

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,
UNICAMP E PUC-SP

CAROLINA CRISTINA LOUÇÃO PRETO

OS ESTADOS UNIDOS E O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (OSC)
DA OMC: UM ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA CRIAÇÃO E NO USO DO
MECANISMO

CAMPINAS

2016

Carolina Cristina Loução Preto

**OS ESTADOS UNIDOS E O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (OSC) DA OMC: UM
ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA CRIAÇÃO E NO USO DO MECANISMO**

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 CAROLINA CRISTINA LOUÇÃO PRETO, E ORIENTADO PELO PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ.



CAMPINAS
2016

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

P927e Preto, Carolina Cristina Loução, 1987-
Os Estados Unidos e o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC
: um estudo da participação dos EUA na criação e no uso do mecanismo /
Carolina Cristina Loução Preto. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

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

1. Organização Mundial do Comércio. 2. Acordo Geral de Tarifas e
Comércio (Organização). 3. Estados Unidos - política comercial. 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 WTO's Dispute Settlement Body (DSB)
: a study of the US' participation in the creation and use of the mechanism

Palavras-chave em inglês:

World Trade Organization
General Agreement on Tariffs and Trade (Organization)
United States - Trade policy

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores

Titulação: Doutora em Relações Internacionais

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Tullo Vigevani

Flávia de Campos Mello

Solange Reis Ferreira

Filipe Almeida do Prado Mendonça

Data de defesa: 25-02-2016

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

CAROLINA CRISTINA LOUÇÃO PRETO

OS ESTADOS UNIDOS E O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (OSC)
DA OMC: UM ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA CRIAÇÃO E NO USO DO
MECANISMO

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Processos, Atores e Instituições”. Linha de pesquisa: Relações Exteriores dos EUA. Orientador: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (UNICAMP)

Prof. Dr. Tullo Vigevani (UNESP)

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

Prof. Dra. Solange Reis Ferreira (Programa San Tiago Dantas)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça (UFU)

Campinas, 25 de Fevereiro de 2016

A Silvia Cristina Preto (*In memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente o professor Sebastião Carlos Velasco e Cruz pela orientação valiosa. Agradeço também os professores Flávia de Campos Mello e Solange Reis pelas recomendações feitas durante o exame de qualificação. Sou grata ao professor Filipe Mendonça pelo auxílio no que diz respeito ao levantamento de parte dos dados usados nessa pesquisa.

O Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP, UNICAMP), o Instituto de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e o Observatório Político dos EUA (OPEU) forneceram apoio institucional para o desenvolvimento desse trabalho. Sou grata à contribuição dos professores, pesquisadores e funcionários dessas instituições. Também agradeço os familiares e amigos pelo incentivo.

Esse trabalho não teria sido possível sem a contribuição financeira da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

RESUMO

Este trabalho tem como objetivos a) entender o contexto histórico e as motivações que levaram os Estados Unidos a propor uma reforma ambiciosa do mecanismo de solução de disputas comerciais do GATT e a apoiar a criação da OMC durante a Rodada Uruguai (1986-1994); e b) investigar a participação norte-americana no uso do sistema de resolução de disputas reformado que resultou das referidas negociações. Embora tenha sido fortemente advogada pelos EUA, a reforma do mecanismo foi descrita por alguns estudiosos como uma inovação institucional que reduziu a influência norte-americana sobre os processos de resolução de controvérsias, introduzindo maior igualdade às relações comerciais entre Estados com poderes assimétricos. Ao examinar o desempenho dos EUA em casos levados à OMC entre 1995 e 2013 e compará-lo com o de outros membros da instituição, tentamos avaliar a validade do argumento acima mencionado, como também, as posições de perspectivas teóricas opostas. Identificamos um padrão na participação dos EUA nos casos do OSC da OMC que é significativamente distinto do de outros membros da instituição, sugerindo que o país teve um desempenho mais favorável, principalmente nas fases iniciais das ações. A principal evidência encontrada nessa direção diz respeito à proporção de divergências que são solucionadas por meio de acordos entre as partes. Em comparação à média geral dos demais membros da instituição, os EUA se destacaram por obter um número elevado de acordos quando eram os reclamantes. Por outro lado, na condição de parte denunciada, o país se diferenciou por firmar uma porcentagem muito menor de acordos. Nesse sentido, os resultados obtidos em nosso estudo sugerem que, como era a situação no GATT, de forma geral, os EUA continuam mais capazes que outros atores de contestar com sucesso as políticas de seus parceiros comerciais pela via multilateral e, ao mesmo tempo, de minimizar alterações das suas próprias práticas.

Palavras - chave: Organização Mundial do Comércio (OMC); GATT; Órgão de Solução de Controvérsias Comerciais (OSC); EUA - política comercial.

ABSTRACT

This study aims a) to understand the historical context and the motivations that led the United States to propose an ambitious reform of the GATT trade dispute settlement mechanism and to support the establishment of the WTO during the Uruguay Round (1986-1994); and b) to investigate the US participation in the use of the reformed dispute settlement system that resulted from these negotiations. Despite being strongly advocated by the US, the reform of the mechanism has been described by some scholars as an institutional innovation that has significantly reduced the American influence on the process of resolving disputes, introducing greater equality in the trade relations between states with asymmetric powers. By examining the US performance in cases brought to the WTO between 1995 and 2013 and comparing it with that of other members of the institution, we try to assess the validity of the argument mentioned above as well as the positions of opposing theoretical perspectives. We identified a pattern in US participation in the WTO's DSB cases that is significantly different from that of other members of the organization, suggesting that it had a more favorable performance, especially in the early stages of an action. The main evidence found in this direction regards the proportion of disputes that are resolved by an agreement between the parties involved. When compared to the general average of other members of the institution, the United States stood out for obtaining a large number of agreements when acting as plaintiffs. By contrast, in the position of the demanded party, it further differentiated itself by reaching a much smaller percentage of agreements. In this sense, the results obtained in our study suggest that, as was the situation in the GATT, the US remains generally more capable than other actors to successfully challenge the policies of its trading partners through the multilateral via and, at the same time, to minimize changes to its own practices.

Keywords: United States; World Trade Organization (WTO); GATT; Dispute Settlement Body (DSB); US - trade policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	OS ESTADOS UNIDOS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO.....	14
2.1	Uma contextualização histórica: Da Smoot-Hawley ao RTAA de 1934.....	14
2.2	O pós-guerra e a tentativa frustrada de construção da Organização Internacional do Comércio (OIC).....	18
2.3	A emergência do GATT.....	32
2.3.1	O movimento de expansão do GATT e a incorporação da agenda do desenvolvimento.....	34
2.4	Considerações Finais.....	44
3	INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PAPEL DOS EUA NA EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO.....	50
3.1	A Teoria da Estabilidade Hegemônica e a construção do GATT.....	50
3.2	As principais críticas à Teoria da Estabilidade Hegemônica.....	57
3.3	Argumentos teóricos sobre a preservação do regime internacional de comércio em um contexto de hegemonia declinante.....	61
3.4	Visões sobre a preservação do sistema multilateral de comércio em um contexto de retomada da hegemonia norte-americana.....	65
3.5	Dificuldades do multilateralismo comercial no pós Guerra Fria.....	72
3.6	As limitações do debate teórico.....	74
3.7	Reorganizando os argumentos teóricos.....	80
4	O PAPEL DOS EUA NA CRIAÇÃO DA OMC E NA REFORMA DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO GATT.....	104
4.1	A Criação da OMC.....	106
4.2	A reforma do mecanismo de solução de controvérsias do GATT....	120

4.3	Considerações Finais.....	135
5	A EXPERIÊNCIA DOS EUA NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC.....	151
5.1	Resultados dos dados sobre a participação dos Estados Unidos no OSC da OMC (1995-2013).....	158
5.1.1	Os Estados Unidos como parte denunciante (1995-2013).....	162
5.1.2	Os Estados Unidos como parte denunciada (1995-2013).....	163
5.2	Considerações Finais.....	164
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
	REFERÊNCIAS.....	181

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) possui ampla cobertura temática, administrando uma série de acordos que tratam do comércio de bens industrializados e de produtos agrícolas, de normas relativas a serviços, investimentos, proteção de propriedade intelectual e outros. Como recurso para estimular o cumprimento desses compromissos, a OMC dispõe de um órgão de solução de controvérsias (OSC) que, na visão de muitos observadores, representa a forma mais avançada de direito internacional da atualidade.

Essas características da instituição resultam, em partes, da Rodada Uruguai (1986-1994) do GATT, negociação que expandiu o escopo do regime de comércio ao incorporar novas disciplinas, alterou a maneira como as regras de comércio eram adotadas pelos países e reformou os procedimentos para a solução de controvérsias comerciais. Durante essas negociações, os EUA foram os principais proponentes das mudanças acima referidas.

O país teve papel fundamental na definição dos principais traços institucionais da organização. Apesar disso, até o fim das negociações, a delegação norte-americana apresentou reservas à ideia, apresentada já em meio à Rodada Uruguai por canadenses e europeus, de criar uma organização internacional do comércio. Uma das principais motivações deste trabalho é entender porque os Estados Unidos – que já tinham se recusado a ratificar o documento de 1948 que originava a Organização Internacional do Comércio (OIC) – não apenas resolveram apoiar a criação de uma nova organização internacional no caso da OMC, mas, desde o início das conversas, foram os principais defensores de uma ampla reforma em direção à judicialização do regime de comércio.

Essa investigação visa, portanto, compreender o contexto histórico e os interesses que orientaram a posição dos negociadores norte-americanos nos processos que levaram à criação da OMC e à reforma dos procedimentos de resolução de disputas do GATT.

Embora o OSC presente no GATT tenha sofrido uma série de alterações em direção a um grau mais elevado de institucionalização ao longo dos anos, a transformação mais dramática desse sistema ocorreu durante a reforma decorrente das negociações da Rodada Uruguai. As regras de funcionamento do mecanismo do GATT permitiam que os países denunciados em um caso adiassem ou mesmo

bloqueassem a evolução de uma ação contra eles. Isso deixou de ser possível no sistema estabelecido com a criação da OMC.

Quais razões levaram os EUA a encabeçar essa reforma ambiciosa? Por que o ator mais poderoso do sistema internacional e, portanto, como alguns argumentariam, supostamente o maior beneficiário de um sistema baseado em poder, foi o maior defensor de uma reforma em favor de uma resolução mais legalista dos litígios comerciais? Para Brewster (2006):

“The United States government’s decision to champion the WTO system of rule-based dispute resolution is puzzling when considered against the alternative of power-based bargaining” (BREWSTER, 2006, p. 252).

Brewster (2006) ressalta que Estados poderosos têm vantagens ao solucionar disputas comerciais por meio de abordagens baseadas em negociação porque têm recursos, como limitar o acesso aos seus mercados, para resolver os conflitos em seu favor.

De fato, durante anos, e especialmente na década de 80, os EUA usaram a ameaça de sanção comercial para solucionar divergências comerciais embora a prática unilateral não fosse compatível com as regras do GATT.

“Under the GATT regime, the United States could challenge the trading practices of other states while shielding its own laws from similar attacks” (BREWSTER, 2006, p. 252).

Assim como o nosso trabalho, uma literatura bastante recente tem identificado uma falta de estudos mais profundos sobre as motivações da referida reforma:

What is lacking so far, however, are studies that explain the origins of this significant legalization leap, more in particular, the introduction of judicial processes. This extraordinary move to law was not anticipated at the outset of the negotiations by any GATT expert. Given the importance of the court today, it is still puzzling how little research has been conducted on the design of the WTO DSS (ELSIG; EICKHRADT, 2015, p. 3)

Para De Bièvre e Poletti (2015), as análises existentes são insuficientes porque, embora apresentem argumentos importantes, têm uma abordagem quase que funcionalista, e tentam entender a reforma com base em suas supostas consequências. Em linha com a postura adotada pela abordagem mais recente mencionada acima, analisamos a questão a partir de uma perspectiva que teve foco na maneira como o interesse norte-americano por novos procedimentos de solução de controvérsias foram construídos e moldados ao longo da participação do país no

GATT e, principalmente, da dinâmica de negociação da Rodada Uruguai.

Para tanto, analisamos os documentos do GATT sobre as atividades nos grupos de trabalhos que negociaram as mudanças nos procedimentos de solução de disputas e a criação da OMC ao longo da Rodada Uruguai, dando atenção especial às propostas apresentadas pela delegação norte-americana nessas conversas. Também recorreremos a análises históricas e a notícias publicadas por um período especializado em política comercial (Inside US Trade) na época.

O outro objetivo central desse estudo é observar se a atuação dos EUA frente aos casos do OSC tem sido, de alguma forma, significativamente distinto e sugestivo de um desempenho mais favorável do que o de outros membros da OMC nesse âmbito. Por meio dessa análise pretendemos avaliar argumentos, apresentados por diferentes estudos, sobre os impactos da reforma do mecanismo para os EUA.

De um lado, alguns observadores sustentam que, embora as alterações do OSC tenham sido encabeçadas pelos EUA, elas foram capazes de reduzir a influência norte-americana sobre os resultados de disputas comerciais. Quando comparada a de outros países, a experiência dos EUA no GATT tinha sido excepcionalmente positiva independentemente do lado que o país ocupava em uma disputa (isto é, se eram a parte demandada ou a parte demandante). No entanto, para autores como Chorev (2007), as mudanças acordadas na Rodada Uruguai melhoraram a posição das partes denunciadas das disputas mesmo quando os EUA eram os denunciados. Segundo essa perspectiva, a reforma teria melhorado a capacidade dos EUA de contestar as práticas de seus parceiros comerciais, mas, simultaneamente, limitou a habilidade do país de evitar que suas próprias políticas sejam alteradas. Por essa razão, Chorev (2007) conclui que o peso das assimetrias de poder no processo de resolução de disputas foi restringido e que um elemento de maior igualdade foi introduzido ao sistema. Uma perspectiva oposta, como a de Busch e Reinhardt (2003a), argumenta que o novo sistema agravou a desigualdade entre o desempenho de países avançados e países em desenvolvimento, uma vez que os últimos têm tido problemas em solucionar suas disputas antes da emissão de decisões -- fase em que os denunciados tendem a fazer mais concessões. Para essa abordagem, a tendência de alguns estudiosos de observar apenas o conteúdo das decisões formais emitidas pela OMC (embora muitos casos sejam solucionados antes disso) dificulta a identificação dessas assimetrias.

Os objetivos mencionados foram conduzidos à luz de uma revisão histórica

da evolução do mecanismo do GATT e da participação norte-americana na sua reforma. Mas, além de recorrer a estudos qualitativos e históricos sobre a questão, essa investigação coletou dados sobre as disputas levadas à OMC entre 1995 e 2013. Reunimos informações sobre o número de casos; o conteúdo das disputas; as partes envolvidas e os resultados das disputas comerciais solucionadas no período estudado. Para complementar nossa análise, também utilizamos um relatório de 2015 do USTR em que o órgão classifica os resultados de casos da OMC nos quais os EUA estão envolvidos.

Com esses dados, comparamos o desempenho dos EUA frente ao OSC da OMC com a performance de outros países na tentativa de avaliar se o comportamento norte-americano teria, de fato, se tornado mais parecido ao de outros Estados ou se o país exibia algum padrão de conduta que indicasse um desempenho mais favorável. Além disso, na tentativa de examinar até que ponto a reforma teria alterado a atuação dos EUA no processo de solução de disputas, usamos a experiência norte-americana no mecanismo do GATT como referência de comparação para os resultados que obtivemos.

2 OS ESTADOS UNIDOS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

2.1 Uma contextualização histórica: Da Smoot-Hawley ao RTAA de 1934.

No pós Segunda Guerra Mundial, os EUA, que emergiram como incontestável superpotência econômica e política, lideraram a construção do regime internacional de comércio. Como relata Krasner (2000), o período após o conflito assistiu ao início de reduções significativas das barreiras comerciais, movimento prenunciado pelos EUA com a ratificação, ainda em 1934, do *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA, na sigla em inglês).

O RTAA foi proposto pelo governo Roosevelt, em março de 1934, como medida para recuperar o país da grave crise econômica que teve em início em 1929. A principal finalidade da lei era estimular as exportações por meio da redução das barreiras internacionais ao comércio. Por meio da legislação, o Congresso autorizava o presidente dos EUA a negociar bilateralmente com outros países reduções tarifárias de até 50%. A delegação de autoridade entre os dois poderes era necessária uma vez que o Legislativo norte americano tem primazia, assegurada pelo Artigo I da Constituição, sobre a regulação do comércio exterior.

O artigo II da Constituição, entretanto, atribui ao presidente o poder de conduzir as relações exteriores do país, incluindo as interações de caráter comercial. Como resultado, “há, na prática, um difícil acordo de partilha de poder entre o presidente e o Congresso em relação ao controle e condução da política comercial ambos no plano nacional e internacional” (SAROOSHI, 2004, p.660, tradução nossa).

Até a aprovação da lei de 1934, o Executivo tinha papel limitado na condução da política comercial dos EUA: grosso modo, o alcance das suas atividades não se estendia muito além da administração de tarifas determinadas pelo Congresso. O processo de definição das tarifas era altamente influenciado por interesses domésticos e por uma lógica partidária na qual, em geral, Congressos controlados pelo partido democrata tendiam a defender tarifas mais baixas do que Congressos dominados por republicanos.

“Ao servir os interesses de grupos econômicos domésticos, as tarifas do Congresso eram definidas independentemente de (e, geralmente, sem levar em

conta) as políticas tarifárias de outros países” (IRWIN, 1998, p. 328-329, tradução nossa). Nesse sistema, cortes unilaterais de tarifas, por exemplo, foram adotadas pelo partido democrata após as eleições de 1892 e 1912.

Dada sua autoridade na política externa, “o presidente poderia, em princípio, negociar tarifas mais baixas (...) com outros países, na prática, contudo, não podia já que qualquer tratado tarifário exigiria a aprovação de dois terços do Senado” (IRWIN, 1998, p. 329, tradução nossa). Indiretamente, a medida também requeria a aprovação da Câmara, uma vez que teria impacto sobre a receita do governo. Assim, o que ocorria, de fato, era que, de forma geral, “[...] as tarifas definidas pelo Congresso se mostraram inegociáveis” (IRWIN, 1998, p. 329, tradução nossa), resultando na celebração de poucos acordos comerciais pelos EUA.

“A estrutura do governo dos EUA, que permitia ao Congresso bloquear retroativamente acordos comerciais assinados pelo Executivo, tornava mais difícil para o Executivo obter concessões significativas dos parceiros comerciais dos EUA” (CHOREV, 2009, p. 47, tradução nossa).

Em declaração realizada diante do Comitê de Meios e Procedimentos da Câmara, o então secretário de Estado Cordell Hull ilustrava o problema:

It is manifest that unless the Executive is given authority to deal with the existing great emergency somewhat on a parity with that exercised by the executive departments of so many other governments for purposes of negotiating and carrying into effect trade agreements, it will not be practicable or possible for the U.S. to pursue with any degree of success the proposed policy of restoring our lost international trade (CHOREV, 2009, p. 41-42).

Nesse contexto, “interesses exportadores reclamavam que o sistema era muito rígido, não permitindo tarifas mais baixas para bens intermediários e negociações recíprocas para reduzir barreiras estrangeiras às exportações dos EUA” (IRWIN, 1998, p. 329, tradução nossa). A lei de 1934, no entanto, trouxe mudanças que ampliavam a capacidade de negociação do Departamento de Estado, agência do Executivo que se consolidou como líder no campo comercial a partir de 1935. A possibilidade de isentar os acordos comerciais da aprovação do Congresso tinha papel fundamental.

Encabeçado pelo secretário Cordell Hull, o RTAA seguiu-se à experiência então recente, e vista por muitos como desastrosa, do Smoot-Hawley Tariff Act. A legislação, que havia sido aprovada pelo Congresso em 1930, elevou as tarifas de

inúmeros produtos, resultando em retaliação comercial por parte de outros países e redução do comércio mundial. Segundo Chorev (2009), embora o objetivo inicial da medida fosse essencialmente limitado a proteger produtores domésticos da concorrência de importações agrícolas, ela passou a abarcar a indústria devido sobretudo a crescentes pressões protecionistas em meio à profunda crise econômica da época.

As avaliações da literatura sobre o real impacto da legislação divergem, havendo argumentos que descrevem seu papel como secundário no que diz respeito às causas das grandes dificuldades econômicas da época. Entretanto, Mendonça (2011) relata que, após a grande depressão da década de 30, havia ampla aceitação da ideia de que a Smoot-Hawley teria sido uma das causas do aprofundamento da crise econômica e das guerras comerciais travadas entre nações naquele período. Esse contexto contribuiria para a aprovação do RTAA.

“A Smoot – Hawley acabou se tornando a última tarifa da sua espécie. De 1930 em diante, nenhuma lei que aumentava tarifas em diversos setores foi aprovada; em vez disso, as tarifas têm diminuído gradualmente” (CHOREV, 2009, p. 47, tradução nossa).

Ao discutir as razões pelas quais, naquele momento, o partido democrata não teria levado a cabo propostas de revogar a Smoot-Hawley e, como já havia feito antes, apenas promover cortes tarifários unilaterais, Irwin (1998) aponta dois fatores: primeiro, diante da profunda crise econômica e do alto nível de desemprego, era mais custoso politicamente justificar esse tipo de medida unilateral; segundo, ganhava força a percepção de que as tarifas estrangeiras e outros tipos de barreiras às exportações dos EUA, que haviam crescido significativamente entre 1930 e 1932, apenas poderiam ser reduzidas por meio de negociações recíprocas.

Nesse sentido, estimuladas, em certa medida, pela própria adoção da Smoot-Hawley em 1930, as “[...] barreiras externas mais elevadas deram aos Estados Unidos um incentivo maior para abandonar sua política tarifária independente e se engajar em negociações” (IRWIN, 1998, p. 350, tradução nossa).

“Grupos de negócios também começavam a se aglutinar atrás do princípio de redução tarifária recíproca. Como resultado, havia quase nenhum sentimento no Congresso para a redução tarifária unilateral e um apoio bem maior à reciprocidade” (IRWIN, 1998, p. 339, tradução nossa). Nesse sentido, “[...]foi [sobretudo] a perspectiva de mais exportações, não de mais importações, que ganhou votos para

a lei” (DIEBOLD, 1952, p.7, tradução nossa).

Dessa forma, a legislação de 1934 levou os Estados Unidos a concluírem acordos bilaterais com 27 países até 1945. “[...] As concessões americanas cobriram 64% dos itens tributáveis e reduziram tarifas em uma média de 44%. Entretanto, as tarifas iniciais eram tão altas que o impacto real dos acordos era limitado” (KRASNER, 2000, p. 34, tradução nossa).

“Após a eclosão da guerra em 1939, o impacto da redução tarifária foi reduzido (...). O programa de acordos comerciais foi vinculado aos objetivos de guerra, e, provavelmente, ganhou certo nível de apoio [...] por isso” (DIEBOLD, 1952, p. 7- 8, tradução nossa). Desse modo, “a maioria dos acordos comerciais que a administração Roosevelt negociou sob a autoridade do RTAA foi com parceiros aliados na Europa e nas Américas” (VANGRASSTEK, 2013, p.43, tradução nossa).

Além da reciprocidade, os acordos resultantes também incorporavam a regra da não discriminação por meio da cláusula incondicional da Nação Mais Favorecida (NMF, na sigla), que tinha sido adotada pelos EUA na legislação comercial de 1922. A aplicação da NMF incondicional aos acordos significava que as reduções tarifárias negociadas com um parceiro comercial deveriam ser automaticamente estendidas a outros países. Como discutiremos posteriormente, ambos os princípios orientariam a formação do sistema multilateral de comércio.

Como relata Irwin (1998), durante as negociações bilaterais, os EUA propunham concessões tarifárias específicas, produto a produto, e buscavam atenuar o problema dos chamados “caronas” – ou seja, dos países que se beneficiariam indiretamente desses acordos em virtude da generalização das tarifas resultante do uso da NMF – ao negociar apenas a redução de produtos para os quais sua contraparte era o principal fornecedor (regra do maior exportador).

Além disso, os cortes eram “[...] concentrados na ‘proteção excessiva’, a margem tarifária da qual os produtores norte-americanos não precisavam para competir com sucesso com importações de baixo custo” (DIEBOLD, 1952, p. 7, tradução nossa).

“Nos primeiros anos do RTAA, o Congresso não insistiu em aprovar esses acordos comerciais, mas garantiu que a concessão da autoridade de negociação ao Executivo fosse temporária: o RTAA teria de ser renovado por lei a cada 3 anos (...)” (SAROOSHI, 2004, p. 660, tradução nossa), exigência que se estendeu até a década de 60. Como defende Diebold (1952), o modelo de corte seletivo das tarifas

permitia certo nível de flexibilidade, que podia ser empregada para ajustar o RTAA a eventuais exigências políticas decorrentes da necessidade de renovação legislativa periódica.

Chorev (2007) interpreta as modificações da estrutura administrativa que ocorreram a partir da década de 30 nos EUA como um processo gradativo de canalização do poder do Congresso sobre a política comercial para órgãos da administração.

Valls (1997) sustenta que o movimento de transferência de poder do Legislativo para o Executivo nos EUA foi sendo confirmado ao longo dos anos e tornou viável o engajamento do país nas rodadas de negociação do GATT. Para Chorev (2009), "(...) as transformações institucionais em 1934 e 1947 deram início a um processo significativo de liberalização comercial" (CHOREV, 2009, p.43, tradução nossa).

O argumento das autoras é, de fato, convincente, devido, entre outros motivos, a fatores institucionais. Durante os anos 40 e 50, o Departamento de Estado, órgão do executivo diretamente responsável pela condução da política externa dos EUA, foi também a principal agência atuando na condução dos assuntos de comércio. Como ator burocrático menos sensível a pressões protecionistas do que o Congresso, o Departamento esteve à frente das negociações comerciais, configuração da estrutura administrativa que contribuía, entre outros fatores, para que as questões de comércio fossem afetadas por necessidades estratégicas e de política externa.

2.2 O pós-guerra e a tentativa frustrada de construção da Organização Internacional do Comércio (OIC)

Findada a Segunda Guerra Mundial, em 1945, os Estados Unidos se consolidavam, de longe, como a maior economia mundial e o principal credor internacional. É nesse contexto que os EUA se engajam na construção de uma ordem econômica internacional que, para Baumann et al. (2004), buscava evitar a instabilidade causada pelas frequentes crises de balanços de pagamentos nacionais e pelo recurso a políticas protecionistas e de desvalorização competitiva do câmbio, práticas adotadas pelas principais economias durante a década de 30. Com a memória da guerra ainda fresca entre os líderes mundiais, predominava o

entendimento de que a inibição do protecionismo contribuiria para reduzir a possibilidade de novos conflitos internacionais.

Em 1944, ainda durante o conflito, os pilares da nova ordem financeira e monetária internacional foram estabelecidos na Conferência de Bretton Woods com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Apesar de ter tido sua importância reconhecida durante a reunião tanto pelos EUA como pelo Reino Unido -- as duas potências que tomaram a frente do processo de construção das organizações internacionais do pós-guerra -- a criação de uma instituição para o comércio internacional teve de ser adiada.

As conversações entre EUA e Reino Unido sobre comércio remontam às discussões sobre o planejamento do pós-guerra ainda durante o confronto:

Na Carta do Atlântico de agosto de 1941, os EUA e o Reino Unido entravam em acordo sobre os princípios gerais da ordem econômica do pós-guerra. Os detalhes específicos dessa nova ordem foram então desenvolvidos, em estágios, através das negociações que produziram o acordo de Empréstimo e Arrendamento de fevereiro de 1942 entre EUA e Reino Unido, o Acordo do Fundo Monetário Internacional de julho de 1944 e o “Proposed Charter” [documento que propunha a criação de uma organização internacional do comércio] apresentado pelos EUA em 1945 (HUDEC, 1987, p. 20, tradução nossa).

Em 1944, no entanto, “enquanto chegar a um consenso sobre as questões monetárias revelou-se difícil, mas factível, o profundo desacordo entre o Reino Unido e o Tesouro dos EUA sobre as regras de comércio se mostrou insuperável” (OSTRY, 1997, p. 58, tradução nossa), fazendo com que o tema tivesse de ser discutido em encontros posteriores à Conferência de Bretton Woods.

“A discordância entre americanos e britânicos, que moldaria o resultado final das negociações [...], referia-se a duas questões centrais: a não discriminação, ou a NMF [...], e a natureza e extensão das cláusulas de escape [...].” (OSTRY, 2008, p. 59, tradução nossa).

“[...] Extremamente preocupados com ‘a escassez do dólar’ e com uma eventual perda da autonomia econômica doméstica para buscar políticas de pleno emprego (...)” (GILPIN, 2001, p. 217-218, tradução nossa), os britânicos defendiam a adoção de mecanismos de escape que incluíssem o direito dos governos de temporariamente restringir suas importações quando confrontados com desequilíbrios em seus balanços de pagamento. Do outro lado, os Estados Unidos

defendiam um regime de comércio com menos exceções, o que era reflexo de seu predomínio econômico, como aponta Gilpin (2001), assim como, do fato de que detinham boa parte das reservas internacionais de ouro.

O Reino Unido queria a manutenção do sistema de preferências comerciais da Commonwealth, iniciativa que havia formado, em 1932, com parte das suas colônias e ex-colônias. Como em outros arranjos desse tipo, o comércio entre seus membros era favorecido por tarifas inferiores às aplicadas aos países não membros. Entretanto, o pedido britânico pela preservação de um arranjo preferencial violava o princípio da não discriminação e entrava em conflito com a visão do Departamento de Estado de Hull sobre o regime de comércio a ser construído no pós-guerra. Do ponto de vista dos interesses exportadores, a Commonwealth também incomodava Washington por incluir dois de seus maiores parceiros comerciais, o Reino Unido e o Canadá.

As primeiras propostas anglo-americanas para o regime de comércio foram negociadas, em 1945, junto ao empréstimo norte-americano do pós-guerra ao Reino Unido. Pouco antes do início das conversações em outubro daquele ano, o governo Truman interrompeu de maneira abrupta o acordo de Empréstimo e Arrendamento de 1942, "(...) o principal instrumento pelo qual o Reino Unido e os Estados Unidos tinham estabelecido os termos da assistência americana durante a guerra" (VANGRASSTEK, 2013, p. 43, tradução nossa). Para Velasco e Cruz (2005), a decisão de Washington precipitou a obtenção de um entendimento sobre as principais divergências entre os dois países.

For Western Europe a large part of the answer—perhaps most of it, according to the thinking of 1945 and 1946 depended on how much financial aid the United States was prepared to give. Unless the help were adequate, the European governments' saw no chance of reducing trade barriers and ending discrimination; with substantial aid, and the further protection of escape clauses if their difficulties recurred, they could look forward, with varying degrees of hope and skepticism, to a successful transition period after which an agreement liberalizing international trade could come fully into play (DIEBOLD, 1952, p.4).

Para Miller (2000), embora enfrentassem uma crise econômica e necessitassem do auxílio financeiro de Washington -- o que fazia com que não estivessem em boas condições para barganhar nas discussões -- os negociadores britânicos foram surpreendentemente bem sucedidos em extrair concessões dos EUA, alterando significativamente as propostas norte-americanas para a criação de

uma organização internacional do comércio (OIC).

O Departamento de Estado queria o término imediato das preferências britânicas. Como relata Miller (2000), no entanto, os negociadores ingleses tiveram êxito em a) vincular a eliminação das preferências à redução de barreiras tarifárias como forma de obter mais concessões comerciais dos EUA e, b) adiar a eliminação das preferências e empurrar a discussão da questão e de outros pontos controversos para um fórum multilateral no âmbito da ONU -- que incluía outros membros da Commonwealth -- e onde o peso dos EUA seria menor do que na negociação bilateral então em andamento.

O Reino Unido também conseguiu incluir ao texto dispositivos que previam exceções para casos de crise de balanços de pagamento. Segundo Miller (2000), ao final das negociações, os Estados Unidos tinham cedido em várias questões (como quotas, cartéis, subsídios e outros), e a proposta norte-americana para a nova organização, que ainda sofreria outras alterações mais à frente, tinha sido transformada, assumindo um caráter mais compatível com a posição inglesa.

Concluído o acordo com o Reino Unido, em 1945, os Estados Unidos propuseram o início de negociações internacionais para a criação de uma organização internacional do comércio que complementaria as instituições de Bretton Woods. Para tanto, Washington enviou às Nações Unidas um documento amplo, que incluía um projeto de Carta para a OIC, e cobria diversos temas econômicos como “política comercial, cartéis, acordos sobre commodities, emprego, desenvolvimento econômico e investimento internacional” (IRWIN, 1998, p. 346, tradução nossa). Desse modo, em 1946, o Conselho Econômico e Social da ONU convocou uma conferência internacional para discutir o estabelecimento da nova instituição.

“Um comitê preparatório com 18 países foi formado (...) e quatro reuniões preparatórias foram realizadas para completar o rascunho da Carta da OIC, a primeira em Londres em 1946 e a última em Havana em 1948” (OSTRY, 1997, p. 62, tradução nossa).

A segunda das reuniões, realizada em 1947 em Genebra, tinha por finalidade: “continuar a preparação da Carta; negociar um acordo multilateral de reduções tarifárias; e redigir as cláusulas de obrigações gerais relativas a negociações tarifárias” (OSTRY, 1997, p. 62, tradução nossa).

Durante a Conferência, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na

sigla em inglês) foi adotado como arranjo institucional temporário para dar base às negociações comerciais internacionais até que a Carta da OIC, de onde seu texto havia sido retirado, fosse concluída. O acordo também abrigava os cortes tarifários e outros compromissos comerciais que acabavam de ser acordados por 23 países na reunião que viria a ser a primeira de uma série de rodadas de negociação do GATT (Rodada Genebra - 1947). Além disso, o documento estabelecia os princípios fundamentais que norteariam o sistema multilateral de comércio, incluindo, sobretudo, o conceito de reciprocidade e a regra da não discriminação, representada pela garantia de tratamento incondicional de nação mais favorecida a todas as partes contratantes do GATT.

As principais referências para o GATT e para a própria proposta norte-americana para a OIC vieram das cláusulas gerais dos acordos comerciais promovidos sob a autoridade do RTAA.

À semelhança dos acordos concluídos pelos EUA com base na lei de 1934, “as negociações foram conduzidas numa base bilateral, produto a produto, (usando a regra do maior exportador). As taxas menores negociadas eram então generalizadas para os outros participantes por meio da cláusula da NMF (...)” (IRWIN, 1998, p. 343, tradução nossa). Nesse sentido, Irwin (1998) sustenta que “os EUA tiveram o objetivo de converter a abordagem fragmentada e bilateral do RTAA em um processo mais amplo, multilateral” (IRWIN, 1998, p. 345-346, tradução nossa).

Em 24 de março de 1948, ao final da Conferência sobre Comércio e Emprego das Nações Unidas -- que teve início em novembro de 1947 na cidade cubana de Havana -- um grupo de cinquenta e três países, do qual dez eram países em desenvolvimento, assinou o documento que constituía a Organização Internacional do Comércio. Como já se esperava na época, a União Soviética não subscreveu o acordo.

A Carta de Havana, como foi designado o documento, “(...) estabelecia disciplinas sobre assuntos que iam desde procedimentos de solução de controvérsias e preferências econômicas para países em desenvolvimento a investimento e política de competição” (VANGRASSTEK, 2013, p. 44, tradução nossa).

De acordo com Diebold (1952), duas lições sobre a política comercial do entre-guerras influenciaram significativamente o design institucional da OIC:

primeiro, a percepção de que o fracasso de iniciativas voltadas para a remoção de barreiras tarifárias no período se devia, em partes, ao fato de que elas tinham se restringido a recomendar princípios amplos, o que dava aos governos grande autonomia para implementá-los; e, segundo, a conclusão de que o tema da política comercial não poderia ser tratado separadamente das outras políticas econômicas, abordagem que, no passado, tinha negligenciado questões importantes como, por exemplo, a do acesso à matérias-primas.

Em resposta à primeira constatação, os redatores da Carta tentaram produzir um documento detalhado, que estabelecia “compromissos concretos para evitar práticas comerciais específicas, exceto em determinadas circunstâncias atenuantes, que eles também tentaram especificar” (DIEBOLD, 1952, p.11-12, tradução nossa). Em relação à segunda lição, como relata Diebold (1952), os arquitetos da OIC propuseram uma instituição de amplo escopo, que incluía regras detalhadas sobre tarifas, quotas, acordos internacionais de commodities, além de cláusulas mais gerais sobre a manutenção do pleno emprego.

Além disso, diferentes autores ressaltam a influência de um fator estrutural no processo de formatação da OIC: a emergência da Guerra Fria e seus desdobramentos, incluindo o fortalecimento do interesse dos EUA em evitar um fracasso da conferência de comércio.

“O medo de uma vitória da propaganda Comunista se somou ao desejo de evitar uma (...) ruptura com outros países [...], e levou [os] EUA a adotarem uma postura menos confrontacionista quanto aos países em desenvolvimento” (TOYE, 2003, p. 296, tradução nossa).

Velasco e Cruz (2005) afirma que, à altura do encontro em Havana, já tendo conhecimento do Plano Marshall, os países em desenvolvimento na América Latina e Ásia alimentavam a expectativa de também serem incluídos nos planos de ajuda externa promovidos por Washington. Como relata Toye (2003), desgostosos com o fato de que essas esperanças não se concretizaram, esses governos pressionavam ainda mais pelo reconhecimento do tema do desenvolvimento econômico nas negociações sobre a OIC, argumentando que os mecanismos de escape previstos na Carta favoreciam apenas os países ricos.

Além disso, naquele momento, o avanço do processo de descolonização implicava a participação de um número maior de países em desenvolvimento na conferência de comércio, o que reforçava “a pressão crescente para que a OIC fosse

desenhada com as necessidades dos países pobres em mente” (TOYE, 2003, p. 284, tradução nossa).

“Como a maioria dos sessenta e seis países presentes eram, ou pelos se classificavam como subdesenvolvidos economicamente, a questão do desenvolvimento se tornou central à discussão” (TOYE, 2003, p. 290, tradução nossa).

Desse modo, do ponto de vista de Washington, era crucial obter o apoio desses governos, tendo em vista que os arquitetos da OIC “[...] estavam ansiosos para produzir um acordo que seria aceitável para um grande número de países” (DIEBOLD, 1952, p.11, tradução nossa). Segundo Diebold (1952), cientes de que muitos governos estavam mais preocupados com questões como políticas de pleno emprego; ou, principalmente no caso dos países em desenvolvimento, como a proteção de indústrias nascentes, a delegação norte-americana apresentou propostas mais flexíveis em relação à adoção de regras liberais de comércio.

Além disso, exceções às regras de liberalização, como dispositivos que permitiam subsídios e restrições a importação para produtos agrícolas, também foram incorporados ao documento sob a influência da delegação norte-americana. “Nessa área, os representantes dos EUA se mostraram tão dispostos quanto os de outros países a modificar princípios de livre comércio para servir seus próprios propósitos” (TOYE, 2003, p. 290, tradução nossa). Na verdade, a importância política da questão dos subsídios para os EUA faria com que, posteriormente, o tema da agricultura fosse praticamente excluído das negociações do GATT.

Assim, “capítulos sobre emprego, desenvolvimento, antitruste, investimento, agricultura, e um número de exceções às regras de comércio liberais foram incluídos” (OSTRY, 2008, p. 62, tradução nossa) à Carta.

Diferente do rumo tomado pelas negociações bilaterais anglo-americanas de 1945, para Toye (2003), os EUA tiveram êxito ao explorar o formato multilateral das negociações na Conferência de Havana: a delegação americana ampliou suas alianças ao incorporar demandas de países em desenvolvimento ao design da OIC, o que ocorreu em detrimento, sobretudo, do Reino Unido, que ficou praticamente isolado diante da posição de Washington quanto a questões em que a delegação britânica divergia dos países em desenvolvimento.

Hudec (1987) sintetiza as principais demandas dos países em desenvolvimento nas negociações de Havana:

In the field of trade policy, their demands were focused on securing freedom from the Charter's legal obligations. They wished to protect infant industries with measures not otherwise permitted; they wished to be permitted to receive new tariff preferences from other developed or developing countries; they wanted the right to benefit from developed country tariff concessions without having to offer equivalent tariff concessions of their own. In related areas, they wanted a similarly wide freedom to control foreign investment; and they wanted developed countries to accept the cartel-type discipline of commodity agreements in order to sustain "remunerative" prices for developing country commodity exports (HUDEC, 1987, p.17).

Como relata Toye (2003), convencidos de que suas exportações poderiam ser prejudicadas, os britânicos se opunham à demanda de países latino americanos pela flexibilização do artigo 13 da Carta, que exigia aprovação prévia da OIC para a aplicação de restrições quantitativas a importações. Como tendiam a exportar itens agrícolas e importar bens manufaturados, os países em desenvolvimento sentiam-se prejudicados pela existência de regras que permitiam o uso das restrições, sem permissão prévia, nos casos de produtos agrícolas e de pesca, mas não de bens industrializados.

A esse respeito, Toye (2003) apresenta uma passagem ilustrativa, extraída de um memorando escrito pelo conselheiro político da delegação dos EUA, Albert F. Nufer, em que os negociadores do país são aconselhados a esgotar as chances de negociação da questão antes de recorrer a uma postura de confrontação com os países em desenvolvimento devido, entre outras razões, ao interesse de evitar uma ruptura com esses governos no contexto da Guerra Fria:

In the event we force a showdown, it seems at best doubtful that our views on QR will prevail and that we will not be voted down ... An open break with the Latinos ... would have far-reaching political consequences in the Western Hemisphere. Also, it would inevitably be exploited by the Soviet Union and by the Communist groups and opposition parties in the several Latin American countries, as well as in other parts of the world (TOYE, 2003, p. 295).

Desse modo, ficou acordado que uma aprovação automática das restrições pela OIC seria esperada quando fosse cumprido ao menos um dos requisitos de uma lista, que incluía o caso de indústrias criadas durante o período de guerra, como era do interesse dos países em desenvolvimento. Além disso, para ampliar o apoio à Carta, "[...] os EUA também tinham feito outra concessão – a qual os britânicos se opunham [...]" (TOYE, 2003, p. 297, tradução nossa):

This was the provision, under article 15, that the ITO would be expected to give automatic approval to new regional preference agreements, created for the purposes of economic development, if they conformed to certain agreed standards concerning size, duration, and notice to and negotiation with other countries affected. The concession was designed to obtain the adherence of the Arab and Central American countries to the charter, and, as the intra-regional trade of these groups of countries was of no great economic significance, most industrialized countries were willing to acquiesce. The British felt that the arrangement discriminated against the United Kingdom, the Commonwealth, and the Crown colonies on the grounds that these countries were not geographically contiguous. The Commonwealth and Empire should have the same rights to establish new preferences as were contemplated for countries in the same region as one another (TOYE, 2003, p. 297).

Nesse sentido, Ostry (2008) afirma que, da perspectiva norte-americana, a Carta de Havana foi fruto de uma série de concessões internacionais, que incluíam a adoção de um sistema de voto paritário e, ainda, o estabelecimento de exceções para acordos preferenciais já existentes, o que permitiu a manutenção da Commonwealth. De fato, ao final, como ressalta Toye (2003), os negociadores norte-americanos acabaram cedendo em questões como o uso de restrições quantitativas para finalidades de desenvolvimento; exceções ao princípio da não discriminação; e a formação de novos arranjos preferenciais regionais, assumindo, em relação ao último tema, uma postura mais compatível com a agenda norte-americana de apoio à recuperação e integração europeia.

Nesse sentido, como sustenta Ruggie (1982), o regime de comércio construído no pós Segunda Guerra se caracterizou por uma série de válvulas de escape e mecanismos de ajuste que, ao mesmo tempo em que atenuavam os impactos perturbadores das políticas de abertura comercial nas economias domésticas, viabilizavam um aprofundamento do processo de liberalização comercial no longo prazo. Esse modelo, denominado por Ruggie (1982) como liberalismo embutido, priorizava um equilíbrio mais cuidadoso entre o processo de liberalização comercial e as necessidades domésticas dos países. Com efeito, mesmo com a falência da OIC, o compromisso do liberalismo embutido continuou a caracterizar o regime de comércio que viria a ser consubstanciado no GATT.

Segundo Diebold (1952), as concessões feitas pelos EUA em resposta às preocupações de outros países com o impacto das obrigações comerciais em suas economias foram uma das razões para o fracasso da OIC. Para Toye (2003), embora não tenham sido bem recebidas no plano doméstico, as concessões feitas

aos outros países também poderiam ser vistas, em certa medida, como reflexo da decisão acertada dos negociadores dos EUA de incluir parte das demandas de outros atores no processo de design da OIC.

Além disso, as concessões feitas pelos EUA a esses países tinham limitações significativas. Hudec (1987) sustenta que a aplicação das exceções adotadas a pedido dos países em desenvolvimento – que consistiam, essencialmente, no direito de proteger a indústria nascente por meio a) da elevação de tarifas consolidadas; b) da imposição de restrições quantitativas às importações e c) do recebimento de novas preferências oferecidas por países desenvolvidos e em desenvolvimento -- estava condicionado a um conjunto de exigências rígido, como a aprovação prévia da OIC ou, para o caso do aumento de tarifas, à ausência de veto por parte de membros com interesse na questão, o que dificultava seu uso.

Em comparação, o emprego das exceções promovidas pelos países desenvolvidos – como os artigos que permitiam a aplicação de salvaguardas no caso de danos causados à indústria doméstica pelas importações; o uso de restrições quantitativas e de subsídios de exportação para determinados bens agrícolas; e os dispositivos para os casos de crises de balanços de pagamento -- estava dispensado desses requisitos.

Nesse sentido, Hudec (1987) afirma que, diante das divergências com os países em desenvolvimento, os negociadores norte-americanos decidiram fazer algumas concessões em virtude do interesse em uma ampla participação na organização e do entendimento de que parte das demandas desses governos poderia ser atendida sem comprometer totalmente o regime de comércio vislumbrado:

While the United States clearly wanted an open and non-discriminatory trading system, it also wanted to establish an organization that had more or less universal membership. Once it became clear that developing countries did not share its trade-policy goals, the United States was confronted with a choice. If it refused to compromise, it would risk losing the participation of many developing countries. If it agreed to compromise, on the other hand, it would put its trade-policy objectives at risk. The United States chose to compromise. It did so with the expectation that concessions to the developing country viewpoint could be contained and that an effective legal discipline could nonetheless be achieved. Being members of the ITO would at least expose developing countries to some pressure to apply the correct policies and, over time, some of the ground lost in the negotiations might even be regained (HUDEC, 1987, p. 26).

Assim, findada a conferência, a implementação da OIC passava a depender apenas da ratificação do acordo pelos países signatários. No entanto, embora tenha sido uma ideia predominantemente norte-americana, a Carta de Havana nunca chegou a ser ratificada pelo Congresso dos EUA.

Diebold (1952), em um trabalho seminal sobre a questão, atribui essa alteração na postura do país a três fatores: “as mudanças no cenário mundial entre 1945 e 1950, a situação política doméstica nos EUA e as inadequações da Carta do ponto de vista do setor privado norte-americano” (DIEBOLD, 1952, p.3, tradução nossa).

No plano internacional, “as relações entre EUA e URSS tinham passado de uma aliança desconfortável à Guerra Fria. Os Comunistas haviam tomado o controle do governo na Checoslováquia exatamente um mês antes da assinatura da Carta” (DIEBOLD, 1952, p. 5, tradução nossa). Destarte, cresciam consideravelmente as preocupações com questões estratégicas e de segurança em Washington.

Quando a delegação norte-americana finalmente retornou de Havana, o Congresso estava focado no debate sobre o Plano Marshall. A medida, que mitigava o problema de liquidez internacional causado pela alta concentração de recursos nos EUA, era vista como peça essencial na estratégia do país para a contenção da União Soviética.

Para Diebold (1952), a decisão de ampliar a ajuda financeira à Europa Ocidental com o plano representava uma importante alteração – estimulada pela emergência da Guerra Fria e pela constatação de que a recuperação europeia estava sendo mais lenta do que se esperava em 1945 – na agenda dos EUA para o pós-guerra.

Nesse sentido, para Toye (2003), o objetivo de liberalização comercial também assumia uma nova finalidade política para os EUA no contexto da Guerra Fria:

Ausentes a União Soviética e outros países do bloco comunista no regime internacional gestado, “a liberalização do comércio se tornou um meio de fortalecer economicamente o mundo livre como parte de uma defesa contra o Comunismo, e não, como antes, um meio de minar tensões bélicas entre todos os países” (TOYE, 2003, p. 284, tradução nossa).

Em reforço a esse argumento, Gardner (1956) afirma que “a ênfase da política americana mudou da busca pelo multilateralismo em escala universal para a

busca do multilateralismo dentro de uma região específica” (GARDNER, 1956, p. 304, tradução nossa), e enfatiza a contradição envolvida no apoio de Washington às iniciativas de integração europeia que permitiam práticas discriminatórias contra os EUA, como a União Europeia de Pagamentos.

Nesse contexto de reconfiguração da agenda norte-americana para o pós-guerra, Velasco e Cruz (2005) ressalta que a forte campanha da administração Truman em torno do Plano Marshall “[...] condenou o tema do sistema multilateral de comércio à marginalidade” (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 20).

Da mesma forma, Toye (2003) relata que o secretário adjunto de Estado dos EUA, William Clayton, havia admitido aos ingleses no início de 1948 que, com todas as atenções em Washington voltadas para o plano de auxílio financeiro à Europa, tinha dificuldade em encontrar grande interesse na Carta de Havana entre as autoridades do seu país. Toye (2003) ressalta ainda o fato de que, ironicamente:

[...] Se a Guerra Fria havia dado urgência aos esforços da delegação dos EUA para completar a Carta, isso foi, ao menos em parte, porque as questões relacionadas à Guerra Fria estavam tornando a OIC menos urgente para os escalões políticos mais altos” (TOYE, 2003, p. 294, tradução nossa).

Como argumenta Diebold (1952), em contraste com o Plano Marshall, na conjuntura da Guerra Fria, a OIC tinha pouco a contribuir em uma perspectiva de curto prazo. Ao mesmo tempo, o autor completa o raciocínio, os benefícios imediatos da redução de barreiras tarifárias poderiam ser obtidos através do GATT, estrutura então temporária que representava uma alternativa enxuta à OIC.

No que diz respeito às condições do cenário político doméstico, é preciso mencionar que a oposição republicana havia assumido o controle de ambas as Casas do Congresso em decorrência das eleições de 1946. Com a agenda do Congresso sobrecarregada com outras questões, a administração Truman decidiu aguardar até abril de 1949 para enviar a Carta ao legislativo para aprovação. Segundo Velasco e Cruz (2005), diante de um Congresso mais resistente a medidas de liberalização, e de um quadro econômico interno desfavorável, o Departamento de Estado adotou uma “[...] estratégia de duas vias para o sistema multilateral de comércio: a negociação preliminar do GATT, que prescindia de ratificação do Congresso, e a via que levava à Organização Internacional do Comércio [...]” (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 19).

No entanto, ainda segundo Velasco e Cruz (2005), como as demandas dos setores sociais interessados em um regime de comércio mais livre já tinham sido razoavelmente atendidas pelo GATT, os incentivos para que os últimos apoiassem a Carta de Havana, vista como por esses atores como a parte mais custosa da negociação, foram consideravelmente reduzidos.

Grupos de interesse influentes nos EUA estavam insatisfeitos com o conteúdo do documento, constituindo uma oposição diferente daquela que tradicionalmente resistia a iniciativas de liberalização comercial – que era, em geral, predominantemente formada pelos setores sociais mais protecionistas.

Numa das pontas da coalizão que se opunha à ratificação, encontravam-se os “[...] setores vulneráveis à concorrência externa, que reagiam à promessa de redução de barreiras alfandegárias e negavam a OIC em nome da soberania nacional, vocalizando sentimentos isolacionistas [...]” (VELASCO e CRUZ, 2005, p.17).

No extremo oposto, estavam os grupos favoráveis à liberalização comercial. Como relata Diebold (1952), entre esses atores prevalecia a visão de que o documento não apenas seria incapaz de promover grande redução tarifária porque estava repleto de exceções aos princípios liberais, mas também favorecia um forte controle governamental da economia ao reconhecer, por exemplo, objetivos como a manutenção do pleno emprego.

Num esforço perspicaz para sintetizar a questão, Ostry (2008) sugere que “havia muitas lacunas e muita intervenção governamental para os defensores do livre comércio, e muito livre-comércio para os protecionistas” (OSTRY, 2008, p.64, tradução nossa).

Uma série de pontos suscitavam as críticas internas. Influenciado pela pressão dos países em desenvolvimento, que resistiram às demandas por garantias adicionais de segurança na área, o tratamento dado pelo documento ao tema do investimento estrangeiro, por exemplo, estava entre as questões que mais geraram oposição doméstica nos EUA.

“[...] A regra da Carta de Havana de que os investimentos estrangeiros não poderiam ser expropriados ou nacionalizados exceto sob condições ‘justas’, ‘razoáveis’, ou ‘apropriadas’ [...]” (TOYE, 2003, p. 288, tradução nossa) foi interpretada pelos grupos de interesse domésticos, que haviam pressionado o Departamento de Estado pela inclusão da questão nas negociações, como

insuficientes ou, pior ainda, como um “[...] enfraquecimento da proteção que os investimentos externos dos EUA desfrutavam anteriormente” (TOYE, 2003, p. 288, tradução nossa). Um argumento forte entre os críticos dos dispositivos era o de que “[...] ao comprometerem-se com a Carta [...] os EUA estariam abrindo mão do seu direito de atuar independentemente para proteger os investidores norte-americanos” (DIEBOLD, 1952, p. 18, tradução nossa), sem terem recebido dos outros governos, em contrapartida, qualquer garantia concreta de proteção contra tratamento discriminatório de seus investimentos.

Ademais, muitos grupos de interesse viam o resultado das negociações em Havana como um afastamento dos objetivos originais do país para o regime além de criticar a adoção do sistema de voto paritário devido, sobretudo, ao temor de que os Estados Unidos “estariam sempre do lado perdedor das disputas, com países devedores, com forte controle governamental, subdesenvolvidos ou com dificuldades de balanço de pagamentos combinados para derrotá-los em questões importantes” (DIEBOLD, 1952, p. 20, tradução nossa).

Quando a Carta foi finalmente enviada para aprovação legislativa em abril de 1949, “[...] o Congresso estava ocupado com o Tratado do Atlântico Norte, o Programa de Assistência Militar de Defesa, e a legislação para o segundo ano de ACE [...]” (DIEBOLD, 1952, p.6, tradução nossa), instrumento que administrava o Plano Marshall. Como relata Diebold (1952), diante da inação do Congresso -- que só realizou audiências sobre o tema em abril de 1950, sem nunca levar os trabalhos adiante -- o Executivo parecia compartilhar da visão de líderes congressistas de que era melhor não pressionar pela aprovação, uma vez que as outras questões de política externa tinham maior urgência. Assim, em dezembro de 1950, reconhecendo a pequena chance de aprovação e, já em meio à Guerra da Coréia, a administração Truman anunciou, sem grande repercussão internacional, que não seguiria com o plano de ratificar a Carta de Havana.

Como a maioria dos países signatários havia decidido aguardar a aprovação em Washington antes de ratificar a Carta, e não havia entre eles grande interesse em seguir com o projeto sem a participação dos EUA (país que tinha liderado a construção da organização e era, de longe, o maior mercado mundial), a decisão norte-americana enterrou definitivamente os planos de criação da OIC.

Na ausência da nova instituição, o GATT, que não requeria a aprovação do Congresso dos EUA por tratar-se de um acordo executivo, deixava gradualmente de

ser visto como um mecanismo de caráter provisório. Assim, embora tivesse sido inicialmente pensado para ser incorporado à Carta da OIC, ele acabou se consolidando como o principal fórum para a negociação de medidas de liberalização comercial no pós-guerra. Sob os auspícios do arranjo, outras sete rodadas de negociação foram realizadas até que ele fosse substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que entrou em vigor em 1995.

2.3 A emergência do GATT

Um conjunto de normas específicas caracterizava o regime de comércio que emergiu com o GATT:

A primeira delas era o princípio da não discriminação, que impedia qualquer parte contratante do GATT de discriminar outro signatário do acordo no que diz respeito a questões tarifárias ou regulações sobre comércio. Esse princípio basilar do regime foi desmembrado em duas regras principais:

I) A cláusula da Nação mais Favorecida (NMF), contida no artigo I do acordo, a qual determina que as melhores condições tarifárias e não tarifárias estendidas a uma das partes contratantes do GATT sejam automática e incondicionalmente estendidas a todas as outras partes, assegurando que não haja tratamento discriminatório entre países por meio da concessão de quaisquer tipos de privilégios comerciais. Inicialmente, as principais exceções permitidas à regra eram os arranjos regionais de preferências (o que possibilitaria a formação do Mercado Comum Europeu) ou sistemas coloniais/imperiais de preferências (como a *Commonwealth*); e questões de segurança nacional. Entretanto, na década de 70, a concessão de preferências a países em desenvolvimento também seria legalmente autorizada em resposta às demandas desse grupo de afiliados.

A respeito das duas primeiras derrogações à NMF que foram mencionadas, Velasco e Cruz (2005) afirma:

Combinadas, essas duas exceções inscreveram o GATT no sistema internacional fraturado da Guerra Fria: a primeira deu cobertura legal ao Plano Marshall e a seu rebento, o Mercado Comum Europeu; a segunda justificou a discriminação contra membros do GATT que passaram a integrar o bloco soviético – em 1951, decisão do GATT a favor dos Estados Unidos, em uma disputa com a Checoslováquia, consagrou a norma de que restrições comerciais podiam ser justificadas por razões de segurança nacional (VELASCO E CRUZ, 2005, p. 30).

II) A regra do tratamento nacional ou “regra de não discriminação entre produtos”, contida no Artigo III, que impede, entre as partes contratantes, qualquer tipo de tratamento menos favorável dos produtos estrangeiros em comparação aos produtos nacionais, como a imposição de tarifas internas adicionais ou outras regulações;

Como já mencionado, o princípio da reciprocidade, assim como no RTTA norte-americano, definia o formato das negociações do GATT ao exigir que a concessão feita por uma das partes da negociação fosse compensada por uma concessão da sua contraparte. Outro elemento incorporado ao GATT que seguia o modelo dos acordos comerciais norte-americanos era a “regra do maior exportador”, que, como também já citado, estipulava que somente o principal exportador de um produto para um mercado pudesse demandar cortes tarifários do país importador.

A regra da eliminação das restrições quantitativas, segundo a qual as tarifas aduaneiras devem ser o único instrumento de regulação do comércio, enquanto quotas e outras formas de barreiras não tarifárias deveriam ser eliminadas, também era central ao GATT. Uma das mais importantes exceções a essa regra, no entanto, foi inserida ao acordo em função do interesse norte-americano em proteger seu programa doméstico de apoio a produtores agrícolas.

O sistema também continha “válvulas de escape” para as normas anteriormente descritas. Entre elas, uma das principais era o princípio da salvaguarda, que permitia às partes contratantes impor medidas restritivas ou suspender suas obrigações relativas a um determinado produto em face de situações excepcionais nas quais um surto de importações do último pudesse causar sérios danos a produtores domésticos.

Finalmente, cabe mencionar as normas e práticas que orientavam o sistema de tomada de decisão do arranjo. Segundo as regras formais do GATT, as decisões deveriam ser tomadas por meio de votações, em que cada parte contratante tinha direito a um voto, e diferentes maiorias eram exigidas de acordo com a relevância da matéria a ser decidida. Embora a obtenção de uma maioria simples fosse suficiente para aprovar a maior parte das medidas, a unanimidade era necessária para emendar a Parte I do GATT, seção que reúne os principais compromissos do acordo. Entretanto, ainda que o procedimento só tenha sido

formalmente confirmado com a criação da OMC décadas depois, na prática, as decisões no GATT foram tomadas pela regra do consenso, o que permitia que a adoção de uma medida fosse bloqueada pela apresentação de uma objeção oficial por qualquer uma das partes contratantes do acordo.

2.3.1 O movimento de expansão do GATT e a incorporação da agenda do desenvolvimento

O GATT era um acordo entre Estados e não uma organização internacional com personalidade jurídica própria. Como ressalta Velasco e Cruz (2005), essas circunstâncias se traduziram em um regime de estrutura organizativa bastante simples, na qual os Estados – designados partes contratantes, e não membros – desfrutavam de amplos poderes e de elevada autonomia. As normas elencadas na seção anterior – como o uso de um sistema de decisão consensual e de exceções e salvaguardas que propiciavam aos signatários certo grau de flexibilidade em relação aos compromissos de caráter liberal do acordo – são expressão legal dessas características do regime. Além disso, em comparação à OIC, o GATT tinha, originalmente, uma cobertura temática limitada, restringindo-se à redução de barreiras tarifárias.

As cinco primeiras rodadas do GATT – Genebra (1947); Annecy (1949); Torquay (1951); Genebra (1956) e Dillon (1960-1961) – tiveram como foco a negociação de tarifas e a definição de procedimentos internos e regras de ingresso.

“Durante os anos 50, [o GATT] concentrou seus esforços na redução de tarifas em bens industriais, uma questão de limitada importância para muitos países em desenvolvimento que ainda tinham de se industrializar” (TOYE, 2003, p. 282, tradução nossa).

Em virtude da aplicação da regra do principal fornecedor nas primeiras negociações do acordo, os Estados Unidos apresentavam concessões ao país que fosse a “[...] principal fonte de importações para um bem específico e buscavam concessões na principal exportação dos EUA para aquele país em particular” (KIM; HALL, 2006, p. 36, tradução nossa). Kim e Hall (2006) sustentam que, além de ser compatível com o RTAA e, nesse sentido, com os limites domésticos do projeto norte-americano de liberalização comercial, esse modelo de negociação permitia que o país concentrasse suas concessões em economias cujo fortalecimento era considerado crucial para sua estratégia de reconstrução da Europa e contenção da

influência soviética na região.

Como os países em desenvolvimento não eram nem principais fornecedores nem grandes mercados importadores, pouco foi solicitado deles em termos de liberalização comercial, e pouco do que eram interesses diretos de exportação dos países em desenvolvimento foi liberalizado pelos outros (BOWN, 2009, p. 13, tradução nossa).

De forma geral, nesse período, os cortes tarifários acordados praticamente não atingiram produtos agrícolas ou têxteis, itens de grande interesse para os países em desenvolvimento. A maior parte do comércio agrícola foi isentada das disciplinas do GATT por influência dos EUA e, posteriormente, também da Comunidade Econômica Europeia (CEE), que, recém-constituída, logo buscou proteger sua Política Agrícola Comum (PAC), peça fundamental de seu processo de integração regional.

Além disso, como relata Shukla (2000), com a adesão do Japão ao GATT em 1955, país que, àquela altura, era um importante exportador de produtos têxteis, foram estabelecidas as primeiras regras especiais para esses itens, movimento que culminaria praticamente na exclusão desses produtos das disciplinas do GATT. Como afirma Shukla (2000), sob a alegação de que as importações oriundas de países com baixos custos trabalhistas promoviam instabilidade em seus mercados, os países avançados posteriormente estenderam as restrições aos produtos de países em desenvolvimento. Apesar da sua incompatibilidade com o espírito liberal do GATT, as medidas restritivas, que inicialmente deveriam ser mantidas temporariamente até que a indústria têxtil dos países avançados se ajustasse à competição, foram sucessivamente ampliadas, mantendo-se vigentes até 2004.

“O que começou com o Acordo de Curto Prazo sobre Produtos Têxteis de Algodão (1961) se transformou no Acordo de Longo Prazo sobre Produtos Têxteis de Algodão (1962-73) e, posteriormente, no Acordo Multifibras (MFA) (1974-94)” (BOWN, 2009, p. 15, tradução nossa).

Tratava-se de um conjunto de arranjos que “[...] administrava o comércio global de têxteis por meio de um sistema complicado de restrições quantitativas às importações e de acordos de restrição voluntária das exportações” (BOWN, 2009, p. 15, tradução nossa).

Ainda que diferentes países em desenvolvimento tivessem assinado o acordo, “em seus primeiros anos de existência o GATT foi uma arena de negociação de

interesses comerciais que emergiam na relação entre os Estados Unidos e a Europa” (VELASCO e CRUZ, 2005, p.31).

As rodadas iniciais do arranjo envolviam uma quantidade significativamente menor de países em desenvolvimento do que as negociações da Conferência de Havana. Dos 23 membros que fundaram o GATT em 1947, apenas dez entravam nessa categoria. Esse quadro, entretanto, começa a ser alterado na década de 60, fazendo com que esses países viassem a se tornar maioria dentro do arranjo.

Segundo Hudec (1987), com o objetivo declarado de estimular a acessão dos países em desenvolvimento ao GATT, os EUA concordaram em incorporar ao acordo os artigos da Carta de Havana que permitiam o uso excepcional de tarifas e de restrições quantitativas a importações com vistas à proteção de indústrias nascentes. No entanto, mesmo diante das críticas desses membros, o país deixou de fora do GATT o capítulo 15 do texto, que permitia novas preferências comerciais, porque entendia que essa concessão – considerada por seus negociadores como uma das mais importantes – não poderia ser mantida na ausência da barganha ampla que as negociações sobre a OIC envolvia.

Como explicita Hudec (1987), os EUA continuavam interessados em uma ampla participação dos países em desenvolvimento, mas, em comparação com as negociações em Havana, o poder de barganha desses governos estava reduzido, devido, entre outras razões, ao fato de que a ameaça de não participar do regime, agora, exigiria que eles se retirassem de um acordo que já haviam assinado.

Desse modo, Hudec (1987) conclui que “quando a questão em pauta eram as exceções ‘de desenvolvimento econômico’, (...) os governos do GATT não estavam dispostos a incorporar todas as concessões que tinham sido feitas na Carta da OIC” (HUDEC, 1997, p.24, tradução nossa).

Na mesma linha de argumentação, Velasco e Cruz (2005) afirma que:

[...] a versão original do Acordo Geral não continha nenhum princípio que se aplicasse especificamente aos países em desenvolvimento – os quais, aliás, careciam na época de reconhecimento formal, como categoria distinta – ao passo que, nos estatutos da OIC, o tema do desenvolvimento ocupava um lugar de destaque (VELASCO E CRUZ, 2005, p.32).

“Quando a Carta morreu por falta de ratificação, morreram também os privilégios legais mais amplos que os países em desenvolvimento tinham ganhado no referido documento” (HUDEC, 1987, p. 23, tradução nossa). Por todas essas

razões, o GATT era visto pelos países pobres como um “clube de ricos”. Entretanto, como afirma Velasco e Cruz (2005), ao longo dos anos, o arranjo se ampliaria de forma significativa, passando a incorporar, entre outros temas, também a agenda de desenvolvimento que havia sido abandonada após o fracasso da OIC.

A relação do GATT com os países em desenvolvimento ganhava importância à medida que avançava o processo de descolonização. Além disso, em 1954, a União Soviética passava a defender a criação de uma organização internacional do comércio no âmbito da ONU. Segundo Hudec (1987), esse cenário reforçava a concorrência pelo apoio desses novos países, como se sabe, estratégia típica das potências durante a Guerra Fria. Embora tenha fracassado, a iniciativa soviética estimulava as demandas dos países do chamado terceiro mundo por uma revisão do tema do comércio e do desenvolvimento nos fóruns internacionais.

Ao longo das décadas de 50 e 60, com a publicação de uma série de estudos econômicos relevantes, ganhavam notoriedade as teses de que havia uma tendência de encolhimento da participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial, e de que os preços dos produtos primários, a base das pautas de exportação dos últimos, tendiam a se deteriorar frente aos produtos industrializados. Nesse contexto de insatisfação crescente, os países em desenvolvimento denunciavam, em meados dos anos 50, a incapacidade do regime de comércio de realmente promover uma ampliação de suas oportunidades de exportação.

Em resposta à pressão, em 1957, o GATT convocou um painel de especialistas para conduzir uma investigação sobre os problemas comerciais enfrentados por esse grupo de países. Divulgado em 1958, o documento, conhecido como relatório Harbeler, concluiu que as dificuldades se deviam, em boa parte, às políticas dos países ricos, que erguiam barreiras justamente nos setores em que os países em desenvolvimento tinham mais espaço para obter ganhos com o comércio.

Ainda que propusesse medidas de alcance limitado, dentre elas, “a formação de estoques reguladores a fim de atenuar as oscilações nos preços dos produtos primários, e a diminuição, nos países industrializados, dos tributos que incidiam [...]” (VELASCO e CRUZ, 2005, p. 36) sobre esses bens, o relatório é um marco no relacionamento do GATT com a questão do desenvolvimento por incorporar uma discussão que, àquela altura, já se desenrolava em outros espaços, lançando o órgão em um esforço mais concreto para atender às demandas de seus membros menos desenvolvidos. Como consequência imediata do relatório, um Programa de

Ação foi adotado com a finalidade de promover as exportações dos últimos.

Como relata Hudec (1987), essas medidas iniciais não se estenderam muito além da emissão de declarações formais e de apelos, de pouco sucesso, para que os países desenvolvidos oferecessem concessões unilaterais a produtos exportados pelos países em desenvolvimento e, para que relaxassem, com base em critérios individuais, a exigência de reciprocidade nas negociações com os últimos.

Entretanto, a década de 60 assistiria a um fortalecimento do poder de barganha dos países em desenvolvimento no âmbito do GATT. Hudec (1987) atribui a mudança a dois fatores principais: primeiro, a ameaça crescente embutida no processo de formação de uma organização concorrente no âmbito da ONU, a UNCTAD, e, segundo, a formação, em 1964, do G-77, uma ampla coalizão de países em desenvolvimento que consolidava a adoção de uma estratégia de bloco assertiva por esses atores.

A pressão para que o vínculo entre as questões de comércio e de desenvolvimento fosse discutido no âmbito da ONU culminaria finalmente na criação, em 1964, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Hudec (1987) sustenta que, na década de 60, a competição com o novo fórum passaria a ser o foco da relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no GATT: diante da emergência de uma arena alternativa, os países ricos queriam evitar a possibilidade, explorada de maneira prudente pelos países em desenvolvimento, de uma saída em bloco do acordo.

“O agendamento da sessão da UNCTAD para a primavera de 1964 precipitou um esforço dentro do GATT para demonstrar com mais força seu compromisso com os interesses dos países em desenvolvimento” (HUDEC, 1987, p.55, tradução nossa). Assim, os primeiros desdobramentos desse cenário se refletiram nas negociações comerciais em andamento na época, a Rodada Kennedy (1964 - 1967), na qual um capítulo sobre comércio e desenvolvimento foi incluído ao texto do acordo.

Na Rodada Kennedy, a agenda do GATT começava a se ampliar com a adoção de um acordo plurilateral sobre dumping e o início de discussões sobre os temas do comércio agrícola e do desenvolvimento. A rodada também é marcada pela primeira participação da Comunidade Europeia como bloco, o que ampliava a capacidade de barganha de seus membros nas negociações frente aos EUA.

Como resultado da rodada, a Parte IV foi adicionada ao Acordo Geral. Apesar

de estabelecer princípios gerais que não tinham caráter obrigatório, o texto incorporava os esforços de reforma promovidos até então, reconhecendo a necessidade de se garantir condições mais favoráveis às exportações dos países em desenvolvimento e, admitindo o eventual recebimento, pelos últimos, de concessões comerciais não recíprocas oferecidas pelos países desenvolvidos. Em outras palavras, uma concessão poderia ser feita a esses países sem que outra fosse necessariamente exigida deles como contrapartida. Entretanto, o texto não continha nenhuma obrigação legal que forçasse os países avançados a relaxar a regra da reciprocidade, de modo que esses membros tinham liberdade de decidir individualmente o nível de exigência que aplicariam às negociações com países em desenvolvimento.

Ao descrever o capítulo, Hudec (1987) conclui:

“A Parte IV era apenas uma declaração ligeiramente mais impressionante dos textos urgentes, mas não vinculantes, que o Programa de Ação havia emitido ao longo dos últimos cinco anos, dando-lhes uma forma permanente no texto do GATT” (HUDEC, 1987, p.55 tradução nossa).

Assim, diante da falta de interesse dos países desenvolvidos em liberalizar os setores com maior potencial de exportação para os países em desenvolvimento, as medidas surtiram pouco efeito no que se refere ao atendimento das demandas dos últimos por ganhos comerciais. Na verdade, ironicamente, enquanto esforços nesse sentido eram empregados no GATT, novas restrições no setor têxtil, como o Acordo Multifibras, eram impostas pelos países industrializados. Ao longo da década de 70, no entanto, a pressão contínua por reformas seria respondida com medidas adicionais.

Segundo Shukla (2000), com a criação da UNCTAD, ganhava força a antiga reivindicação dos países em desenvolvimento – muito combatida pelos EUA com base na defesa do princípio da não discriminação – de que preferências tarifárias em seu favor fossem permitidas. Hudec (1987) relata que, já em meados da década de 60, o bloco dos países ricos se encontrava dividido sobre a questão, com a Comunidade Europeia – que já tinha sido acusada em um caso do GATT de violar o princípio da não discriminação por estender tarifas preferenciais a ex-colônias africanas de parte dos seus membros – em favor do uso das preferências como forma de atender a demanda dos países em desenvolvimento por liberalização comercial.

Ainda de acordo com Hudec (1987), esse cenário levou os EUA a alterarem sua posição, votando, na sessão de 1968 da UNCTAD, em favor de Sistema Geral de Preferências (SGP), mecanismo que facultava aos países industrializados, de maneira discricionária e não recíproca, o direito de estender preferências tarifárias aos países em desenvolvimento. Como resultado, em 1971, o GATT aprovou duas derrogações temporárias à regra da NMF: a primeira delas, permitia a implementação do SGP; e a segunda, autorizava o intercâmbio de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, “depois de 23 anos na marginalidade, o Artigo 15 da Carta da OIC foi, finalmente, recebido no GATT” (HUDEC, 1987, p.60, tradução nossa). No entanto, essas exceções, que eram válidas por dez anos, só conquistariam status legal permanente durante as negociações da rodada seguinte.

A Rodada Tóquio (1973-1979) marcou a história do regime internacional de comércio pela ênfase dada, pela primeira vez, à questão das barreiras não tarifárias, medidas restritivas cada vez mais adotadas naquele período, inclusive por atores centrais como os EUA. Ao longo do tempo, o sistema multilateral de comércio foi ampliado tanto do ponto de vista das temáticas cobertas, incluindo a questão do desenvolvimento; como da perspectiva do número de países participantes e da sua estrutura. Nesse processo, o texto original do GATT de 1947, originalmente um capítulo da Carta da OIC, foi sendo progressivamente alterado e complementado, e sua estrutura gradativamente reformada de forma a se assemelhar mais ao aparato de uma organização internacional.

Como sustentam Hoekman e Kostecki (1995), o movimento de expansão do regime ocorreu, sobretudo, em direção à redução de barreiras não tarifárias ao comércio, questão que ganhava cada vez mais importância à medida que as tarifas eram reduzidas.

Nos primeiros anos, as rodadas comerciais se focavam na conversão de barreiras comerciais quantitativas em tarifas, e na consolidação e redução dessas tarifas por meio de negociações. [...] As barreiras tarifárias que operavam nas fronteiras foram reduzidas até se tornarem um impedimento relativamente menor para o comércio internacional entre os países industrializados (BARTON et al., 2006, p. 91, tradução nossa).

O quadro abaixo ilustra a expansão do regime ao relacionar o ano de início e término das rodadas de negociação, os temas negociados em cada uma delas e a quantidade de países participantes:

TABELA 3

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

Fonte: OMC (2005).

As negociações em Tóquio foram sintomáticas da tendência de expansão do regime. No tocante aos países em desenvolvimento, os chamados Acordos Quadro adotados na rodada delimitaram uma série de aspectos importantes da relação legal desses membros com o GATT. Os acordos introduziram ao regime a Cláusula da Habilitação, instrumento que autorizava permanentemente o SGP; as preferências entre países em desenvolvimento e; o princípio do tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento em negociações de barreiras não tarifárias, com condições ainda mais favoráveis para os países de menor desenvolvimento dentro do grupo. Os textos também continham disposições que beneficiavam esses países no que se refere às exceções sobre restrições de balanço de pagamento; proteção

da indústria nascente e até mesmo em relação à regra da reciprocidade.

Para Shukla (2000), entretanto, esses avanços foram circunscritos pela adoção do princípio da graduação, dispositivo que legitimava a expectativa de maior participação dos países em desenvolvimento em relação aos direitos e obrigações do GATT à medida que suas economias progredissem. Como relata Hudec (1987), como contrapartida à adoção dos outros dispositivos, os EUA -- que assistiam ao crescimento de importações oriundas de países em desenvolvimento e, em parte como consequência, de críticas domésticas sobre a falta de disciplina legal para esses membros do GATT -- exigiram a aceitação do conceito de graduação.

Em relação às outras questões negociadas, além da redução de tarifas, a Rodada Tóquio também resultou em uma pequena reforma do órgão de solução de disputas do GATT -- alteração que seria radicalmente expandida na Rodada Uruguai, outra vez em função da pressão norte-americana -- e no estabelecimento de um conjunto de acordos plurilaterais sobre barreiras não tarifárias, que ficou conhecido como códigos. Dado o caráter de adesão facultativa dos códigos, naquele momento, apenas parte dos membros do GATT, sobretudo países desenvolvidos, aderiram a esses compromissos, que abrangiam questões diversas como barreiras técnicas ao comércio; compras governamentais; subsídios; medidas antidumping e outros.

Shukla (2000) sustenta que a opção pela abordagem plurilateral dos códigos refletia, àquela altura, certa impaciência dos países avançados, dentre eles os EUA, com a morosidade dos procedimentos de negociação do GATT.

A questão gerou divergência no interior da instituição. Os Estados Unidos, com o apoio de parte dos países ricos, pressionavam para que os países em desenvolvimento de maior peso econômico assinassem os códigos, ameaçando, em alguns casos, restringir os benefícios acordados apenas aos seus signatários. Os países em desenvolvimento, por outro lado, opunham-se a sua possível exclusão com base no argumento de que ela violaria a cláusula da NMF. Esses governos queriam que disposições em seu favor fossem incluídos aos textos dos códigos, o que, eles alegavam, colocaria os acordos em consonância com o princípio, que acabava de ser adotado pelo GATT, do tratamento especial e diferenciado. Embora essa demanda tenha sido em alguma medida atendida com a anexação de provisões à maioria dos acordos, ainda assim, após a conclusão das negociações, os EUA se veriam frustrados com a pequena quantidade de países em desenvolvimento que subscreveram os códigos.

Devido à pressão para que os códigos fossem aplicados em conformidade com a cláusula da NMF, os benefícios decorrentes deles foram, com a exceção prevista de alguns poucos acordos, indiscriminadamente estendidos a todas as partes contratantes do GATT, incluindo os países em desenvolvimento que não tinham assinado os códigos nem assumido, portanto, as obrigações inerentes.

Segundo a interpretação de Barton et al. (2006), devido aos constrangimentos que decorriam do contexto de bipolaridade da Guerra Fria, os EUA decidiram não utilizar seu poder de barganha no intuito de impor os compromissos aos países em desenvolvimento – tal como defendiam alguns funcionários do USTR – para não tensionar suas relações com esses Estados.

“Os formuladores norte-americanos de política, especialmente no Departamento de Estado, mantinham um vínculo entre a política comercial e de segurança que restringiu o uso de poder pelos EUA para fechar a Rodada [...]” (STEINBERG, 2002, p. 357, tradução nossa).

A postura dos EUA na questão dos códigos e da graduação na Rodada Tóquio já sinalizava o início de um longo processo de revisão do posicionamento do país em relação ao sistema multilateral de comércio, movimento que encontraria seu ápice na rodada seguinte. Na década de 70, pressões domésticas decorrentes do aumento da concorrência econômica internacional e do acúmulo de déficits comerciais crescentes estimulavam os EUA a adotar uma postura negociadora mais rígida frente a grandes parceiros comerciais como o Japão e a Alemanha, e a cobrar maior disciplina legal das economias mais avançadas entre os países em desenvolvimento. Essas transformações no cenário econômico e a evolução da política comercial dos EUA são retomados no capítulo 2 deste trabalho. Na Rodada Tóquio, entretanto, essa mudança, ainda incipiente, foi limitada por constrangimentos que, à altura da Rodada Uruguai, já estavam enfraquecidos.

Apesar da agenda mais ampla na Rodada Tóquio, é a Rodada Uruguai (1986-1994) que marca de maneira decisiva a tendência de expansão do GATT ao estabelecer um conjunto de mudanças centrais para o campo do comércio internacional e culminar na criação da OMC. Os EUA tiveram papel central no processo de mudança do escopo do regime internacional de comércio. Essa questão será abordada com mais profundidade no capítulo 2 e 3 deste trabalho, que tratam da Rodada Uruguai. Por ora, cabe mencionar apenas a importância e alguns dos principais resultados dessas negociações.

Oficialmente iniciada em 1986 e encerrada em 1994, a Rodada Uruguai foi uma negociação ambiciosa que ampliou a cobertura temática do GATT, ao estender as regras do regime internacional de comércio a novas áreas – como a de serviços, investimentos e propriedade intelectual -- por meio do estabelecimento dos acordos GATS, TRIMS e TRIPS. As negociações também aprofundaram a redução das tarifas de produtos industrializados e reintegraram o tema da agricultura e dos têxteis ao GATT. Um novo acordo sobre a aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) foi negociado.

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

Além disso, um “Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais” (*Trade Policy Review*, em inglês) foi instituído e “houve um aprimoramento dos mecanismos de defesa comercial, por meio do Acordo sobre Salvaguardas e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias” (OLIVEIRA, 2007, p. 252).

Por último, a OMC foi criada e o instrumento de resolução de controvérsias presente no GATT foi reformado e fortalecido para atuar de maneira mais efetiva na recém-nascida organização. O processo de reforma do mecanismo do GATT e suas consequências no âmbito da OMC serão discutidos nos capítulos 3 e 4 desse trabalho.

2.4 Considerações Finais

Com a aprovação do RTAA em 1934, os EUA começavam a se afastar de uma tradição de política comercial pouco engajada internacionalmente e conduzida, sobretudo, pelo Congresso para adotar uma orientação mais internacionalista, encabeçada pelo Departamento de Estado. Partindo de certo isolamento no processo de definição das tarifas, que se dava predominantemente sob a influência de grupos de interesse domésticos, a política comercial norte-americana passaria a atribuir um novo foco a interesses exportadores e permitir uma maior influência de negociações internacionais na determinação de tarifas comerciais. Na base dessa

política estavam, simultaneamente, os conceitos de reciprocidade e de não discriminação.

“Os EUA, diferente da Grã-Bretanha, consagraram a reciprocidade como elemento central para a liberalização do comércio. Eles não estavam dispostos a reduzir suas próprias barreiras tarifárias elevadas unilateralmente” (STEIN, 1985, p.377, tradução nossa).

Tratava-se de uma transformação extremamente significativa e de consequências duradouras: O país emergiria como líder do processo de construção do sistema multilateral de comércio no pós Segunda Guerra. Na condição de incontestável potência econômica e política ao final do conflito, os EUA defenderam a criação de um regime de comércio de caráter não discriminatório e com poucas exceções a regras de liberalização comercial que eles defendiam. Àquela altura, Washington via a instituição de comércio a ser construída como parte uma ordem econômica maior, que, entre outras coisas, tinha por finalidade evitar as políticas e a instabilidade que teriam contribuído para a Segunda Guerra Mundial.

Desde o início do processo, entretanto, o projeto norte-americano foi sendo alterado. Primeiro, apresentavam-se as necessidades do imediato pós-guerra: uma Europa combalida, e zelosa de sua autonomia para promover políticas de pleno emprego e outras medidas com vistas a proteger e recuperar sua economia. Já nas primeiras negociações com o Reino Unido, a preferência norte-americana pela eliminação de restrições quantitativas ao comércio e por um regime não discriminatório seria contestada, respectivamente, pela demanda britânica por exceções para casos de desequilíbrio em seu balanço de pagamentos e pela manutenção do seu esquema de preferências comerciais imperiais, a Commonwealth. Posteriormente, os constrangimentos decorrentes da emergência da Guerra Fria; a resistência de grupos de interesse doméstico nos EUA – alguns deles motivados, em parte, pelo atendimento das demandas de outros países – e escolhas políticas em Washington alterariam significativamente o plano. “[...] Os Estados Unidos possuíam importantes interesses políticos pelos quais estavam preparados para fazer concessões econômicas” (STEIN, 1985, p. 359, tradução nossa). O resultado foi a emergência de um regime de comércio misto, no qual o liberalismo era equilibrado com válvulas de escape às obrigações comerciais em decorrência da consideração de necessidades econômicas domésticas – um modelo que Ruggie (1982) denominou *embedded liberalism*.

Durante a Conferência de Havana (1948), que originou a carta da Organização Internacional do Comércio, o interesse dos EUA em uma ampla participação na organização levaria o país a fazer concessões à Europa e aos países em desenvolvimento, categoria que crescia com o avanço do processo de descolonização. Em 1948, o interesse de Washington em evitar uma ruptura com os países em desenvolvimento para impedir um possível fortalecimento da propaganda Comunista contribuiria para que demandas desse grupo, como exceções que protegiam sua indústria nascente, também fossem incluídas ao regime de comércio.

O documento que emergiu da Conferência, a Carta de Havana, estabelecia uma instituição com ampla cobertura temática e normas bastante detalhadas. A ideia norte-americana de um regime de comércio com poucos controles foi circunscrita por uma série de dispositivos defendidos por países industrializados, como os que permitiam restringir importações diante de crises de balanço de pagamentos, e ainda pelas regras, nesse caso menos eficientes, que protegiam a indústria nascente dos países em desenvolvimento. O princípio da não discriminação, por sua vez, foi constrangido pela manutenção dos acordos preferenciais vigentes (o que permitia a Commonwealth), e a aceitação, dentro de algumas condições, da formação de novos arranjos preferenciais, incluindo iniciativas regionais e acordos que teriam por finalidade a promoção de desenvolvimento econômico.

Cabe ressaltar, entretanto, que exceções às ideias liberais também foram incorporadas à Carta devido às preferências dos negociadores norte-americanos, como as regras que permitiam subsídios a produtos agrícolas. O país também assegurou a existência de salvaguardas que permitiam, até mesmo, a retirada, com compensação, de concessões acordadas em negociações comerciais quando constatado que elas haviam causado sério dano à indústria doméstica. Além disso, também devido aos limites domésticos da sua política de liberalização comercial, nas negociações de 1947, os EUA recusaram o procedimento de redução de tarifas amplo proposto pela Grã Bretanha para favorecer uma abordagem de cortes seletivos em produtos específicos. Esse procedimento seria mantido em rodadas posteriores do GATT até ser substituído depois de superada a resistência inicial dos EUA.

Ironicamente, entretanto, a Carta de Havana não seria ratificada pelo seu principal proponente. A discussão do Plano Marshall e outras questões ligadas ao contexto de Guerra Fria (como a formação da OTAN e a Guerra da Coreia) eram

vistas com maior urgência em Washington, fazendo com que a ratificação da Carta fosse deixada de lado. Além disso, os incentivos para a criação da instituição tinham sido reduzidos pela existência de uma arena comercial alternativa: o acordo do GATT, que havia sido aprovado em 1947 como um expediente temporário para dar base, até que a OIC fosse estabelecida, a negociações e concessões comerciais que haviam sido acordadas por alguns países na primeira conferência para a criação da organização.

Somava-se a esses fatores, a resistência interna nos EUA. A oposição no país incluía desde grupos protecionistas; a críticos da cessão de soberania a uma instituição internacional com procedimentos de votação que colocavam os EUA em posição de minoria; e interesses que criticavam a falta de liberalização comercial e de regras fortes para a proteção dos investimentos externos norte-americanos. Além disso, as críticas eram alimentadas pelo fato de que os EUA teriam cedido quanto à parte das demandas de seus parceiros comerciais. Os dispositivos eram vistos por parte dos opositores como exceções protecionistas ou mecanismos que impregnavam a Carta de Havana de excessivo controle governamental da economia.

Assim, após um primeiro movimento de expansão, o projeto se alteraria outra vez, tomando contornos muito menores. Com o fracasso da OIC, um empreendimento bastante ambicioso, o GATT, uma estrutura muito mais modesta do ponto de vista da cobertura temática, da quantidade de membros e da estrutura organizacional passaria a ser permanente. O acordo oferecia aos EUA o benefício de não exigir aprovação congressional. Os princípios que orientavam os acordos negociados sob a autoridade do RTAA norte-americano foram as principais referências para o GATT, que incorporou o princípio da não discriminação por meio da NMF; a regra da reciprocidade e, por algum tempo, a regra do maior exportador.

Apesar do interesse norte-americano em atrair países em desenvolvimento para o arranjo, que era visto como um clube de países ricos, a questão do desenvolvimento foi um dos diversos temas que perderam espaço no regime de comércio com a falência da OIC. Apesar de terem sido mantidos os artigos sobre a proteção da indústria nascente, o artigo 15 da Carta de Havana, que permitia o estabelecimento de novas preferências comerciais entre países em desenvolvimento, foi um dos dispositivos que os negociadores norte-americanos se recusaram a incluir ao GATT.

Ao longo dos anos, entretanto, o GATT passaria por um processo de

ampliação que atingiu os três aspectos mencionados acima, assemelhando-se cada vez mais a uma organização internacional propriamente dita, como constava originalmente nos planos para a OIC. O número de afiliados cresceria significativamente a partir da década de 60, fazendo com que os países em desenvolvimento passassem a ser maioria no arranjo. Estruturas e procedimentos, consolidados, muitas vezes, informalmente ao longo dos anos, foram gradualmente oficializados e o mecanismo de resolução de controvérsias sofreu uma série de alterações. Por fim, o escopo do regime se estenderia das tradicionais barreiras tarifárias para as chamadas barreiras não tarifárias ao comércio, movimento no qual os EUA tiveram grande peso. Como se sabe, essa tendência de expansão teria seu ápice durante a Rodada Uruguai do GATT, que deu origem à Organização Mundial do Comércio.

O tema do desenvolvimento foi gradualmente incorporado ao GATT em resposta à pressão crescente dos países em desenvolvimento que, organizados em uma coalizão ampla, demonstravam insatisfação com a falta de ganhos comerciais. Desde o início, devido às preferências dos países ricos, a agenda do GATT havia se concentrado na redução das tarifas de produtos industrializados, praticamente excluindo das negociações os bens agrícolas e produtos têxteis, áreas de maior potencial de exportação para os países em desenvolvimento. Esses dois setores só seriam parcialmente reintegrados ao regime nas conversações da Rodada Uruguai. No contexto da Guerra Fria, a concorrência gerada pela formação de um fórum rival, a UNCTAD, favoreceu as demandas dos países em desenvolvimento pelo relaxamento da exigência de reciprocidade nas negociações e pela permissão do intercâmbio de preferências entre eles. Assim, na década de 70, o artigo 15 da Carta de Havana seria finalmente readmitido ao GATT. Enquanto a exclusão desses países permanecia de forma significativa no que diz respeito à pauta de negociação, paradoxalmente, a questão do desenvolvimento ganhava mais espaço no regime do ponto de vista do seu status legal.

Ironicamente, na Rodada Tóquio, apesar da adoção da cláusula de habilitação (mecanismo que tornava permanente o SGP, as preferências, e princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento), os Estados Unidos já sinalizavam a intenção de exigir mais disciplina legal e concessões recíprocas das economias mais avançadas entre os países em desenvolvimento. Motivada, em boa medida, por pressões domésticas decorrentes dos efeitos do

aumento da competitividade internacional na economia norte-americana, esse movimento traduziu-se na rodada tanto pela insistência dos EUA na adesão dos países em desenvolvimento aos compromissos dos códigos, como na demanda do país pela adoção do princípio da graduação, o que, de certa forma, limitava as conquistas recentes desse grupo de países.

Alterações do contexto internacional, aliadas ao clímax de um longo processo de revisão da política comercial norte-americana, permitiram que os EUA assumissem uma postura negociadora ainda mais dura em relação aos seus parceiros comerciais, incluindo os países em desenvolvimento, durante a Rodada Uruguai. Com a adoção do princípio do single-undertaking, esse movimento seria marcado por uma reversão do relaxamento da regra de reciprocidade, assim como, pela limitação do princípio do tratamento especial e diferenciado obtido pelos países em desenvolvimento. Como discutiremos nos capítulos seguintes, essa conjuntura específica teve desdobramentos extremamente importantes para o sistema multilateral de comércio. Durante a Rodada Uruguai, a erosão dos constrangimentos presentes no contexto de Guerra Fria permitiria outra vez uma alteração dramática do regime de comércio, culminando na criação da OMC: uma organização internacional com ampla cobertura temática, elevado número de membros e um mecanismo de resolução de controvérsias poderoso.

3 INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PAPEL DOS EUA NA EVOLUÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Neste capítulo, apresentaremos uma revisão do debate teórico nas RI sobre o papel dos EUA na evolução do Sistema Multilateral de Comércio. Nosso ponto de partida é uma das mais poderosas explicações sobre a construção do regime internacional de comércio na década de 40, a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Dando continuidade ao debate com a exposição das diferentes abordagens teóricas que se seguiram, nosso panorama avança até o momento mais recente, no qual o multilateralismo comercial se encontra sob a égide da OMC. Com esse processo de revisão da literatura, pretendemos reorganizar os argumentos apresentados para construir um olhar teórico que servirá como plataforma para a argumentação desenvolvida nos capítulos seguintes.

3.1 A Teoria da Estabilidade Hegemônica e a construção do GATT

Uma das mais influentes interpretações teóricas sobre o papel dos EUA na construção do SMC, a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) associa fatores políticos – essencialmente a distribuição de poder no cenário internacional – às características da economia mundial. Grosso modo, ela sustenta que a existência de uma ordem econômica estável e aberta é mais provável na presença de uma estrutura política determinada, um sistema dominado por um Estado hegemônico.

Na década de 70, fenômenos como o fim do sistema de Bretton Woods; a adoção de novas formas de protecionismo em diversos países e as crises do petróleo alimentaram preocupações com a estabilidade da ordem econômica internacional. Introduzida no debate da disciplina de Relações Internacionais nesse período, a TEH foi frequentemente empregada para explicar a emergência dos regimes de comércio do século XIX e do pós Segunda Guerra Mundial. Segundo essa perspectiva, a liderança britânica teria permitido o estabelecimento de uma ordem de comércio liberal na segunda metade do século XIX. De forma análoga, a hegemonia dos EUA teria propiciado a construção de um regime internacional de comércio na década de 40.

Por extensão do argumento, a teoria também se propõe a esclarecer o esgotamento dessas ordens, apontando o declínio do Estado hegemônico como

causa de instabilidade e colapso do sistema. O início do processo de decadência britânica por volta de 1875 teria resultado numa onda de protecionismo e na falência dos regimes financeiro e de comércio da época. Não coincidentemente, nas décadas de 70 e 80, a percepção de que a hegemonia norte-americana estava em declínio foi associada a uma crise --- diagnosticada, sobretudo, pela adoção de um novo tipo de protecionismo -- da ordem de comércio do pós-guerra. Dito de outra forma, a teoria ligava o declínio econômico relativo dos EUA às dificuldades do regime de comércio então consubstanciado no GATT. Nesse sentido, a TEH não apenas oferecia uma interpretação de períodos históricos anteriores, mas era aplicada tanto para esclarecer o momento no qual estava sendo desenvolvida, como para traçar visões sobre o futuro da ordem econômica internacional.

Os principais proponentes dessa abordagem teórica são Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Stephen Krasner. Com a publicação de *“The World in Depression”* em 1973, Kindleberger introduziu à discussão da disciplina de RI o que, quase uma década depois, Robert Keohane denominaria Teoria da Estabilidade Hegemônica. A obra atribui a gravidade da crise econômica e da desordem do sistema monetário do entre-guerras à ausência de um líder com a disposição e os recursos necessários para estabilizar a economia internacional.

Segundo Kindleberger (1986), durante o período de liderança do Reino Unido, o país teria desempenhado funções cruciais para a manutenção da estabilidade econômica: atuava como o principal prestador internacional -- o que mitigava o ajuste deflacionário em países deficitários, reduzindo a possibilidade de que eles recorressem a um fechamento de seus mercados -- e mantinha seus mercados abertos a importações. Com a decadência industrial do Reino Unido, no entanto, o país teria deixado de ser capaz de desempenhar o papel de estabilizador do sistema.

Kindleberger (1986) sustenta que, embora dispusessem dos recursos econômicos necessários para substituir a liderança inglesa, os EUA resistiam em assumir as responsabilidades envolvidas, o que incluiria, entre outras coisas, conter as próprias tendências protecionistas. Ao contrário, o governo norte-americano aprovaria o protecionismo da Smoot Hawley em 1930. Como sabemos, em diversas economias, a medida foi seguida por elevações tarifárias e desvalorizações competitivas do câmbio, o que reduziu drasticamente os fluxos internacionais de comércio. Em outras palavras, Kindleberger (1986) conclui que a severidade da crise

econômica dos anos 30 resultou do vácuo de liderança causado pela decadência britânica e pela falta de disposição dos EUA em assumir os custos de uma estabilização.

Como argumentam Stein (1984) e Grunberg (1990), ainda que não tenha empregado explicitamente este termo, Kindleberger (1986) interpreta a estabilidade da economia internacional como um bem público. Desenvolvido a partir da teoria da ação coletiva de Mancur Olson, o conceito de bem coletivo é definido por a) beneficiar até mesmo aqueles que não contribuíram para o seu fornecimento e b) ser consumido sem rivalidade, ou seja, o uso do bem por um ator não reduz a quantidade disponível para o consumo de terceiros.

De acordo com a teoria da ação coletiva, um conjunto de fatores dificulta a produção adequada de bens coletivos. Os atores não possuem incentivos individuais para arcar com a sua promoção, uma vez que ações nesse sentido também beneficiariam todos outros atores. Assim, o provimento de bens públicos é prejudicado pelo problema dos “caroneiros”, isto é, dos indivíduos que se beneficiam dos bens sem pagar por eles. Segundo a teoria, contudo, essa dificuldade pode ser superada na presença de um ator suficientemente interessado no bem e com capacidade de arcar sozinho com os seus custos.

Ao adaptar este argumento para o plano internacional, Kindleberger (1986) sugere que sistemas hegemônicos viabilizam a estabilização de uma economia internacional aberta (em outras palavras, o fornecimento do bem coletivo) devido à existência de um Estado interessado e poderoso o bastante para arcar com os seus custos. É importante ressaltar que a transferência da lógica dos bens coletivos para o nível internacional também implica o entendimento de que a ordem econômica favorece todos os atores do sistema ainda que eles não tenham contribuído com a sua promoção (Grunberg 1990; Snidal 1985; Stein 1984).

Para Snidal (1985), a tese sobre um líder provedor de bens coletivos conduz a conclusões relevantes em relação ao caráter distributivo dos regimes econômicos liberais: a ordem criada é vista como proporcionalmente mais favorável aos Estados relativamente menos poderosos – que compartilham dos seus benefícios sem arcar com custos – do que ao Estado hegemônico. Segundo Palan (2002), a constatação de que regimes liberais de comércio devem ser entendidos como bens coletivos – ao menos para os seus membros – deriva da premissa da teoria neoclássica do comércio de que todos os atores envolvidos em processos de abertura comercial

são beneficiados. Além disso, do ponto de vista prático, a generalização indiscriminada de concessões comerciais, prática consolidada pelo uso da cláusula da NMF nas negociações do GATT e da OMC, teria o efeito de estender benefícios acordados àqueles que não contribuiriam para a produção do bem.

Por essas razões, para Palan (2002), as origens da TEH estariam mais próximas do pensamento liberal e de abordagens como a teoria da escolha racional do que da vertente realista das Relações Internacionais. A teoria, no entanto, tem variantes, algumas delas comumente associadas à tradição realista das RI. Gilpin (2001), por exemplo, traça uma separação entre as versões liberal e realista da teoria, enquanto Snidal (1985) distingue entre uma vertente “benevolente” da TEH, linha que seria adotada por Kindleberger, de uma teoria “coercitiva”, desenvolvida por Gilpin e Krasner.

De fato, o caráter benevolente atribuído à ação do Estado hegemônico é evidente na obra de Kindleberger. Por outro lado, como sustenta Stein (1984), as contribuições de Krasner e de Gilpin para a construção da TEH têm foco nos interesses particulares do poder hegemônico na promoção de uma ordem liberal de comércio.

Gilpin (2001) argumenta que o regime de comércio criado no pós-guerra teria promovido os interesses econômicos, políticos e de segurança dos EUA, fortalecendo a aliança capitalista liderada pelos norte-americanos durante a Guerra Fria. Nas palavras do próprio autor:

Enquanto Kindleberger argumentou que o líder criou uma ordem econômica liberal por razões econômicas próprias e cosmopolitas, ambos, Krasner e eu, argumentamos que o poder hegemônico criou uma economia internacional liberal, sobretudo, para promover os seus próprios interesses, interesses políticos e de segurança em particular. Nós dois reconhecemos que esses interesses de segurança podem incluir os interesses econômicos e militares de aliados. Ao ter um papel central na promoção de uma economia internacional aberta e interdependente (composta principalmente pelos Estados Unidos e seus aliados) para fortalecer a aliança antissoviética, os motivos da América dificilmente foram altruístas (GILPIN, 2001, p. 99, tradução nossa).

Nesse sentido, a obra de Gilpin ressalta a interação, por vezes negligenciada por estudiosos de temas econômicos, entre as questões comerciais e de segurança na construção do sistema multilateral de comércio. Apesar disso, a TEH não perde de vista os interesses econômicos do Estado hegemônico em políticas de livre-comércio, argumentando que este Estado tem preferência por um regime de

comércio liberal em virtude do seu predomínio econômico.

Ao considerar um conjunto de interesses estatais afetados pelo comércio (renda nacional agregada; estabilidade social; poder político e crescimento econômico), Krasner (1976) conclui que -- diferente dos outros Estados, para os quais a liberalização comercial terá efeitos menos favoráveis no que se refere a esses quatro aspectos fundamentais -- o poder hegemônico terá preferência por uma estrutura econômica aberta. Isso ocorre porque esses Estados reúnem características -- como posse de um mercado de grandes dimensões relativas; economia relativamente pouco dependente do comércio internacional; alto grau de desenvolvimento econômico e mobilidade elevada dos fatores de produção -- que, ao mesmo tempo, reforçam os ganhos e atenuam os impactos negativos de políticas de liberalização comercial:

The costs and benefits of openness are not symmetrical for all members of the system. The hegemonic state will have a preference for an open structure. Such a structure increases its aggregate national income. It also increases its rate of growth during its ascendancy - that is, when its relative size and technological lead are increasing. Further, an open structure increases its political power, since the opportunity costs of closure are least for a large and developed state. The social instability resulting from exposure to the international system is mitigated by the hegemonic power's relatively low level of involvement in the international economy, and the mobility of its factors (KRASNER, 1976, p. 322).

Estabelecidos os interesses políticos e econômicos dos Estados detentores de hegemonia por uma ordem liberal de comércio, ambos autores discutem a maneira como ele se encarrega de instaurar esse sistema. Uma das razões para a mencionada referência de Snidal (1985) a uma TEH coercitiva é o argumento, apresentado sobretudo por Gilpin, de que o Estado hegemônico pode empregar recursos de poder na tentativa de forçar outros Estados a contribuir com a manutenção da ordem liberal. Gilpin (2001), entretanto, faz uma ressalva a essa possibilidade:

A teoria da estabilidade hegemônica postula que o líder ou poder hegemônico facilita a cooperação internacional e previne a deserção das regras dos regimes através do uso de compensações ("subornos"), sanções, e/ou outros meios, mas pode raramente, se alguma vez, coagir Estados relutantes a seguir as regras de uma ordem econômica liberal (GILPIN, 2001, p. 97-98, tradução nossa).

A esse respeito, Krasner (1976) afirma que "o Estado potencialmente

dominante tem capacidades simbólicas, econômicas e militares para motivar ou obrigar outros a aceitarem uma estrutura aberta de comércio” (KRASNER, 1976, p. 322, tradução nossa).

[...] Em termos de incentivos positivos, ele pode oferecer o acesso ao seu enorme mercado doméstico e a suas exportações relativamente baratas. Em termos de incentivos negativos, ele pode reter empréstimos estrangeiros e engajar-se em competição, potencialmente desastrosa para o Estado mais fraco, nos mercados de países terceiros [...] (KRASNER, 1976, p. 322-323, tradução nossa).

Embora mencione a diversidade de expedientes à disposição do Estado hegemônico, Krasner (1976) defende que o uso de recursos econômicos é crucial para a consecução dos objetivos comerciais deste Estado, uma vez que o emprego da força, de forma geral, não seria alternativa eficiente para alterar as práticas econômicas de outros Estados.

Dadas essas limitações, Gilpin (2001) considera improvável que regimes econômicos liberais atendam exclusivamente os interesses dos Estados que detêm hegemonia, argumentando que o funcionamento e sobrevivência dessas ordens dependem da satisfação, em alguma medida, das demandas das principais potências econômicas mundiais. Dito de outra forma, Estados dominantes não poderiam, a despeito da sua influência excepcional, simplesmente impor uma ordem liberal ao restante do mundo, de modo que os regimes precisariam se basear em cooperação. Nesse sentido, os proponentes da TEH parecem inclinados a reconhecer que, em função da necessidade de promover cooperação, as instituições promovidas pelo poder hegemônico não podem ser capazes de atendê-lo em todos seus interesses de curto prazo. As alterações sofridas no projeto norte-americano para o regime de comércio -- questão desenvolvida no primeiro capítulo -- ilustram bem esse processo de incorporação das demandas de outros Estados. Como argumentado por parte dos teóricos mencionados acima, as razões para que isso tenha ocorrido estavam vinculadas a fatores geopolíticos relacionados ao contexto da Guerra Fria, mas também a necessidades intrínsecas ao processo de negociação comercial.

Estudiosos não diretamente envolvidos no desenvolvimento da TEH apresentaram argumentos semelhantes. Stein (1984) sustenta que um regime de comércio aberto não pode surgir das políticas de um único Estado, ainda que se trate de um Estado hegemônico. Segundo Stein (1984), como o Estado hegemônico

precisa de “seguidores” -- isto é, que outros Estados também adotem medidas de liberalização -- a construção de uma ordem liberal de comércio está necessariamente assentada em negociações entre as grandes nações comerciais.

A hegemon cannot alone bring about an open trading order. It can unilaterally reduce its own tariffs, but this does not create an international trading order of lower tariffs. It can impose an open trading regime on weak countries, but this too does not create a global regime. Trade liberalization among major trading states is rather, the product of tariff bargains. The hegemon must get others to agree to lower their tariffs as well. Without agreements, there can be no regime. Such accords typically require the hegemon to make important concessions. (STEIN, 1984, p. 358).

Para Stein (1984), o Estado hegemônico é levado -- devido à lógica de busca por seguidores acima descrita -- a fazer concessões aos seus principais parceiros comerciais, o que, historicamente, teria resultado em barganhas assimétricas e regimes menos liberais do que ele aspirava:

Indeed, in both the 19th and 20th centuries, the hegemonic power accepted compromises and deviated from the ideal of free trade. Hegemons may lead, but they need followers, and they must make concessions to gain others' assent. In other words, the liberal trade regimes that emerged in both centuries were founded on asymmetric bargains that permitted discrimination, especially against the hegemon. The agreements that lowered tariff barriers led not to free trade, but freer trade. In the process, they legitimated a great deal of mercantilism and protectionism (STEIN, 1984, p. 358-359).

Com base nos argumentos apresentados pelos teóricos citados, podemos concluir que, somadas aos interesses estratégicos dos EUA durante a Guerra Fria, exigências intrínsecas às negociações comerciais moldaram o processo como este país construiu o SMC. O argumento exposto, de fato, auxilia na compreensão de decisões tomadas pelos negociadores dos EUA no GATT -- como a promoção de trocas desiguais de cortes tarifários (como as negociações de 1948 com o Reino Unido); a permissão de determinados tipos de restrições a importações; ou aceitação da discriminação de seus produtos no Mercado Comum Europeu. A partir dessa perspectiva, as concessões feitas a outros países -- incluindo aquelas que envolviam a tolerância dos EUA a práticas protecionistas ou inconsistentes com seus interesses econômicos de curto prazo -- serviram, ironicamente, à finalidade última de construir uma ordem internacional que promovesse alguma dose de liberalização do comércio.

3.2 As principais críticas à Teoria da Estabilidade Hegemônica

A teoria da estabilidade hegemônica foi alvo das mais diversas contestações no debate acadêmico das RI. Dentre elas, os críticos frequentemente apontaram as dificuldades da TEH em definir com precisão o conceito de hegemonia, base de toda sua edificação teórica. Um dos problemas seria determinar o que exatamente distingue Estados hegemônicos e não hegemônicos. Parte da literatura recorre à comparação de dados sobre as capacidades materiais de Estados (como PIB, gastos militares e etc) para justificar o status de uma hegemonia.

Diversos teóricos, no entanto, criticam definições que se baseiem apenas na comparação dos recursos materiais de poder das potências. Russett (1985), por exemplo, sugere a substituição da ideia de base material de poder por uma definição centrada no conceito de controle sobre resultados. Diferentemente dos indicadores materiais, contudo, o conceito de “[...] controle sobre resultados só pode ser inferido por evidência histórica” (STRANGE, 1987, p. 554, tradução nossa), tarefa que tornaria discutível a própria existência de uma hegemonia.

Keohane (1984) relembra que, segundo o próprio Kindleberger, no caso do entre guerras, a instabilidade da economia internacional não se devia tanto a uma falta de capacidade material por parte dos EUA, mas, principalmente, à ausência de disposição política. No limite, o argumento de Kindleberger implicaria que:

[...] Estados com recursos preponderantes serão hegemônicos, exceto se decidirem não se comprometer com o esforço necessário para as atividades de liderança. Entretanto, isso não nos diz o que vai determinar a última decisão. [...] Isso não é muito útil, uma vez que até que ponto uma dada configuração de poder levará o potencial do Estado hegemônico a manter um conjunto de regras permanece indeterminado, a não ser que conheçamos muito sobre a sua política doméstica (KEOHANE, 1984, p. 35, tradução nossa).

Nesse sentido, Keohane (1984) e Gilpin (2001) consideram a hegemonia uma condição necessária, mas não suficiente para o estabelecimento de uma ordem econômica liberal. Entretanto, como reconhece Keohane (1994), a apresentação de condições adicionais para o florescimento desse tipo de ordem – como faz Gilpin ao advertir que, além da hegemonia, também se faz preciso que o Estado hegemônico esteja comprometido com princípios liberais – alimenta críticas quanto à própria utilidade do construto teórico. Em outras palavras, as tentativas de refinar o conceito

de hegemonia tenderam a restringir o alcance explicativo da TEH.

Em relação a essa questão, Grunberg (1990) afirma que, “de certa forma, a teoria da estabilidade hegemônica leva à afirmação tautológica de que os poderes que têm o interesse de promover políticas de livre-comércio vão promovê-las” (GRUNBERG, 1990, p. 438, tradução nossa). O esforço de examinar as políticas comerciais dos Estados com base em suas percepções de interesse, para Grunberg (1990), dispensaria a linguagem de redundante que a TEH produziria.

Outros estudiosos contestaram a construção de um paralelo entre períodos históricos extremamente distintos: as fases hegemonia britânica e de hegemonia norte-americana. Strange (1987) argumenta que os proponentes da teoria parecem presumir, de maneira implícita, que não haveria diferenças muito relevantes entre a estrutura da economia mundial do século XIX e da década de 80. Para Strange (1987), essa perspectiva ignora mudanças centrais na natureza do jogo competitivo – cujo foco, historicamente, foi transferido de disputas pelo controle de territórios para a concorrência por mercados mundiais de bens e serviços – no qual os Estados estão lançados em busca de seus interesses econômicos.

Outros “[...] críticos argumentam que um sistema não precisa ser hegemônico para ser aberto e, portanto, não existe um relacionamento forte entre comércio internacional de um lado e sistema hegemônicos ou não hegemônicos de outro” (MANSFIELD, 1992, p. 733, tradução nossa). Para essa literatura, a hegemonia deixa de ser condição necessária para a construção de um regime de comércio aberto.

Ao testar a relação entre abertura comercial e hegemonia, Krasner (1976) argumenta que, ao contrário das expectativas da TEH, esses dois fatores não coincidiram em três momentos históricos: a fase entre os anos 1900 e 1913, na qual teria ocorrido uma redução das barreiras ao comércio internacional; os anos do entre guerras, que teriam sido marcados por uma escalada do protecionismo embora os EUA fossem o poder econômico dominante; e o período posterior a 1960, que, até o momento da redação do artigo de Krasner, era visto por vários autores como uma fase de surpreendente abertura dada a percepção de declínio da liderança econômica dos EUA.

Ademais, segundo Mansfield (1992), análises estatísticas da correlação entre hegemonia e o nível de comércio internacional apresentaram conclusões divergentes, muitas vezes afetadas pela definição de hegemonia aplicada em cada

uma delas. De forma geral, “a evidência empírica para a validade da teoria da estabilidade hegemônica é fraca, e mesmo seus principais aderentes têm dúvidas sobre isso” (KEOHANE, 1984, p. 38, tradução nossa).

Como argumenta Gilpin (2001), outras críticas giram em torno dos possíveis desdobramentos políticos da TEH. Segundo Grunberg (1990), o vocabulário da teoria tem implicações normativas importantes: a) a noção de que o sistema de comércio criado pelo Estado hegemônico é parte dos interesses de longo prazo dos outros atores envolvidos, e b) a presunção de que o poder daquele que detem hegemonia será eventualmente enfraquecido por sua atuação como mantenedor do regime.

Para Grunberg (1990), com base nesses pressupostos, a vertente mais liberal da TEH interpretaria o declínio da ordem como um fenômeno indesejado para todos os atores do sistema internacional, incluindo os países menos poderosos, que, caracterizados como “caroneiros”, são chamados a fazer contribuições maiores para a preservação do regime ameaçado.

Em uma perspectiva crítica dessa tese, Strange (1987) afirma que:

It is much easier for Americans to assert with Keohane, Fred Bergsten, and others that the decline of American power means that collective goals require collective collaboration and that, if this is elusive, there is nothing more the United States can do. Their arguments tend to overlook the fact that collective action is still possible but only when the United States takes the lead - when, in short, it still chooses to act as leader (STRANGE, 1987, p. 574).

Na mesma linha de argumentação, Grunberg (1990) afirma que o cultivo de um discurso de indispensabilidade do poder hegemônico, assim como, da “retórica dos aliados caroneiros” no meio acadêmico norte-americano seria potencialmente instrumental ao propósito dos EUA de obter barganhas mais favoráveis para si:

Antes que suas previsões negativas fossem mitigadas pela teoria dos regimes, a teoria da estabilidade hegemônica não oferecia escapatória do caos, exceto pelo rejuvenescimento do poder dos EUA, um rejuvenescimento para o qual todos aliados deveriam contribuir para o seu próprio bem (GRUNBERG, 1990, p. 448, tradução nossa).

Além disso, autores como Russett (1985) questionam a noção implícita de injustiça por trás da ideia de que havia uma distribuição desigual dos custos de criação e manutenção do regime de comércio. O autor ressalta que também havia

um interesse desigual na criação dessa ordem – os EUA eram os maiores interessados – e os benefícios derivados dela teriam compensado significativamente os custos do Estado hegemônico. Gowa (1989) sustenta que, historicamente, Estados hegemônicos tentaram retardar a entrada de competidores em determinados setores, estendendo a duração de seus “monopólios” nessas áreas por meio de políticas de abertura comercial. Russett (1985) também relembra os ganhos comerciais dos EUA com o desmantelamento dos impérios coloniais europeus, mercados antes significativamente fechados às exportações norte-americanas.

Outros acadêmicos expõem os limites do pressuposto de que o restante dos atores do sistema foram significativamente beneficiados pela ordem liberal promovida pelos EUA. Uma das críticas mais contundentes à TEH, ou ao menos a sua vertente mais liberal, é o argumento de que o regime de comércio criado a partir do pós-guerra nunca foi um verdadeiro bem público (Grunberg 1990; Keohane 1984; Snidal 1985; Stein 1984). Como é sabido, bens públicos são caracterizados pelo fato de que beneficiam até mesmo os atores que não pagam por eles. Mas, como sintetiza Grunberg (1990), na prática, o aproveitamento do bem foi limitado ou negado a parte desses atores por meio das exigências de reciprocidade das negociações comerciais.

O princípio da reciprocidade na política comercial significava que países que se recusassem a cumprir as regras do GATT e liberalizar suas práticas poderiam ser impedidos de gozar do acesso ao enorme mercado americano em termos favoráveis (KEOHANE, 1984, p. 180, tradução nossa).

De fato, como ressaltado no primeiro capítulo, a reciprocidade é um princípio basilar do GATT/OMC. Herdada da tradição consolidada no RTAA norte-americano, a norma mitigava o “problema dos caroneiros”, causado pela generalização de concessões comerciais por meio da cláusula da NMF. Como já discutido, a regra do principal exportador teve efeito similar durante sua vigência, marginalizando os países em desenvolvimento -- que não eram nem grandes exportadores nem importadores de produtos industrializados -- das primeiras rodadas de negociação do GATT. A definição, pelos países ricos, de uma agenda de negociação que excluía temas de grande interesse para os países em desenvolvimento, como a agricultura e os têxteis, também reduziu significativamente o espaço para que os últimos se

beneficiassem do regime.

Como afirma Keohane (1984), “muito do que os EUA fizeram – fornecendo benefícios tangíveis e recebendo influência sobre o padrão das regras em retorno – foi organizado de maneiras designadas para evitar recompensas a caroneiros” (KEOHANE, 1984, p. 180, tradução nossa). Além disso, apenas os países que faziam parte do GATT eram beneficiados pela NMF, o que permitiu a exclusão de economias do bloco comunista e de países em desenvolvimento que ingressaram no acordo mais tarde.

A despeito disso, talvez a principal contestação à TEH seja o fato de que, ao contrário das suas expectativas, a ordem liberal de comércio que tinha sido estabelecida sob a liderança norte-americana não apenas sobreviveria, mas também aprofundaria o processo de liberalização comercial.

3.3 Argumentos teóricos sobre a preservação do regime internacional de comércio em um contexto de hegemonia declinante

Como dito anteriormente, na década de 70, muitos temiam que o aparente declínio do poder econômico dos EUA conduzisse a uma retomada do protecionismo e das políticas de blocos comerciais.

Para teóricos da TEH como Gilpin (2001):

“Sem um poder hegemônico, a cooperação internacional em comércio, nas questões monetárias, e na maioria das outras questões das relações internacionais torna-se extremamente difícil, senão impossível, de atingir” (GILPIN, 2001, p. 95, tradução nossa).

Nos anos 70 e 80, as previsões de colapso do GATT eram alimentadas pela adoção crescente de medidas protecionistas como os chamados acordos de restrição voluntária a importações (ARVs, na sigla em português) pelos EUA e outros países industrializados. Negociados fora do GATT, os arranjos permitiam que países importadores de um determinado produto acordassem, com os países exportadores do item, limites para a entrada desses bens em seus mercados. Além disso, crescia significativamente o uso de mecanismos de defesa comercial pelo governo norte-americano, especialmente as chamadas salvaguardas.

Cabe recordar, entretanto, que a adoção de práticas protecionistas ou de exceções às regras de liberalização comercial não eram fenômenos novos na

política comercial norte-americana. As medidas remontam, por exemplo, à introdução, sob influência dos EUA, de exceções para o setor agrícola ou de salvaguardas ao regime de comércio ainda durante as negociações sobre a OIC. Nesse sentido, Strange (1987) chama a atenção para a inconsistência do discurso liberal dos EUA, que, historicamente, foi aplicado de maneira seletiva e em função das preferências norte-americanas.

Por outro lado, o modelo de protecionismo que começava a emergir nesse momento envolvia um componente novo: o foco crescente no uso de barreiras não tarifárias ao comércio, movimento que se acentuava na medida em que cortes tarifários negociados reduziam a relevância das tarifas comerciais.

Por essa razão, para Ruggie (1982), o chamado novo protecionismo não deveria ser interpretado como uma ruptura fundamental do regime de comércio, mas como parte integral do processo de liberalização: o aprofundamento da abertura comercial tende a ser acompanhado de medidas governamentais, que, dentro de limites compatíveis com a expansão de longo prazo das trocas comerciais, amorteciam os efeitos perturbadores das práticas liberais para as economias domésticas. Nesse sentido, segundo Ruggie (1982), o emprego desses expedientes seria compatível com o liberalismo embutido, lógica que viabilizava a liberalização ao permitir ajustes constantes por meio de mecanismos de exceção e válvulas de escape às normas liberais. Assim, Ruggie (1982) argumenta que os próprios ARVs estavam, de certa forma, assentados na ameaça implícita de que o país importador movesse uma ação emergencial no GATT com base no artigo XIX, que permitia o uso de salvaguardas em casos de surto de importações.

Na década de 80, preocupações com déficits comerciais crescentes e com a desindustrialização da economia norte-americana reforçavam pressões domésticas protecionistas. Ao mesmo tempo, a intensificação da concorrência econômica internacional alimentava queixas sobre as práticas comerciais dos competidores do país, que eram muitas vezes vistas como desleais. Assim, a noção de declínio da hegemonia norte-americana era associada a desenvolvimentos como a adoção de medidas unilaterais – baseadas na Seção 301 da Tarifa de Comércio de 1974 – por diferentes governos em Washington. A Seção 301 conferia autoridade ao Executivo norte-americano “[...] para impor medidas coercitivas unilaterais contra países estrangeiros que violassem acordos comerciais ou que mantivessem práticas e leis injustificáveis ou restritivas do comércio dos EUA” (CHOREV, 2007, p. 176, tradução

nossa). Outro fenômeno destacado era que os EUA, antes críticos, também tinham se voltado para a negociação de acordos preferenciais de comércio a partir da década de 80.

From this perspective, the emergence of new industrial powers and new exporters of manufactured goods has resulted in increased American protectionist policies, beginning with the New Protectionism in the mid-1970s and with the shift to a greater emphasis on economic regionalism made manifest in the 1994 formation of the North American Free Trade Agreement (GILPIN, 2001, p. 97).

Segundo Gilpin (2001), os EUA teriam assumido uma política comercial *multitrack*, que acentuava o unilateralismo, o bilateralismo e o regionalismo econômico, restringindo a ênfase que tinham atribuído ao multilateralismo comercial no pós-guerra. Apesar dessas práticas, como é sabido, as previsões da TEH sobre o colapso da ordem de comércio não se concretizaram, o que alimentou uma série de esforços acadêmicos. Diversos teóricos reagiram a esse acontecimento, alguns deles também partindo do entendimento de que viviam em um contexto de hegemonia declinante.

Krasner (1982) argumenta que regimes internacionais não respondem imediatamente a mudanças nas configurações de poder, havendo um processo de inércia. O processo de distribuição de poder e as mudanças no interior desses arranjos não ocorriam na mesma velocidade, fazendo com que, ao longo do tempo, as incongruências entre as preferências do Estado hegemônico e o funcionamento desses regimes aumentem. Para Krasner (1982), esse também é o caso das instituições de comércio, que, historicamente, tenderam a ser rompidas apenas por grandes acontecimentos, como guerras ou crises econômicas profundas.

Segundo Krasner (1976), as ações passadas dos Estados beneficiam e fortalecem determinados atores domésticos ao mesmo tempo em que moldam instituições nacionais, tornando mais difícil a alteração do curso de políticas liberais anteriormente adotadas mesmo quando elas se tornam menos adequadas do ponto de vista dos interesses estatais. Este argumento é, portanto, aplicado para esclarecer a sobrevivência do regime de comércio do pós-guerra:

State decisions taken because of state interests reinforce private societal groups that the state is unable to resist in later periods. Multinational corporations have grown and prospered since 1950. International economic policy making has passed from the Congress to the Executive. Groups

favoring closure, such as organized labor, are unlikely to carry the day until some external event demonstrates that existing policies can no longer be implemented. The structure of international trade changes in fits and starts; it does not flow smoothly with the redistribution of potential state power (KRASNER, 1976, p. 343).

Ruggie (1982) defende que regimes internacionais são mantidos porque possuem finalidades socialmente reconhecidas, as quais refletem e definem o papel do Estado nas interações entre o mercado e a sociedade. Para Ruggie (1982), portanto, desde que os propósitos sociais compartilhados se mantenham constantes, os princípios e normas dos regimes (ou seja, sua moldura normativa) não serão alterados.

Por outro lado, Ruggie (1982) argumenta que, como sob hegemonia os regimes tendem a se basear em contribuições desproporcionais do Estado hegemônico, os procedimentos e regras --- isto é, os instrumentos -- desses arranjos, ainda que permaneçam coerentes com o princípio do regime, costumam ser ajustados a nova distribuição internacional de poder.

Na obra intitulada *After Hegemony*, Keohane (1984) admite a dificuldade envolvida na organização de arranjos cooperativos em uma ordem pós hegemônica, mas argumenta que, uma vez estabelecida a cooperação, a existência de uma hegemonia se torna menos necessária porque os custos da cooperação diminuem. O autor é um dos principais nomes do que passou a ser conhecido na disciplina de relações internacionais como teoria dos regimes.

Na esteira desse argumento, Fonseca e Belli (2004) sugerem que, através de uma separação analítica da história das instituições internacionais em dois momentos, pode-se argumentar que, apesar do peso da influência hegemônica na fase de criação, segue-se uma segunda etapa na qual esses arranjos têm uma condição de maior autonomia em relação aos interesses da potência.

Como argumenta Ford (2003), embora muitos teóricos liberais retratem o regime de comércio do pós-guerra como resultado da preponderância econômica dos EUA, eles não entendem que os regimes sejam inteiramente dependentes da hegemonia norte-americana.

Para Keohane (1984), as instituições são preservadas porque os Estados reconhecem a importância dos regimes para a promoção de interesses comuns. Na visão de teóricos da vertente liberal institucionalista a qual o autor é vinculado, as instituições “fornecem informações aos Estados sobre o comportamento um do

outro, reduzem os custos de negociar acordos, e podem expor, e algumas vezes até punir, violações dos acordos pelos Estados” (MILNER, 1998, p. 116, tradução nossa).

Even if power becomes more fragmented, shifting downward the supply function for regimes, regimes may persist because the demand function has been shifted upward by the informational advantages provided by extant principles, norms, rules, and decision-making procedures (KRASNER, 1982, p. 504).

De forma geral, teóricos dessa perspectiva entendem que regimes são capazes de modificar de forma significativa o ambiente em que os Estados atuam. Para Krasner (1982), uma vez instaurados, os regimes podem afetar as próprias variáveis que levaram a sua criação, alterando a percepção de interesses dos Estados e, até mesmo, a distribuição de poder entre eles.

A discussão acadêmica em torno da capacidade e das limitações de instituições internacionais, contudo, é controversa. Diversos analistas associados à escola neorealista das RI contestam o argumento de que instituições internacionais possam ter impacto causal próprio sobre a realidade internacional. Segundo essa perspectiva, os efeitos dos regimes internacionais estão condicionados aos interesses e ao comportamento dos Estados, refletindo as assimetrias de poder entre eles.

Além disso, embora reconheçam a contribuição da teoria dos regimes para a questão teórica em torno da preservação desses arranjos, autores como Russett (1985) se mostraram céticos quanto à possibilidade de extensão da cooperação a novas questões em um contexto de hegemonia declinante.

3.4 Visões sobre a preservação do sistema multilateral de comércio em um contexto de retomada da hegemonia norte-americana

Obviamente, é possível questionar a própria ideia de declínio do poder econômico dos EUA. Para Strange (1987), a ideia de declínio da hegemonia norte-americana consistia, na verdade, em um mito originado nos EUA. Segundo essa perspectiva, a constatação de um declínio naquele momento resultava do uso, pelos observadores, de indicadores convencionais que não eram mais adequados à realidade da economia internacional:

Some American analysts' choice of indicators has misled them into thinking that their country is suffering economic decline. It is not the share of industrial manufactured products made in the United States nor the share of U.S. exports of manufactures to world markets that counts. We should look instead at the proportion of total world production of goods and services produced: a) in the United States, and b) by enterprises ultimately headquartered in the United States and responsible to the government in Washington. We should note which corporations lead, rather than the percentage of world output produced in the United States, or the share of world exports produced in the United States (STRANGE, 1987, p. 566-567).

Para Strange (1987), a turbulência econômica assistida a partir da década de 70 não era consequência de uma decadência de hegemonia, mas sim de um mau uso do poder hegemônico pelos EUA. “Nesse caso, o grau mais elevado de desordem seria compatível com uma mudança marginal nos recursos de poder dentro de uma estrutura que permaneceu basicamente hegemônica” (KRASNER, 1982, p. 500, tradução nossa). Gill (2003) argumenta que a crise de hegemonia do período, na verdade, permitiu um processo de rearranjo do poder norte-americano. Desse modo, como relatam Chorev e Babb (2009), após as dificuldades econômicas da década de 70, uma ordem neoliberal liderada pelos EUA emergiu, substituindo o modelo Fordista Keynesiano de capitalismo, como também, o liberalismo embutido que tinham caracterizado o pós-guerra.

Na década de 90, teses sobre o declínio da hegemonia norte-americana perderam força em decorrência de uma série de fatores. A dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria alteraram a percepção sobre o status do poder militar, político e ideológico dos EUA. Ademais, enquanto as economias europeia e japonesa enfrentavam anos de estagnação, os EUA experimentavam uma década de crescimento econômico e de melhora da sua competitividade industrial. “Entre 1990 e 1998, o produto nacional bruto dos Estados Unidos cresceu 27%; o da Europa 16% e o do Japão 7%” (IKENBERRY, 2003, p. 538, tradução nossa). Nesse sentido, “o colapso da bipolaridade deixava os EUA como poder dominante mundial tanto em termos de capacidades econômicas como militares” (IKENBERRY, 2001, p. 233, tradução nossa).

Ironicamente, nos anos 90, o aumento -- e não o declínio -- do poder norte-americano começava a preocupar teóricos das relações internacionais. Estudiosos ligados ao neorealismo identificavam uma tendência de desengajamento dos EUA no que dizia respeito a organizações internacionais. Como relata Ikenberry (2001),

de acordo com essa ótica, a dissolução da ameaça comum representada pela União Soviética erodiria o principal elemento de coesão e estabilidade nas relações entre as economias capitalistas ocidentais, enfraquecendo alianças de segurança e a cooperação internacional. Devido ao aumento do poder e das opções de políticas disponíveis aos EUA, parte desses observadores esperava um crescimento da resistência norte-americana em se vincular a instituições multilaterais que pudessem constranger sua liberdade de ação.

Portanto, como descreve Ikenberry (2001), argumentava-se que o fim da Guerra Fria e a emergência de uma configuração de poder unipolar desencadearia a decadência de instituições multilaterais; a ascensão de blocos regionais e a retomada de rivalidades econômicas e políticas.

Como sabemos, em meados da década de 90, no entanto, o sistema multilateral de comércio foi significativamente expandido, movimento que incluiu a criação de uma nova organização multilateral, a OMC, ao final da Rodada Uruguai do GATT. O fortalecimento do SMC se deu tanto do ponto de vista do alcance e aprofundamento das suas regras de liberalização comercial – que passaram a cobrir novas questões e foram assumidos integralmente por um número maior de membros, incluindo países em desenvolvimento – como da perspectiva da sua estrutura organizacional – que foi consideravelmente reforçada pelo estabelecimento de uma instituição com um mecanismo de solução de disputas poderoso.

Ao invés de se afastar de regras internacionais, os EUA expressaram seu apoio a elas de formas significativas. Forneceram a liderança necessária para a conclusão da Rodada Uruguai, e também concordaram com um conjunto de regras organizacionais que conferiram poder significativo à recém-estabelecida OMC (GOWA, GOLDSTEIN, 2002, p. 153-154, tradução nossa).

Segundo Ikenberry (2001), o estabelecimento, na década de 90, de instituições internacionais como a OMC contrariou as expectativas de autores neorealistas. Para o autor, “a criação da OMC em 1995 é talvez o mais claro e certamente mais controverso exemplo na era pós Guerra Fria dos EUA se vinculando a uma instituição internacional” (IKENBERRY, 2001, p. 244, tradução nossa). De acordo com Ikenberry (2001), a persistência da cooperação, manifesta, naquele momento, pelo estabelecimento dessas instituições, era evidência de que, ao contrário das afirmações dos neorealistas, “havia uma lógica institucional interna

a ordem pós Guerra do ocidente, que foi reforçada, mas não causada pela Guerra Fria” (IKENBERRY, 2001, p. 244, tradução nossa).

Ainda de acordo com Ikenberry (2001), essa lógica está assentada na disparidade de poder presente, historicamente, nos momentos de reconstrução da ordem internacional ao final de grandes guerras: ao sair vitorioso do conflito, o Estado dominante tem interesse em obter a adesão de outros Estados a determinados compromissos e em reduzir os custos decorrentes da promoção do cumprimento dos últimos. Ao mesmo tempo, segue o argumento, “[...] quanto mais aguda a assimetria de poderes, mais os Estados mais fracos e secundários estarão preocupados [...]” (IKENBERRY, 2001, p. 258, tradução nossa) com os custos que incorreriam caso o Estado mais forte fizesse um uso arbitrário do seu poder. Assim, a disposição do Estado dominante em adotar uma estratégia de restrição da sua autonomia e estabelecer limites institucionais para o exercício do seu poder, “[...] torna-se uma moeda de barganha que ele pode usar para obter a cooperação institucional de outros Estados” (IKENBERRY, 2001, p. 259, tradução nossa).

Desse modo, as negociações para a criação da OMC são interpretadas pelo autor com base nos parâmetros dessa dinâmica de restrição estratégica do Estado dominante:

“A OMC foi defendida por países que buscavam fortalecer as bases legais das obrigações de política comercial como forma de disciplinar o recurso a medidas unilaterais, particularmente pelos EUA” (IKENBERRY, 2001, p. 244-245, tradução nossa). Nesse sentido, a reforma que fortaleceu o mecanismo de solução de controvérsias existente no GATT seria peça central da barganha institucional da Rodada Uruguai, uma vez que restringia o uso da Seção 301 pelo governo norte-americano. As propostas de reforço do sistema de resolução de disputas teriam sido apoiadas pelos europeus “como forma de proteção contra os excessos unilaterais dos EUA” (IKENBERRY, 2001, p. 245, tradução nossa). Na outra ponta da negociação, por sua vez, os EUA concluiriam que “[...] os ganhos das negociações comerciais da Rodada Uruguai e o fortalecimento do sistema de regras de comércio superaria as restrições na sua discricionariedade política” (IKENBERRY, 2001, p. 245, tradução nossa).

Em uma linha de argumentação que guarda semelhanças com a abordagem de Ikenberry, Goldstein e Gowa (2002) sugerem que o interesse dos EUA por regras formais no campo do comércio aumentou de acordo com seu poder relativo: houve

um pico no interesse do país por instituições nos momentos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial e à Guerra Fria, quando a desigualdade entre o poder norte-americano e o de outros países era mais acentuada.

Segundo Goldstein e Gowa (2002), isso ocorreria porque em ambos os contextos o reforço no poder dos EUA levaria ao agravamento de um problema de credibilidade internacional -- isto é, Estados menores temeriam um comportamento oportunista por parte dos EUA, que teriam mais facilidade em tentar descumprir ou renegociar as promessas de manter seus mercados abertos depois que seus parceiros comerciais tivessem feito investimentos irreparáveis para aproveitar oportunidades de exportação para o mercado do Estado hegemônico. Por essa razão, para Goldstein e Gowa (2002), apenas sinais custosos, como o apoio do Estado líder a um regime de comércio com mecanismos para supervisionar a observância dos compromissos internacionais, poderiam assegurar novamente os países mais fracos.

Durante a Guerra Fria, essas desconfianças teriam sido atenuadas pela crença de outras nações de “[...] que os interesses de segurança dos EUA os levariam a promover o crescimento de indústrias de exportação em países aliados [...]” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 154, tradução nossa). Com o final do confronto, entretanto, os Estados estariam mais incertos sobre as reais intenções norte-americanas.

Desse modo, segundo essa perspectiva, “a criação da Organização Mundial do Comércio refletiu, em parte, o reconhecimento pelos EUA da sua necessidade de fazer um compromisso crível para seus parceiros comerciais [...]” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 155, tradução nossa), tendo em vista circunstâncias que tornavam mais difícil a obtenção de acordos comerciais. Para os autores, ainda que os negociadores norte-americanos na Rodada Uruguai tenham inicialmente resistido às propostas de Canadá e CE para o estabelecimento de uma nova organização internacional, “ao endossar um conjunto de mudança de regras que restringia sua habilidade de agir unilateralmente, os EUA tentaram reafirmar seu compromisso com o comércio liberal” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 160, tradução nossa). Assim, a decisão dos EUA é descrita como “[...] uma concessão parcial para um mundo em desenvolvimento que queria uma moldura multilateral mais forte para conter o poder dos EUA” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 160, tradução do nossa).

Em 1990, os negociadores norte-americanos passaram a defender uma

reforma profunda do OSC, proposta mais ambiciosa do que a que vinham advogando desde a década de 80. Goldstein e Gowa (2002) sugerem a existência de uma relação entre essa mudança e o término da Guerra Fria:

“Embora certamente não seja a única ou talvez nem mesmo a causa mais importante do comportamento norte-americano, o poder relativo da América teve efeitos na sua disposição de delegar autoridade ao regime de comércio” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 160, tradução nossa).

Com base nessa leitura, a alteração teria sido incentivada, entre outras razões relevantes, pelo crescimento das preocupações de outros países com a consistência do compromisso dos EUA com o livre comércio. Goldstein e Gowa (2002) utilizam a teoria econômica para fundamentar esse argumento: Como aquele que detem a hegemonia é o único ator que pode se beneficiar do uso de uma tarifa ótima, há maior incerteza sobre seu engajamento com práticas liberais.

Was America's increasing interest in dispute settlement reform a result of the fall of the Soviet Union? Although the shift in the balance of power was scarcely discussed at negotiations, it may well have increased the need for the US to signal its continued commitment to the trade regime. A reputation for unilateral action was less of a problem during the Cold War; in the new international order, US interests and commitment were less clear (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p. 163).

Apesar de mencionar que a decisão dos EUA sobre o OSC teve motivações diversas, ao frisar que ela teria respondido a um problema que afetava países menos poderosos, o argumento de Goldstein e Gowa parece, de certa forma, subestimar o interesse direto dos EUA na reforma do OSC. Como se sabe, a CE e o Japão inicialmente resistiam às propostas norte-americanas de legalização do órgão, postura que se alterou após um fortalecimento da Seção 301 em 1988. O mesmo pode ser dito pela maneira como a análise dos autores enfatiza as dúvidas dos parceiros comerciais dos EUA quanto ao compromisso norte-americano com regras liberais de comércio, ressaltando, portanto, o interesse desses atores, e não do líder, em negociações comerciais. Nas palavras dos autores:

“By the middle of the Uruguay Round, however, it was not US interests that fueled reform efforts but the perception by others that reform would constrain unilateral US action” (GOLDSTEIN; GOWA, 2002, p.162).

Ainda que não desconsiderem a influência de outros fatores, essa interpretação sugere que o fortalecimento do poder norte-americano com o fim da

Guerra Fria, e o interesse de outros países em limitar o unilateralismo dos EUA tiveram um peso significativo na mudança de postura dos negociadores do país quanto ao OSC. De certa forma, parece até contraditório argumentar que os EUA se tornaram mais responsivos a demandas -- que envolviam algum nível de restrição da sua discricionariedade política -- de outros autores devido a um aumento do seu poder. A opção dos autores de ressaltar esses elementos, entretanto, tem desdobramentos teóricos importantes, dentre eles o entendimento de que os EUA apoiaram reformas que reduziram sua influência sob o regime de comércio:

America's apparent declining interest in the GATT, coupled with the breakup of the Soviet Union, may suggest that the US could dictate the terms of reform. The outcome of these reforms, however, was in the opposite direction. Instead of crafting a system that increased its ability to have power over the trade regime, the United States endorsed a program that reduced it (GOWA; GOLDSTEIN, 2002, p. 162).

Outras análises sobre a alteração na posição dos EUA quanto ao órgão enfatizaram a influência de atores domésticos e dos interesses do próprio país no cumprimento de compromissos internacionais que seus negociadores tanto tinham advogado. Chorev (2007) relata que os grupos econômicos que demandaram a incorporação das questões relativas a serviços, investimentos e propriedade intelectual ao GATT argumentavam em Washington que, na ausência de um mecanismo mais eficiente, a observância de compromissos nessas áreas seria seriamente comprometida. Como discutiremos com mais profundidade no capítulo seguinte, segundo essa perspectiva, a nova posição americana sobre a reforma estava mais ligada à evolução das negociações e à constatação, por volta de 1990, de que o cumprimento dos acordos relativos aos chamados novos temas também estava em jogo do que a mudanças geopolíticas como o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, Barton et al (2006) enfatizam que a postura mais radical assumida pelos EUA no que diz respeito às alterações do mecanismo judicial esteve condicionada, sobretudo, a uma correspondência entre o conteúdo das regras acordadas na Rodada Uruguai e as preferências norte-americanas. Além disso, o compromisso norte-americano de abandonar o unilateralismo como via para solucionar controvérsias comerciais estava condicionado ao estabelecimento de um mecanismo multilateral eficiente para a resolução de disputas.

Ao destacar o interesse norte-americano em um mecanismo de solução de

disputas mais forte e, portanto, atribuir um peso menor às preferências de outros atores, essa abordagem tem uma posição mais cautelosa sobre o entendimento, apresentado pela literatura anterior, de que as reformas da Rodada Uruguai teriam reduzido a influência norte-americana sobre o regime de comércio. Como discutiremos no capítulo 4, embora haja certo consenso em torno da ideia de que essas alterações, de fato, tiveram sucesso ao conter o uso unilateral da Seção 301 pelos EUA, a suposição de que elas restringem significativamente a influência do país sobre disputas comerciais é objeto de debate.

3.5 Dificuldades do multilateralismo comercial no pós Guerra Fria

Em uma crítica direcionada a Ikenberry, mas que também pode ser aplicada à análise de Gowa e Goldstein, Skidmore (2011) afirma que o autor tende a exagerar o grau com que as barganhas institucionais poderiam assegurar Estados menos poderosos de uma restrição do poder norte-americano. Ikenberry (2001) identifica um padrão histórico no qual, a cada reconstrução ao final de uma grande guerra, a ordem internacional teria assumido um caráter mais institucionalizado, exigindo mais compromissos institucionais por parte do Estado dominante.

Para Skidmore (2011), historicamente, os EUA se empenharam em garantir que as instituições que compunham a ordem internacional estabelecida sob sua liderança contivessem prerrogativas que os protegessem de grandes constrangimentos da sua autonomia.

“Em outros casos, os Estados Unidos simplesmente contornavam canais institucionais normais ou intencionalmente delimitavam a autoridade de várias instituições para evitar desafios à liberdade de ação americana” (SKIDMORE, 2011, p. 21-22, tradução nossa).

No âmbito do sistema multilateral de comércio, Skidmore (2011) aponta como exemplos do uso de privilégios a exclusão de áreas sensíveis para os EUA (agricultura e têxteis) do regime; a inclusão de medidas de defesa comercial (instrumentos como salvaguardas e medidas antidumping que foram usados pelos EUA com maior frequência dos que por outros membros do GATT); o uso de medidas unilaterais através das ameaças implícitas nos acordos de restrição voluntária e -- ainda que fossem inconsistentes com as regras do GATT -- das sanções previstas na Seção 301. De fato, não se poderia enxergar no GATT uma

restrição crescente da liberdade de ação dos EUA. Nas últimas décadas do arranjo, Washington se apoiaria, cada vez mais, em recursos de poder para contornar ou mesmo violar compromissos institucionais anteriormente adotados.

Mastanduno (1997) sustenta que, no pós Guerra Fria, os EUA têm se guiado por uma definição mais estreita de interesse nacional, exigindo de outras nações contribuições maiores para a manutenção de instituições internacionais. No que concerne especificamente o regime de comércio, Mastanduno (1997) ilustra seu argumento com as declarações feitas, em 1996, pela representante comercial dos EUA Charlene Barshefsky:

“[...] With the Cold War over, trade agreements must stand or fall on their merits. They no longer have a security component. If we do not get reciprocity we will not get freer trade” (MASTANDUNO, 1997, p. 80).

Ao mesmo tempo, “sem a ameaça soviética, [...] os aliados dos Estados Unidos se tornaram menos tolerantes a prerrogativas especiais em relação a instituições internacionais novas e existentes” (SKIDMORE, 2011, p. 28, tradução nossa). Isso ocorreria porque a proteção norte-americana teria perdido importância na ausência da antiga ameaça externa. Portanto, “mesmo que os Estados Unidos sejam relativamente mais poderosos em termos de segurança depois da Guerra Fria seus aliados são menos dependentes” (MASTANDUNO, 2009, p. 153, tradução nossa).

Assim, para Skidmore (2011), a combinação dessas mudanças dificulta consideravelmente a barganha institucional:

With other states unwilling or unable to take up the institutional burdens abandoned by the United States (as American leaders have demanded) and the United States unwilling to forego the special freedoms and prerogatives traditionally accorded it with respect to institutional rules and institutions (as U.S allies have demanded), the institutional bargain has become substantially unstuck (SKIDMORE, 2011, p.28).

Segundo Skidmore (2011), ao minimizar indevidamente a importância desses elementos geopolíticos, a literatura liberal institucionalista a qual Ikenberry costuma ser associado falharia em esclarecer as dificuldades mais recentes de instituições multilaterais como a OMC.

Como se sabe, as negociações da Rodada Doha estão travadas há anos e, até o presente momento, não têm perspectiva de serem concluídas com êxito dentro

de um futuro breve. Enquanto a dimensão legislativa da OMC -- ou seja, a esfera responsável pela produção de novas regras comerciais -- sofre com um processo de paralisia, a instituição tem se mantido ativa, sobretudo, por meio da atuação do seu órgão judicial.

Ademais, a partir da década de 90, inúmeros Estados se voltaram para negociações fora da moldura multilateral, resultando em uma proliferação dos acordos preferenciais de comércio.

“O ritmo no qual acordos regionais de comércio entraram em força cresceu de 2,1 por ano nos últimos anos do GATT (1980-1994), muitos ocorrendo no final desse período, para 9,0 ao ano entre 1995 e 2003 e 13 por ano de 2004 para 2012” (VANGRASSTEK, 2013, p. 468, tradução nossa).

Parte desses acordos envolve atores centrais no âmbito da OMC, incluindo os EUA. A partir dos anos 2000, Washington reforçaria ainda mais seus esforços para a negociação de arranjos preferenciais. Em 2011, acordos de comércio com Coreia do Sul, Colômbia e Panamá foram aprovados pelo Congresso norte-americano. Além disso, Washington tem se engajado na negociação de iniciativas ambiciosas -- que envolvem vários países e abrangem uma grande diversidade de temas, incluindo questões atualmente não cobertas pela OMC -- os chamados mega acordos. Em 2015, a administração Obama anunciou a conclusão das negociações da chamada Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês), a primeira iniciativa negociada nesses moldes. O mega acordo inclui doze países da região do Pacífico (Austrália; Brunei; Canadá, Chile; EUA; Japão; Malásia; México; Nova Zelândia; Peru; Singapura e Vietnã). Os EUA também seguem em conversações com a UE para a conclusão da chamada Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, lançada em 2013.

Aliado ao investimento dos seus membros em formas alternativas de negociação, o quadro de impasse da função legislativa da OMC alimenta as preocupações de observadores quanto à possibilidade de perda de relevância da organização.

3.6 As limitações do debate teórico

Segundo Skidmore (2011), as principais teorias de RI que se ocuparam do estudo das mudanças na relação dos EUA com instituições multilaterais -- Realismo

e Institucionalismo – têm dificuldades em oferecer uma explicação abrangente sobre a questão.

Em certa medida, a posição do autor nos parece acertada no que toca especificamente o multilateralismo comercial. No entanto, é importante frisar que, de forma alguma, essa posição implica na pretensão de deixar de lado as contribuições feitas pelas vertentes teóricas mencionadas. Ao contrário, como deve ficar claro mais adiante em nossa argumentação, o olhar teórico que sugerimos aqui se baseia em uma espécie de reorganização das variáveis explicativas destacadas por essas linhas teóricas ao longo do panorama apresentado. Na realidade, cada uma das perspectivas discutidas até então foi útil para esclarecer aspectos determinados da relação dos EUA com a evolução do sistema multilateral de comércio.

Apesar disso, entendemos que, à luz de acontecimentos recentes, adotar uma das abordagens apresentadas ou tentar combiná-las no intuito de formar um corpo teórico capaz de abarcar com coerência os diferentes momentos históricos discutidos, incluindo o atual cenário de dificuldade do multilateralismo comercial, constitui tarefa difícil e, por vezes, contraditória.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica oferece uma das principais explicações sobre a criação do sistema multilateral de comércio durante a década de 40. Entre as diversas críticas feitas a essa construção teórica, destaca-se, para os nossos propósitos, a dificuldade da TEH em conciliar sua previsão de declínio da hegemonia norte-americana com o fato de que as instituições e a cooperação comercial foram mantidas. Além disso, como Ford (2003) acertadamente ressalta, embora a TEH tenha previsto as mudanças na política comercial dos EUA, ela “não explica o processo através do qual o regime de comércio foi concomitantemente fortalecido” (FORD, p. 71, tradução nossa).

Perspectivas mais críticas, como a de Susan Strange, contestaram a noção de declínio da hegemonia norte-americana, assim como, os principais fundamentos teóricos da TEH. Fatores como a adoção de políticas irresponsáveis pelos EUA ou mudanças econômicas que levaram ao processo de reorganização de sua hegemonia são apontados por essa literatura como motivações para as turbulências na ordem internacional a partir da década de 70. Como visto, essas abordagens oferecem mais elementos para a compreensão do processo de alteração do sistema de comércio em direção a uma maior liberalização e à incorporação de temas que interessavam a uma economia norte-americana em mudança e cada vez mais

voltada para o setor de serviços e de desenvolvimento tecnológico.

Ironicamente, da perspectiva da TEH, o argumento sobre a retomada da hegemonia dos EUA na década de 90 seria compatível com a criação da OMC em 1994. “De acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, isso deveria ter produzido um compromisso sustentado ou renovado dos EUA com a cooperação internacional” (SKIDMORE, 2011, p. 8, tradução nossa). Aparentemente, portanto, a combinação das duas perspectivas mencionadas solucionaria o problema teórico da TEH com a expectativa não concretizada de colapso da ordem econômica do pós-guerra, estendendo sua utilidade explicativa.

Ainda assim, se assumimos que a hegemonia norte-americana foi retomada, e se, em conformidade com os pressupostos teóricos da TEH, ela permanece como elemento explicativo central, quais fatores motivaram/motivam as turbulências (passadas e recentes) no regime internacional de comércio? A TEH sempre apontou o declínio do Estado hegemônico como a razão fundamental para esses acontecimentos.

Como já dito, no que diz respeito à instabilidade dos anos 70 e 80, autores como Strange propuseram respostas compatíveis com uma manutenção da hegemonia norte-americana. Contudo, recorrer a essas abordagens envolve admitir, em algum grau, que fatores não contemplados pela TEH têm impacto relevante para a cooperação internacional em comércio. O mesmo pode ser dito caso partamos do pressuposto de que a hegemonia norte-americana teria, de fato, entrado em declínio, uma vez que outras teorias foram mais eficientes em encontrar razões para a continuidade da cooperação comercial nesse cenário.

Ainda restaria a possibilidade de que uma tendência de declínio da hegemonia, que foi revertida posteriormente, poderia justificar as turbulências no regime nas décadas de 70 e 80. Contudo, refletir sobre o atual contexto de dificuldade do multilateralismo comercial, quadro que começava a dar seus primeiros sinais já na Reunião Ministerial de Seattle em 1999, coloca em questão esse argumento. Será que é razoável pensar, como o arcabouço teórico da TEH, no limite, sugeriria, que a retomada da hegemonia norte-americana teria sido tão breve? Nesse caso, o conceito de hegemonia teria de assumir um caráter muito mais transitório do que a TEH tradicionalmente defendeu.

Obviamente, é possível argumentar que as dificuldades atuais não representam um desafio fundamental para o SMC. Ainda assim, isso implicaria

reconhecer a relevância de fatores não considerados pela TEH para explicar características das instituições de comércio. Em resumo, mesmo as tentativas de combinar os argumentos da TEH aos de outras abordagens (o que incluiu tanto aquelas que concordavam como as que divergiam da ideia de declínio da hegemonia dos EUA) restringem significativamente seu poder explicativo, ao mesmo tempo em que colocam em questão alguns dos seus conceitos fundamentais, como a própria concepção de hegemonia.

Para Skidmore (2011), a tese da estabilidade hegemônica, assim como, a vertente liberal institucionalista das RI, têm dificuldades em explicar o padrão mais atual de interação dos EUA com instituições multilaterais. Como discutido, a vertente liberal institucionalista desenvolve uma discussão sobre a manutenção, e em alguma de suas variantes, também sobre a expansão do regime internacional de comércio. Parte da literatura associada ao que ficou conhecido como teoria dos regimes argumenta que as instituições são relevantes para a promoção de objetivos compartilhados pelos Estados. Os teóricos dessa linha apresentam um conjunto de razões pelas quais, ao contrário das expectativas da TEH, a cooperação poderia ser mantida em um contexto de hegemonia declinante.

Partindo de uma perspectiva praticamente oposta, abordagens liberais mais recentes desenvolveram explicações sobre a permanência e criação de instituições multilaterais na década de 90. Isto é, o foco dessas contribuições é esclarecer fenômenos como a criação da OMC em um contexto de fortalecimento do poder dos EUA – que decorria do final da Guerra Fria e de uma melhora da economia americana – e não de um declínio da sua hegemonia.

Autores como Ikenberry (2003) contestam argumentos de teóricos neorealistas – que começavam a ganhar notoriedade nos anos 90 – de que o fim da ameaça soviética dissolveria o elemento de coesão que mantinha a estabilidade da ordem internacional do pós Segunda Guerra. O autor também ressalta o que enxerga como contradição nos argumentos propostos por teóricos da tradição realista: enquanto a TEH enxerga a concentração de poder como elemento que favorece a cooperação internacional; a teoria realista do equilíbrio de poder via a concentração de poder em uma configuração unipolar como um desestabilizador da ordem. Assim, Ikenberry (2001) cita a criação da OMC como evidência de que a persistência e expansão das instituições multilaterais no pós Guerra Fria indicam que há uma lógica institucional por trás da formação desses arranjos, e que,

portanto, eles não resultam apenas da bipolaridade. Numa linha de argumentação parecida, Goldstein e Gowa (2002) sustentam que o fortalecimento do poder norte-americano teria resultado no aumento do interesse do país por regras no campo do comércio.

Segundo essa ótica, o fim da Guerra Fria intensificava o temor dos parceiros comerciais dos EUA quanto a um comportamento exploratório por parte do líder, o que, a princípio, dificultava as negociações comerciais. Essas preocupações, entretanto, foram aplacadas por compromissos institucionais que restringiram os excessos dos EUA.

Para Ikenberry (2001), a criação de regimes internacionais envolve uma barganha institucional em que, em troca da adesão de outros atores a uma série de compromissos do seu interesse, o Estado hegemônico adota uma estratégia de auto-restrição para assegurar Estados mais fracos de que não abusará do seu poder.

Embora apresente uma crítica contundente a teóricos que necessariamente associam a unipolaridade a uma resistência do Estado dominante ao multilateralismo, para Skidmore (2011), Ikenberry teria falhado em antecipar tensões recentes em instituições multilaterais, o que incluiria a paralisia das negociações no âmbito da Rodada Doha da OMC. Uma das razões desse problema seria a negligência de estudiosos de temas econômicos em relação a fatores estruturais ligados à área de segurança, e, sobretudo, aos efeitos do fim da Guerra Fria. Para Skidmore (2011), a ordem política e econômica liberal construída no pós Segunda Guerra Mundial dependia profundamente do compartilhamento de interesses de segurança que decorria da ameaça soviética.

Por outro lado, se estas abordagens liberais mencionadas têm pouco a dizer sobre as atuais tensões no sistema multilateral de comércio, poderíamos argumentar o mesmo sobre a contribuição de Skidmore no que diz respeito à criação da OMC. Por que os EUA adeririam, justamente ao final da Guerra Fria, a uma instituição multilateral cujo órgão de solução de disputas é conhecido como a forma mais legalista e institucionalizada de direito internacional da atualidade? Numa primeira avaliação, a decisão pareceria pouco provável dada uma conjuntura em que, segundo o argumento do próprio Skidmore (2011), os EUA tinham passado a definir seus interesses de maneira mais nacionalista e mostravam-se pouco dispostos a ceder à pressão crescente para que abrissem mão de privilégios e se submetessem

as mesmas regras aplicadas a outros Estados.

Cabe pontuar que não estamos tentando sustentar com isso que o argumento de Skidmore descarte a possibilidade de os EUA investirem em instituições multilaterais no pós Guerra Fria. Certamente, esse não é o caso. Na verdade, Skidmore (2011) reconhece que, com base na sua argumentação, o problema teórico passaria a ser identificar as condições específicas em que o multilateralismo será a abordagem preferida pelos EUA. Esse exercício, contudo, exige uma investigação aprofundada da instituição multilateral em questão, assim como, das suas consequências mais gerais, tarefa da qual o autor não se encarrega. Pelas mesmas razões, ele não desenvolve uma explicação que aborde as causas específicas das dificuldades atuais do multilateralismo comercial, mantendo a análise em um nível sistêmico, no qual são discutidos apenas fatores presumidos como capazes de afetar todas instituições desse formato.

Nesse sentido, argumentamos que, em contraste claro com os estudiosos de temas econômicos que critica, ao enfatizar elementos geopolíticos em um nível estrutural, Skidmore atribui um peso muito reduzido a questões econômicas e domésticas que são essenciais no que tange o sistema multilateral de comércio. Em outras palavras, apesar de, em certa medida, concordarmos com a visão de Skidmore de que muitos teóricos das RI não atribuem a devida importância à interação entre questões de *“high politics”* e *“low politics”*, entendemos que o autor, ao menos no que diz respeito ao nosso objeto de estudo, superestimou o peso explicativo de fatores relativos à segurança.

Questões econômicas ligadas à atuação de grupos de interesse domésticos, assim como as especificidades das negociações comerciais multilaterais, necessariamente têm papel central na explicação de fenômenos como a criação da OMC. Nesse sentido, acreditamos que o exame cuidadoso da evolução histórica das instituições de comércio, assim como, dos efeitos das variáveis explicativas apontadas pelas principais abordagens discutidas até aqui possa ser esclarecedor.

Nesse sentido, mesmo quando combinadas, as abordagens apresentadas parecem falhar em oferecer um corpo teórico que poderia ser coerentemente aplicado a todo o processo de evolução do SMC. Como discutido, as diferentes abordagens divergiram em suas avaliações sobre um aumento/redução do poder norte-americano, assim como, sobre o status do regime de comércio. Mas, além das discordâncias sobre a extensão do domínio norte-americano, elas também

operacionalizaram de maneiras distintas os possíveis impactos desse fator para as instituições comerciais. De forma geral, as explicações liberais tenderam a ressaltar aspectos que indicavam a solidez do regime em conjunturas percebidas como fases de declínio da hegemonia ou de aumento do poder norte-americano. Já os teóricos associados ao realismo tenderam a enfatizar evidências de enfraquecimento do regime tanto em conjunturas retratadas como momentos de declínio hegemônico como no contexto de fortalecimento do poder dos EUA com a unipolaridade.

Como, quando tomadas em conjunto ao longo de um processo histórico, essas perspectivas não sugerem uma correlação clara entre a concentração de poder no plano internacional e as condições do regime de comércio, a ótica que tem foco em estabelecer paralelos diretos entre esses dois elementos parece ter utilidade limitada. Nesse sentido, sugerimos um olhar teórico mais matizado e mais atento aos acontecimentos históricos, aos elementos internos aos Estados, sobretudo nos EUA, e às especificidades das negociações comerciais.

3.7 Reorganizando os argumentos teóricos

Dentre as peculiaridades relevantes para a análise desenvolvida aqui, cabe ressaltar que, devido a um conjunto de transformações econômicas, a distribuição de poder entre os Estados no âmbito do regime de comércio alcançou um nível de dispersão elevado -- esta afirmação é especialmente verdadeira quando se tem por comparação a configuração dos primeiros anos do arranjo. Esse não é o caso da configuração de poder em outras dimensões do cenário internacional como, por exemplo, a de segurança internacional. Diferente de perspectivas mencionadas acima, nossa análise está baseada em um desmembramento das dimensões de segurança e dos aspectos econômicos do poder norte-americano. Na verdade, mesmo no que se refere ao campo econômico, nosso foco está direcionado especificamente à influência dos EUA na arena comercial.

Nesse sentido, consideramos útil adotar parâmetros de poder mais específicos à esfera que investigamos. Como argumenta Steinberg (2002), na arena comercial, o poder de barganha de um Estado é medido, essencialmente, pelo tamanho relativo do seu mercado.

“A norma da reciprocidade tornou o poder de barganha no GATT/OMC uma função do tamanho de mercado; e a disposição de uma nação de usar a ameaça de

fechamento (ou a promessa de mais abertura) um meio de influenciar os outros” (STEINBERG, 2009, p. 75, tradução nossa).

Estados com grandes mercados podem fazer ofertas de abertura/ameaças de fechamento mais eficientes do que atores menores, ao mesmo tempo em que são menos vulneráveis a essas pressões (Barton et al. 2006, Krasner 1976, Steinberg 2009). Além disso, o fato de que economias maiores costumam ser menos dependentes do comércio internacional reforça o poder de barganha dos grandes atores (Barton et al. 2006, Krasner 1976, Steinberg 2009). “Por essa medida, portanto, os EUA devem ser considerados o Estado dominante no processo de moldura das instituições do GATT e da OMC ao longo da história” (BARTON et al, 2006, p.11, tradução nossa).

No entanto, com base nesse parâmetro, já há algum tempo, “o poder dos Estados Unidos no GATT/OMC está em declínio e a cooperação com outros atores nesse âmbito -- especialmente a CE -- tornou-se crucial” (BARTON et al, 2006, p.13, tradução nossa). “Em 1948, o primeiro ano de vigência do GATT, o PIB dos EUA correspondia a cerca de 65% do PIB de todos membros do GATT, e o PIB combinado dos EUA e Reino Unido representavam cerca de 75% do total” (BARTON et al, 2006, p.11, tradução nossa). Desde então, quando medido em termos de PIB, “[...] o tamanho relativo do mercado norte-americano tem declinado consistentemente [...]” (STEINBERG, 2009, p. 75, tradução nossa). “Em 1973, a parcela norte-americana do PIB do GATT havia caído a menos de 40%, e a parcela da CE tinha crescido para mais de 20%” (STEINBERG, 2009, p. 76, tradução nossa). Mais à frente, o percentual norte-americano alcançaria patamares ainda mais baixos. “(...) Em 2000, o PIB dos EUA correspondia a aproximadamente de 33% do PIB de todos os membros da OMC, e o PIB da CE a cerca de 31%” (BARTON et al, 2006, p.13, tradução nossa).

Esse movimento de queda da influência dos EUA sobre o regime foi motivado, em parte, pela recuperação das economias europeias e japonesa e pela posterior emergência de países como os Tigres Asiáticos. Além disso, como argumentam Barton et al (2006), a expansão do número de membros do GATT diluiu o domínio norte-americano enquanto a entrada de novos países na CE concentrou poder de barganha nas mãos do bloco europeu.

Diante desse cenário, é conveniente resgatar a relação, observada pelos teóricos da TEH, entre o enfraquecimento da liderança dos EUA no campo comercial

-- um dos fatores apontados por essa teoria como evidência de declínio econômico do Estado hegemônico -- e mudanças nas instituições de comércio. Cabe assinalar que não adotamos a noção de declínio de hegemonia nem pretendemos desenvolver qualquer conclusão a esse respeito. É importante ressaltar que nossa análise está restrita aos efeitos de um acirramento paulatino da concorrência econômica internacional e do encolhimento relativo do mercado norte-americano frente ao restante dos membros do GATT. Como mencionado acima, esse movimento levou a uma redução gradual do poder de barganha dos EUA no regime de comércio.

Além disso, em oposição às expectativas da tese da estabilidade hegemônica, argumentamos que as tensões que emergiram desse processo econômico não atuaram apenas no sentido de enfraquecer a ordem de comércio construída sob a liderança dos EUA. Ao contrário, concluímos que, numa perspectiva de longo prazo, essas forças operaram mais como um estímulo à expansão de regras comerciais de conteúdo liberal do que à fragilização das últimas. Na Rodada Uruguai, especificamente, a intensificação da competição econômica internacional e das tensões políticas decorrentes do acúmulo de grandes déficits comerciais nos EUA contribuíram para a) a ampliação e o aprofundamento da cobertura temática do GATT/OMC; b) o aumento da quantidade de Estados que assumiram obrigações liberalizantes nesse âmbito, e, por último, c) reformas institucionais que unificaram e fortaleceram o SMC, revertendo o movimento de fragmentação experimentado na Rodada Tóquio.

Cabe frisar que, de forma alguma, o posicionamento acima defendido ignora que esses mesmos elementos tenham incentivado os EUA, ao longo dos anos 70 e 80, a adotarem práticas que afetavam a credibilidade do SMC -- como medidas protecionistas; sanções unilaterais contra membros do GATT e a negociação de acordos preferenciais. Além disso, é razoável supor que o endurecimento da posição negociadora dos EUA em decorrência de problemas econômicos como um enorme déficit comercial teria, em princípio, o efeito de dificultar a obtenção de entendimentos entre este país e seus parceiros comerciais. Com a redução do poder de barganha norte-americano e o simultâneo crescimento da influência da CE e do Japão no GATT, podemos supor que esses dois atores estariam em melhores condições para resistir às duras exigências dos EUA, tornando o processo de obtenção de acordos mais árduo.

Embora, de fato, identifiquemos um reforço do aspecto “combativo” das negociações comerciais multilaterais, sugerimos traçar uma distinção entre conteúdo e forma antes de avançar na discussão. Em outras palavras, é preciso que levemos em conta a substância da postura negociadora mais assertiva dos norte-americanos. Embora haja exceções relevantes, majoritariamente, as posições defendidas pelos EUA nas conversações internacionais continuavam a ter um conteúdo consistente com a promoção de abertura comercial. Apesar das tensões econômicas e políticas internas, Washington manteve o papel de principal motor por trás da produção de novas regras no SMC. Na década de 80, período em que acumulava déficits comerciais elevados e o Congresso enfrentava diversas demandas protecionistas, os EUA foram os grandes proponentes de novas negociações multilaterais, impulsionando o lançamento da Rodada Uruguai mesmo em face da resistência de outros países.

“Sustained U.S initiative had led a reluctant GATT membership into the Uruguay Round and had established the round’s broad, forward looking agenda” (PREEG, 1995, p.110).

Diante desse cenário, Mastanduno (2009) conclui que os objetivos econômicos norte-americanos teriam continuado os mesmos, de caráter predominantemente liberal, e o que teria mudado, essencialmente, seria a maneira mais agressiva como os últimos passaram a ser perseguidos.

Ainda que entendamos que traçar essa distinção entre forma e conteúdo seja útil, é importante assinalar que a afirmação de que os interesses norte-americanos continuaram a ser liberais deve ser avaliada com cuidado. Como argumenta Strange (1987), o liberalismo norte-americano foi historicamente aplicado com grande seletividade. Em outras palavras, os negociadores norte-americanos estiveram à frente de esforços para promover abertura comercial por meio do regime, mas se restringiram a áreas e até mesmo a produtos que lhes interessavam. Não queremos dizer, de forma alguma, que os EUA deixaram de atuar de maneira defensiva em relação a setores econômicos politicamente sensíveis. O histórico da Rodada Uruguai oferece inúmeros exemplos desse comportamento: a resistência norte-americana em desmantelar as restrições ao comércio de produtos têxteis; os esforços dos EUA, sob influência, sobretudo, da sua indústria siderúrgica, para enfraquecer as regras que disciplinariam o uso abusivo de medidas antidumping ou, ainda, a pressão do governo Clinton pela inclusão de exceções ao acordo sobre

subsídios para gastos (defendidos pela indústria doméstica de alta tecnologia) com pesquisa e desenvolvimento.

De qualquer forma, o protecionismo norte-americano não era radicalmente novo na história da ordem internacional de comércio nem, no limite, havia inviabilizado a liderança do país nesse âmbito. Devido ao seu poder de barganha excepcional, os EUA tiveram grande capacidade de impor seus interesses na arena internacional. Dito de outra forma, eles puderam avançar os interesses de capitalistas voltados aos mercados internacionais com mais efetividade do que todos outros atores e, simultaneamente, evitar, com grande competência, que grupos domésticos sensíveis à concorrência externa fossem comprometidos nesse processo.

Além disso, mesmo no que diz respeito às questões em que os EUA atuaram de maneira ofensiva na rodada, o conteúdo liberal das posições deste país pode ser questionado. Como sabemos, para os EUA, não foi possível apenas obter exceções protecionistas em função das suas preferências, mas também, mesmo frente à oposição de outros países, inserir novas questões à agenda do regime. Em geral, as posições norte-americanas nessas questões favoreceram os interesses de grupos domésticos internacionalmente competitivos e exigiram a liberalização de restrições e o fornecimento de garantias à entrada de serviços, investimentos, e produtos norte-americanos em mercados estrangeiros. Nesse sentido, como o foco não estava em proteger setores domésticos sensíveis à concorrência de importações, pode-se afirmar que não se tratava de uma agenda protecionista (como era a expectativa da TEH em face de fatores econômicos como os enormes déficits comerciais), mas predominantemente liberal. Cabe ressaltar, no entanto, que entre os temas incorporados ao GATT em virtude da ofensiva norte-americana estava a questão controversa da proteção da propriedade intelectual, que, para muitos críticos, não promove liberalização comercial significativa, mas controle de concorrência e proteção da renda de monopólios. A afirmação de Bhagwati (2001) é ilustrativa dessa visão:

A Rodada Uruguai viu a OMC se tornar um tripé, suas três pernas sendo o antigo GATT; o novo GATS sobre serviços e a proteção da propriedade intelectual. Mas a última perna definitivamente não pertence a ela (...). O princípio de ganho mútuo simplesmente não é obtido em nível significativo para a proteção da propriedade intelectual, que apenas foi trabalhado na OMC devido à pressão intensa dos lobbies da indústria farmacêutica e de

softwares. Com efeito, sua inclusão tornou a OMC uma agência coletora de royalties: suas sanções comerciais deveriam ser postas à disposição dos países produtores de propriedade intelectual (BHAGWATI, 2001, p. 25, tradução nossa).

De qualquer forma, no limite, para viabilizar um acordo que incluía ganhos nas questões em que tinham fortes interesses ofensivos, os EUA fizeram algumas concessões em áreas politicamente sensíveis durante a Rodada Uruguai. Eles certamente utilizaram sua influência para restringir essas concessões. Mas, em resposta a demandas de seus parceiros comerciais, os EUA acordaram a retirada de práticas protecionistas às quais tinham recorrido com frequência nas décadas anteriores, como as quotas do Regime Multifibras e os Acordos de Restrição Voluntária.

Além disso, desde o início das conversas, os norte-americanos defenderam vigorosamente uma diminuição dos subsídios à agricultura -- área que tradicionalmente tenderam a proteger. Como relata Yeutter (1999), em julho de 1987, os EUA surpreenderam as delegações em Genebra ao enviar uma proposta tão ambiciosa para as conversações no setor agrícola que negociadores de outros países tiveram dúvidas sobre a seriedade da posição norte-americana. O documento apresentado advogava a eliminação de todos subsídios distorcivos do comércio até 2000; a conversão de barreiras não tarifárias em tarifas e uma expansão significativa do acesso a mercados no setor. Ao final, os resultados da Rodada Uruguai foram radicalmente modestos em comparação aos objetivos mencionados. Mas, de qualquer forma, como Yeutter (1999) relata, embora tivessem ciência de que sua proposta era politicamente inalcançável à época, os negociadores norte-americanos queriam sinalizar que não se satisfariam com os poucos compromissos que tinham caracterizado as negociações agrícolas de rodadas anteriores. Essa decisão teve importância estratégica na dinâmica da rodada. A CE e também o Japão resistiam a demandas norte-americanas por abertura no setor agrícola, mas apoiavam a proposta dos EUA de inclusão dos chamados novos temas. Por outro lado, países que eram grandes exportadores agrícolas se opunham à negociação dos novos temas antes que houvesse avanço na questão tradicional da agricultura. Os EUA se posicionaram no polo demandante em relação às duas áreas e tiveram êxito em arrancar concessões de ambos os lados para promover uma barganha abrangente. Como argumenta Schmidt (2015), negociador chefe da delegação americana entre

1993 e 1994, os compromissos em agricultura eram importantes para que o Executivo norte-americano obtivesse apoio doméstico suficiente para a aprovação do acordo no Congresso.

Nesse sentido, uma observação mais aprofundada do plano doméstico dos Estados, algo que estudiosos ligados à tradição realista das RI têm certa resistência em fazer, é importante para entender porque as expectativas teóricas de colapso do regime de comércio e retorno ao protecionismo se frustraram. Dito de outra forma, nosso exercício analítico evidencia que, naquele momento, o enfraquecimento do predomínio comercial dos EUA não significou que grupos domésticos interessados em medidas de liberalização econômica tivessem deixado de influenciar significativamente a política de comércio exterior do país.

Certamente, o aumento da concorrência internacional e a expansão das importações afetava um número crescente de produtores internos, suscitando pressões protecionistas. Apesar disso, como argumenta Cohen (2000), o movimento de internacionalização da economia norte-americana também estimulava atores competitivos internacionalmente a pressionar pelo aprofundamento da liberalização e/ou se opor a políticas protecionistas. Ao elevar o custo das importações, medidas de proteção encareciam os insumos usados nos processos produtivos desses setores e/ou obstruíam ofertas por parte dos EUA em negociações comerciais que poderiam favorecê-los. Mendonça (2011) relembra que, beneficiadas por políticas liberalizantes, diversas corporações multinacionais norte-americanas também atuavam como contrapesos importantes às demandas de setores econômicos protecionistas. Ademais, como Chorev (2007) argumenta, a política comercial dos EUA passou por processos que a tornaram paulatinamente menos permeável a pressões protecionistas: os movimentos de transferência da autoridade do Legislativo para o Executivo, a judicialização, por meio de medidas de defesa comercial, das demandas de produtores domésticos por proteção; e a adoção do fast-track, procedimento que facilitava a aprovação de acordos comerciais.

Nesse sentido, parece conveniente retomar o argumento de Krasner (1976) de que a adoção de políticas liberais fortalece atores domésticos pró-abertura e molda instituições nacionais, dificultando um retorno ao fechamento mesmo em face de uma redução do poder econômico da potência. O caso norte-americano no GATT não apenas confirma essa expectativa, mas demonstra que o processo de abertura comercial pode até mesmo se aprofundar -- tanto do ponto de vista de suas regras

substantivas como da perspectiva institucional -- nesse cenário.

Também é importante levar em conta como os principais parceiros comerciais dos EUA interagiram com a postura de negociação mais agressiva deste país. Como já dito, aparentemente, poderíamos assumir que com a redução da influência norte-americana no GATT e o concomitante fortalecimento de atores centrais como a CE e o Japão, uma atitude menos flexível por parte de Washington seria resistida com maior êxito, dificultando a construção de entendimentos. Novamente, uma análise que não se concentra na maneira (mais ou menos intransigente) como as negociações tendem a ser conduzidas, e também se atenta ao conteúdo; isto é, aos objetivos dos principais negociadores no processo, torna este cenário mais complexo.

Como tendência geral, Washington passou a pressionar com maior vigor pela expansão de compromissos de liberalização e pelo desmantelamento de exceções protecionistas e isenções explícita ou implicitamente acordadas com suas contrapartes ao longo da evolução do regime. Um exemplo foi o disciplinamento no uso, frequente pelos países em desenvolvimento, de restrições comerciais justificadas por problemas de balanço de pagamento. Vale assinalar que os arranjos preferenciais representam talvez a mais importante exceção à tendência acima apontada. Inicialmente resistidos pelos EUA, uma vez que contrariavam suas aspirações originais por um regime que privilegiasse a via multilateral e a não discriminação, os acordos preferenciais foram definitivamente abraçados pelo governo norte-americano na década de 90.

Nesse sentido, a Rodada Uruguaí deve ser entendida como efeito e parte de um contexto histórico em que, como sintetizam Choev e Babb (2009), os EUA tomavam a frente de um movimento de afastamento do liberalismo embutido do pós-guerra.

Em certa medida, de um ponto de vista histórico, esse não parece ter sido um desdobramento tão surpreendente. Ruggie (1982) relembra que os EUA sempre tiveram uma atitude mais ambígua do que as outras potências econômicas quanto aos condicionantes domésticos que o liberalismo embutido colocava ao processo de abertura comercial. Preocupados com objetivos nacionais, como a estabilidade de seus balanços de pagamentos; a promoção do pleno emprego e, de forma geral, a recuperação de economias comprometidas pela guerra, governos europeus (com destaque para o britânico, principal interlocutor dos EUA nas conversações que

resultariam na OIC/GATT) inicialmente defenderam válvulas de escape para os compromissos liberais propostos pelos EUA.

Numa perspectiva de longo prazo, contudo, a retomada da competitividade econômica na Europa e o rápido crescimento do Japão permitiu que esses atores fossem mais cooperativos e, em relação a questões como a incorporação dos “novos temas”, representassem os principais apoiadores das demandas norte-americanas pelo aprofundamento do processo de liberalização comercial.

Isso não significa ignorar, por exemplo, que a CE tenha resistido duramente ao interesse dos EUA por concessões agrícolas, o que produziu um longo impasse na Rodada Uruguai. A principal razão da divergência era a insistência dos EUA, apoiados por uma coalizão de países exportadores agrícolas, em reduzir os subsídios à exportação no setor. Durante os anos 80, produtores agrícolas norte-americanos manifestaram forte insatisfação com o uso intensivo de subsídios à exportação pela CE, ação que era compensada pelo governo em Washington com outros subsídios. Contudo, sob pressão para reduzir seu déficit orçamentário, os EUA entendiam que “[...] uma guerra crescente em torno de subsídios à exportação tinha se tornado um custo direto ao contribuinte norte-americano e excluía produtores não subsidiados dos mercados” (PREEG, 1995, p. 122, tradução nossa). O bloco europeu, por outro lado, estava preocupado com o impacto de cortes aos subsídios para sua Política Agrícola Comum.

Contudo, ainda que certamente existissem discordâncias, historicamente, há uma marcada diferença entre o relacionamento do Japão e UE com os negociadores norte-americanos do GATT e o padrão de interação, muito mais conflituoso, dos EUA com os países em desenvolvimento. Isso não significa sintetizar a dinâmica da negociação na Rodada Uruguai apenas como uma oposição entre países ricos e países em desenvolvimento. Independentemente do nível de desenvolvimento dos envolvidos, diferentes alianças foram estabelecidas com base no interesse dos países em questões particulares, constituindo uma estrutura de negociação complexa. Para mencionar apenas um exemplo, economias em desenvolvimento estiveram ao lado dos EUA e de outros países avançados -- como Canadá, Austrália e Nova Zelândia -- para pressionar as economias avançadas da UE em busca de progresso na questão agrícola. Mas, ainda assim, historicamente, não se pode ignorar que países desenvolvidos e países em desenvolvimento tenderam a compartilhar um número maior de interesses entre si mesmos.

Como Barton et al. (2006) sustentam, as comunidades de negócios nos Estados Unidos e na Europa trabalharam juntas para promover a liberalização de setores em que enxergavam benefícios mútuos e ganhos de escala, enquanto que o processo foi mais lento em segmentos que interessavam sobretudo aos países em desenvolvimento. Lamp (2015) argumenta que o GATT permitia que o Quad negociasse, com procedimentos altamente excludentes do restante dos seus signatários, a liberalização de setores do seu interesse. Lamp (2015) ainda relembra que, com razoável sucesso, o Quad tentava negar benefícios aos países que não queriam ou não podiam ofertar concessões -- o que incluía as economias em desenvolvimento.

À altura da Rodada Uruguai, entretanto, esse modelo de clube de países ricos não era mais satisfatório, especialmente para Washington. Com o aumento da participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial, os EUA se mostravam cada vez mais frustrados pela dificuldade de obter a adesão desses mercados a compromissos no âmbito do GATT.

Como discutido no primeiro capítulo, já na Rodada Tóquio, os norte-americanos pressionavam as maiores economias entre o grupo em desenvolvimento a adotar as obrigações de liberalização relativas aos chamados códigos. Como sabemos, a tentativa não teve grande êxito e os acordos foram assinados predominantemente por países desenvolvidos. Outro sinal da intenção de Washington de exigir mais reciprocidade desses membros do GATT foi a incorporação do princípio da graduação à estrutura legal do regime. O quadro alimentava o atrito entre os EUA e essa categoria de países porque, para muitos deles, as exigências de reciprocidade não poderiam se sobrepor as suas necessidades de desenvolvimento.

É a Rodada Uruguai, entretanto, que marca o auge do enrijecimento da postura dos EUA no GATT. Como Mastanduno (2009) sintetiza de maneira precisa, a rodada envolveu “[...] esforços explícitos para integrar países em desenvolvimento mais completamente às negociações multilaterais de comércio com a intenção de liberalizar suas economias, e não de perpetuar arranjos especiais para eles” (MASTANDUNO, 2009, p. 143-144, tradução nossa). Como sabemos, desde a fase de lançamento das negociações, Washington manifestava grande interesse em introduzir ao regime o tema dos serviços e das medidas relativas a investimento e propriedade intelectual, questões não tarifárias até então estranhas às disciplinas do

GATT.

“[...] À medida que a balança comercial dos EUA se deteriorava e os Tigres Asiáticos emergiam, vários grupos nos EUA começaram a demandar reciprocidade nessas questões, assim como cortes tarifários, de todos os países” (STEINBERG, 2009, p. 77, tradução nossa). “Como se esperava que companhias com base em países industrializados se beneficiassem” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa) da adição desses novos temas, membros como a CE e o Japão decidiram apoiar a proposta norte-americana de inclusão das questões ao regime.

Por outro lado, embora os EUA considerassem imprescindível a participação de países em desenvolvimento nesses acordos, parte desses atores havia se reunido no chamado G-10 -- coalizão que incluía Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia -- para manifestar forte oposição à proposta. Como relata Velasco e Cruz (2012), ainda na fase de pré-negociação da Rodada Uruguai, o grupo, liderado por Índia e Brasil, mostrou-se contrário à abertura de novas frentes de negociação enquanto não se resolvesse uma agenda pendente -- que incluía as restrições ao comércio de produtos têxteis -- em que tinha grande interesse. A esse respeito, Ricupero (1999) oportunamente relembra que apenas as exportações dos países em desenvolvimento estavam sujeitas às quotas restritivas do Regime Multifibras. Em relação ao comércio agrícola -- tema de grande interesse para esses Estados e que também tinha sido praticamente excluído do GATT -- o uso intensivo de subsídios por EUA e CE prejudicava produtores nas economias em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento eram “[...] importadores líquidos de capital, tecnologia e serviços e, queriam manter a flexibilidade no que concernia a essas questões” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa). Segundo o embaixador brasileiro Paulo Nogueira Batista, um dos principais representantes do G-10, na visão de membros do grupo, atrelar as negociações sobre comércio de bens às conversações sobre os novos temas poderia “[...] limitar as aspirações legítimas dos países em desenvolvimento de se tornarem produtores e fornecedores de bens e serviços de alta tecnologia” (RAGHAVAN, 1999, tradução nossa).

A extrema concentração de recursos econômicos nas mãos dos EUA após a Segunda Guerra permitia que o país aceitasse, com menor resistência do ponto de vista político e econômico doméstico, as práticas discriminatórias e protecionistas de parceiros comerciais como a Europa e o Japão.

De certa forma, essa espécie de “tolerância” norte-americana também se estendia aos países em desenvolvimento, que, em comparação com os membros desenvolvidos do GATT, conquistaram exigências de reciprocidade mais frouxas (Steinberg 2009, Chorev; Babb 2009, Hudec 1987). Como já mencionamos, nesse período, esses países conseguiram evitar a adesão a compromissos como os códigos da Rodada Tóquio.

Mas a adoção, sob a influência do Quad, de uma interpretação ampla do princípio do empreendimento único na Rodada Uruguai tornaria obrigatório, para todos países, a aceitação de todos os acordos que resultassem das negociações, inviabilizando o que havia sido feito nas rodadas anteriores. Dito de outra forma, “com o princípio do single-undertaking que fechou a Rodada Uruguai, a regra da reciprocidade foi generalizada entre todos os países” (STEINBERG, 2009, p. 77, tradução nossa).

Como Mastanduno (2009) sustenta, logo após a Segunda Guerra, os EUA podiam liderar com credibilidade seu projeto de liberalização econômica “[...] sem que seus produtores domésticos tivessem de enfrentar dura competição externa” (MASTANDUNO, 2009, p. 137, tradução nossa). No entanto, pressões protecionistas ganhavam força nos EUA à medida que a concorrência internacional crescia e o quadro de prosperidade econômica se alterava. “Produtores domésticos e organizações trabalhistas responderam à pressão da competição estrangeira e do crescimento mais lento com demandas por proteção” (MASTANDUNO, 2009, p. 137, tradução nossa) que tinham impacto no Congresso. Nesse contexto, congressistas e grupos de interesse advogavam, cada vez mais, uma revisão da política comercial norte-americana e da distribuição de poder entre as instituições domésticas responsáveis pela sua formulação.

Já na década de 60, como relata Mendonça (2011), membros do Congresso e atores privados expressavam insatisfação com a maneira como a política econômica internacional do país era conduzida pelo Departamento de Estado, ator burocrático tradicionalmente menos vulnerável a pressões protecionistas do que o Legislativo. Segundo as alegações desses críticos, devido à Guerra Fria, o Departamento instrumentalizava as questões comerciais para fins da política externa maior, causando prejuízo aos interesses econômicos nacionais (COHEN 2000; MENDONÇA 2011; VALLS 1997).

Assim, esforços de congressistas para, entre outras coisas, tornar a política

de comércio exterior mais suscetível à influência do setor privado e limitar o poder do Executivo sobre a última levaram à criação do STR. O órgão, que mais adiante seria renomeado USTR, teve suas responsabilidades progressivamente expandidas pelo Legislativo durante os anos 70 e 80. Assim, como sintetiza Cohen (2000), já a partir da década de 60, mudanças administrativas inauguraram um processo de gradativa dissolução do predomínio do Departamento de Estado na formulação da política comercial, contribuindo para uma gradual elevação das questões econômicas internacionais a uma condição de maior independência em relação às preocupações de segurança. O desenho institucional que emergiu gradualmente desse processo também contribuiria para a maneira mais agressiva como os EUA conduziram as negociações comerciais multilaterais na Rodada Uruguai.

Em 1971, a balança comercial norte-americana registrava déficit pela primeira vez desde a década de 30. Nos anos que se seguiram, a intensificação da tendência deficitária nas contas comerciais geraria desequilíbrio no balanço de pagamentos do país, agravando a insatisfação doméstica com a condução da política de comércio exterior. Os anos 70 também assistiram a uma piora em indicadores da economia norte-americana como o nível de desemprego e de inflação. Além disso, a Guerra Fria parecia entrar em uma fase de menor tensão, abrindo espaço para que a condução da política comercial norte-americana fosse menos influenciada por constrangimentos políticos e de segurança (COHEN, 2000; MENDONÇA 2011; VALLS 1997).

Na década de 80, o crescimento econômico mais lento e o acirramento da concorrência internacional em setores de alta tecnologia -- especialmente em função do aumento da competitividade japonesa nessa área -- reforçavam as preocupações com a liderança econômica do país. Crescia o ressentimento em relação a grandes parceiros comerciais -- como o próprio Japão, com quem os EUA concentravam um enorme déficit -- que eram acusados de adotar práticas comerciais injustas. O déficit comercial batia novos recordes, alcançando cerca de US\$ 170 bilhões anuais em 1985. Como sustenta Preeg (1995), ainda que o déficit do período estivesse mais vinculado a fatores macroeconômicos como um dólar valorizado, crescia a percepção de que uma das razões do problema era que os EUA tinham aberto seus mercados sem receber concessões equivalentes em contrapartida. Cada vez mais, as relações comerciais eram vistas como uma barganha desigual, que beneficiava “caroneiros” em detrimento dos EUA.

Essas visões sobre o caráter distributivo do regime são certamente discutíveis. Como exposto anteriormente, longe de adotar políticas unilaterais de liberalização, desde os primeiros anos do SMC, os EUA condicionaram a abertura de seus mercados à reciprocidade. Além disso, as negociações foram moldadas pelos EUA de forma que, na prática, restringia significativamente os benefícios aos chamados “caroneiros”, categoria na qual eram enquadrados, sobretudo, os países em desenvolvimento. É verdade que o governo norte-americano tinha grande flexibilidade para determinar o nível de concessões que caracterizaria uma barganha como recíproca, admitindo, em algumas ocasiões, trocas desiguais. À altura da década de 80, entretanto, essa postura, que historicamente tinha motivações políticas e estratégicas, mas também derivava da necessidade de liderar o processo de liberalização por meio do oferecimento de incentivos positivos às principais economias mundiais, estava, na verdade, cada vez mais enfraquecida dada a demanda crescente dos EUA por reciprocidade. De qualquer forma, precisa ou não, a descrição do GATT como uma barganha injusta influenciou o discurso e a orientação da política comercial norte-americana nesse período.

Como sabemos, acordos de restrição voluntária e medidas de defesa comercial eram adotados por Washington para fornecer alívio a produtores domésticos frente às importações crescentes. Nesse contexto, emergia também o unilateralismo agressivo da Seção 301. De acordo com Chorev (2007), o dispositivo legal era defendido como forma de eliminar práticas comerciais que ofendiam os interesses norte-americanos e de promover, simultaneamente, a abertura de mercados estrangeiros para as exportações do país. No limite, contudo, a imposição dessas medidas não representou uma vitória do protecionismo sobre interesses favoráveis à liberalização comercial nos EUA. A Seção 301, em particular, “[...] não foi concebida para evitar a entrada de importações nos EUA, mas para garantir o acesso das exportações dos EUA a mercados externos” (CHOREV, 2007, p. 175, tradução nossa). Nesse sentido, em princípio, ela também poderia ser interpretada como uma das expressões mais agressivas da investida dos EUA em uma direção liberalizante.

“U.S. officials [...] perceived themselves as the guardians of last resort of the international trading order and believed that unilateral and coercive means were justified as long as they served the ultimate goal of furthering multilateral free trade” (MASTANDUNO, 2009, p. 138).

Na verdade, as demandas de grupos nacionais pró-abertura eram coerentes com o objetivo de Washington de reequilibrar seu balanço de pagamentos por meio de um aumento das exportações de bens e serviços domésticos. Para tanto, durante a Rodada Uruguai, os EUA exigiram que todos países do GATT adotassem as obrigações relativas aos novos temas.

“A insistência da administração Reagan em introduzir essas questões [ao regime] refletia sua determinação em resolver o problema do déficit comercial ao promover setores que tinham o potencial de serem competitivos internacionalmente” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa), mas que enfrentavam barreiras e regulações restritivas em mercados estrangeiros.

The [Reagan] Administration wanted to make it difficult for governments to impose restrictions, such as local content requirements or technology-sharing arrangements, on American investors. It sought to create a more favorable climate for exporting American services abroad - for example, by making it more difficult for foreign governments to regulate or restrict the entry of American firms in areas such as banking, telecommunications, health care provision, and utilities. And it sought to protect the intellectual property rights of American holders of patents and copyrights, such as drug companies and entertainment companies - in 1988, the U.S. International Trade Commission estimated the annual loss to U.S. industry due to violations of intellectual property rights at \$40 billion (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa).

Como relatam Barton et al. (2006), os negociadores dos EUA e de outros países avançados tinham sido influenciados por mudanças importantes nos padrões de produção da economia mundial. A transformação da economia norte-americana e de outros países desenvolvidos, que, do foco na indústria, passou a se voltar cada vez mais para o setor de serviços e para as atividades de desenvolvimento tecnológico, impulsionou a inclusão dos serviços e das questões comerciais relacionadas à propriedade intelectual e aos investimentos às negociações.

Barton et al. (2006) relatam que, diante da recusa de parte dos países em desenvolvimento em assinar acordos nessas áreas, os EUA desejavam evitar que se repetisse o ocorrido na Rodada Tóquio em relação aos códigos. Devido à resistência das economias em desenvolvimento, os benefícios decorrentes dos códigos foram, com algumas poucas exceções, indiscriminadamente estendidos a todos membros do GATT, incluindo aqueles que insistiram em não assiná-los.

Steinberg (2002) argumenta que, diante desse histórico, os negociadores norte-americanos para a Rodada Uruguai temiam que os países em

desenvolvimento tentassem impedir que o GATT administrasse os acordos sobre os “novos temas” caso eles não fossem aplicados em conformidade com o princípio da NMF.

Para Steinberg (2002), o desfecho dado à questão dos códigos na Rodada Tóquio resultou, em parte, da discordância entre funcionários do USTR -- que propuseram usar o poder barganha dos EUA para impor os compromissos relativos aos códigos ao restante do GATT -- e o Departamento de Estado, para quem o plano causaria uma deterioração das relações dos EUA com os países em desenvolvimento, uma consequência inaceitável dada a realidade geopolítica da Guerra Fria.

Entretanto, como relatam Barton et al. (2006), durante a Rodada Uruguai, o cenário geopolítico era outro e a posição dos EUA também se alterou: “eles estavam determinados a evitar a “carona” dos países em desenvolvimento que caracterizou a conclusão da Rodada Tóquio” (BARTON et al. 2006, p. 65, tradução nossa). Nesse sentido, o fim da Guerra Fria em meio à Rodada Uruguai permitiu aos EUA optar por uma conduta que antes era improvável.

Lamp (2015) relata que, ao final de 1989, os norte-americanos começaram a contemplar possíveis estratégias para assegurar os objetivos acima referidos -- dentre elas, consideraram solicitar que determinados acordos fossem isentos da aplicação do princípio da NMF, ou avaliariam cenários em que países “[...] não signatários voluntariamente renunciariam ao direito de insistir que os signatários aplicassem um acordo de acordo com a NMF [...]” (LAMP, 2015, p.55, tradução nossa). Embora evitassem que as concessões negociadas fossem estendidas a não signatários dos respectivos acordos, essas opções provavelmente não seriam tão eficientes, como foi o plano efetivamente adotado, em forçar países a assumirem todas as obrigações negociadas.

Em meados de 1990, “[...] os negociadores dos EUA passaram a considerar opções mais radicais para lidar com o problema das ‘caronas’” (LAMP, 2015, p. 56, tradução nossa).

One of them was the “GATT II” approach, whereby the “Quad” countries – the US, the EC, Japan, and Canada – would withdraw from the GATT and join a substantively identical but legally distinct “GATT II” to which the new Uruguay Round agreements as well as the amended Tokyo Round codes would be annexed. The idea was that not joining the new GATT II and thus losing all rights to access the markets of the Quad countries would prove too

costly for virtually all other contracting parties, thus forcing them to join the GATT II on the Quad countries' terms. [...] US negotiators referred to this option internally as "the power play". An alternative option that was contemplated was to add the new agreements to the existing GATT through an amendment and to subsequently expel those contracting parties that refused to ratify the amendment from the GATT. The major downside of this approach was seen in the fact that it would be hard to secure the support of two-thirds of the contracting parties to bring the amendment into force, and even harder to convince a sufficient number of contracting parties to subsequently expel those who did not ratify the amendment. Also, this variant did not appear significantly less confrontational than the "GATT II" approach (LAMP, 2015, p. 56).

O núcleo desse plano foi apresentado a CE, que, em 1991, concordou com a ideia de uma retirada conjunta do GATT 1947 e com a posterior assinatura de um acordo idêntico, o GATT 1994 (BARTON et al. 2006, STEINBERG 2002, LAMP 2015). Na prática, a decisão encerrava as obrigações de NMF de EUA e CE em relação aos países que não assinassem todos os acordos resultantes da Rodada Uruguai (BARTON et al. 2006, STEINBERG 2009, LAMP 2015). Isso era possível porque, como relata Steinberg (2009), EUA e CE também tinham decidido condicionar as garantias de NMF relativas ao GATT 1994 à aceitação dos outros países a todos os acordos que viriam a compor a OMC.

Segundo Lamp (2015), mais à frente, o plano foi apresentado ao Japão e ao Canadá. Para torná-lo “[...] mais palatável aos outros países do Quad e, eventualmente, ao resto das partes contratantes, os [...] norte-americanos começaram a ligá-lo ao princípio do single-undertaking contido na Declaração Ministerial de Punta del Leste” (LAMP, 2015, p. 58, tradução nossa). Contudo, o documento, que havia sido emitido no lançamento da Rodada Uruguai em 1986, afirmava apenas que:

“The launching, the conduct and the implementation of the outcome of the negotiations shall be treated as parts of a single undertaking” (GATT, 1986, p. 2).

Como sintetiza a Warwick Commission (2007), à altura da Ministerial de Punta Del Leste, o significado do single-undertaking dizia respeito, essencialmente, à maneira como a totalidade das negociações deveria ser conduzida, e não às obrigações dos participantes. Como relata Lamp (2015), em face da oposição dos países em desenvolvimento à incorporação dos novos temas à rodada, o início de conversações sobre estas questões foi inicialmente viabilizado por um entendimento que separava institucionalmente as negociações sobre o comércio de bens e o comércio de serviços. Após a conclusão das negociações nas duas frentes, a

decisão final sobre como os respectivos resultados seriam adotados do ponto de vista institucional deveria ser tomada como uma iniciativa única (LAMP 2015; RAGHAVAN, 1999; STOLER 2008).

Na verdade, “os países em desenvolvimento estavam entre os principais proponentes do dispositivo do single-undertaking [...] da Declaração de Punta Del Leste” (RICUPERO, 1999, p. 16, tradução nossa). Como relata Lamp (2015), historicamente, o mecanismo era usado como forma de tentar equilibrar o avanço desigual das negociações nos diversos temas em pauta. Para os países em desenvolvimento, portanto, ele servia ao propósito de tentar evitar a “recorrência da situação de rodadas multilaterais prévias em que simplesmente se permitiu que iniciativas para liberalizar o setor agrícola morressem no curso das negociações” (RICUPERO, 1999, p.16, tradução nossa).

Nesse sentido, o artifício norte-americano envolvia uma redefinição conveniente aos EUA e, de última hora, do conceito do single-undertaking. Andrew Stoler, um dos negociadores norte-americanos que estiveram diretamente envolvidos nesse processo, reconheceria posteriormente:

It was never the intention at Punta del Este to craft a process that would automatically obligate all GATT CP's to be bound by all of the agreements [...]. The "single undertaking" grouped the parts of the negotiation for procedural purposes (including timing) since an eventual decision on international implementation would be taken at a single Special Session. The single undertaking as it was expressed in 1986 in no way was interpreted as implying that all participants in the negotiations would need to take on all of the resulting obligations – especially those resulting from the services negotiations (STOLER, 2008, p. 1 - 4).

De qualquer forma, a pedido dos EUA e da CE, “o diretor-geral do GATT, Arthur Dunkel, concordou em incorporar o mecanismo do *single-undertaking* ao projeto do texto final do secretariado, que foi emitido em dezembro de 1991” (BARTON et al. 2006, p. 65, tradução nossa). Desse modo, o termo, tal como incluído no projeto do texto final, “estipulava que o acordo resultante da rodada abrangeria todas as matérias em negociação e seria vinculante para todos os membros” (VELASCO e CRUZ, 2011, p.8).

“Em sua decisão de deixar pra trás o velho GATT [...], os países do Quad foram capazes de forçar os participantes da Rodada Uruguai a aceitar obrigações sob todos acordos do novo sistema [...]” (STOLER, 2008, p. 4, tradução nossa). As únicas exceções foram o código de Compras Governamentais e de Aviação Civil.

Para os países em desenvolvimento, a retirada desses países do GATT 1947 tinha grandes custos econômicos já que representaria a perda das garantias de acesso aos maiores mercados do regime.

Para esses membros do GATT, “também era claro [...] que se permanecessem fora da nova organização não teriam meios de se defender contra ações da Seção 301, particularmente a *Special* 301 em propriedade intelectual” (RICUPERO, 1999, p.17, tradução nossa).

Assim, embora o uso do single-undertaking para concluir a rodada tenha sido duramente criticado por países em desenvolvimento, a resistência dos últimos aos novos temas foi finalmente superada. Como sustenta Velasco e Cruz (2011), esse desfecho tão favorável aos EUA foi motivado por uma série de fatores, dentre eles a crises em diversas economias latino-americanas e a dissolução da União Soviética. Além disso, o ambiente político e econômico da década de 90 foi marcado pela emergência do Consenso de Washington e pela difusão de percepções que estimulavam países em desenvolvimento a promover reformas liberalizantes e abandonar antigas políticas de substituição de importações (FORD, 2003; PREGG, 1995; VANGRASSTEK, 2013).

Outro fator relevante é que, como afirma Chorev (2007), os EUA também tiveram de fazer concessões que interessavam a países em desenvolvimento como, por exemplo, a reintegração dos têxteis ao GATT; a diminuição das restrições à importação de produtos agrícolas; a proibição do uso de acordos de restrição voluntária e a revisão das regras que disciplinavam o uso de salvaguardas e de medidas antidumping. As exportações dos países em desenvolvimento também eram alvo do abuso na aplicação de ambas medidas de defesa comercial, como também, dos acordos de restrição voluntária.

Como já discutido, autores como Skidmore (2011) atribuem a um fator explicativo central, a erosão da Guerra Fria, a adoção de uma definição de interesse mais nacionalista pelos EUA. Segundo essa perspectiva, a postura menos concessiva dos EUA tornaria mais difícil o avanço da cooperação multilateral em temas diversos como o comércio. Como relata McLaren (1999), durante a Rodada Uruguai, havia preocupações de que, sem a amálgama política que decorria da Guerra Fria, nem os EUA nem seus principais parceiros teriam grandes estímulos políticos para fazer concessões, resultando em um acirramento das divergências comerciais entre os principais mantenedores do regime.

Primeiro, cabe assinalar que, como se testemunhou nas décadas de 70 e 80, os reflexos de uma atuação cada vez mais egoística dos EUA já eram sentidos no campo comercial muito antes do encerramento definitivo da ordem bipolar. Ademais, esse desdobramento esteve fortemente associado a mudanças na economia mundial e, em particular, ao enfraquecimento da extrema posição de liderança que os EUA desfrutavam no campo comercial ao final da Segunda Guerra. O término da Guerra Fria, na verdade, permitiria uma liberação mais completa de tensões que já existiam no plano doméstico norte-americano.

Desse modo, embora reconheçamos a relevância do fim da Guerra Fria para as mudanças no regime de comércio, divergimos do entendimento de que esse acontecimento teve apenas o efeito de afastar os EUA de instituições multilaterais. Ao contrário, sustentamos que a observação do processo que leva à criação da OMC demonstra que, pelo menos nessa arena, ele não foi unidirecional, mas também contribuiu para o aprofundamento do multilateralismo. Isso ocorre porque, entre outras razões, a nova realidade geopolítica permitia que os EUA pressionassem outros países por concessões comerciais de maneira mais agressiva, postura que contribuiu para a obtenção dos principais objetivos norte-americanos para a Rodada Uruguai. Para mencionar um exemplo, como descrito acima, o término do conflito favoreceu a adoção, pelos EUA, de estratégias claramente confrontadoras dos países em desenvolvimento, algo pouco provável no auge da Guerra Fria.

Para Mastanduno (2009), o fim da Guerra Fria teria enfraquecido os constrangimentos que limitavam a pressão norte-americana por um aprofundamento do processo de liberalização comercial:

During the cold war U.S. officials promoted liberalization, but also understood the need to compromise and defer to some extent to the welfare state and developmental capitalist variants favored by their allies and less developed countries. After the cold war they became less restrained in championing the American model of capitalism. The collapse of the Soviet Union and the end of the global struggle against communism reinforced the belief among U.S. policymakers that there were no viable alternatives to following the logic and dictates of the free market (MASTANDUNO, 2009, p. 143).

Como Mastanduno (2009) oportunamente relata, o interesse dos EUA por políticas econômicas liberalizantes não apenas antecedeu, mas também sucedeu o projeto de segurança internacional da Guerra Fria. Por essa razão, não parece

sensato assumir que a mudança geopolítica ocasionada pelo fim do confronto necessariamente abalaria os fundamentos do multilateralismo comercial.

Na verdade, os efeitos da bipolaridade no regime de comércio se materializavam, sobretudo, em uma maior aceitação, por parte dos EUA, da discriminação e do protecionismo de seus principais aliados políticos. Como visto, Krasner (1976) argumenta que Estados hegemônicos podem oferecer incentivos positivos -- como ofertas de abertura do seu enorme mercado -- para convencer outros Estados a aceitarem compromissos de abertura comercial. Argumentamos que, de fato, o uso de incentivos positivos foi a estratégia privilegiada pelos EUA para promover liberalização durante a maior parte do pós-guerra. Como relembram Odell e Eichengreen (1998), diante de outras preocupações econômicas ao final do conflito, os outros países estavam menos interessados do que os EUA em liberalização comercial.

É importante assinalar que a oferta de benefícios positivos foi direcionada, sobretudo, aos principais parceiros comerciais e aliados políticos dos EUA na Europa e na Ásia. Inicialmente, Washington não tinha grande interesse nos mercados dos países em desenvolvimento, que tinham dimensões reduzidas e uma participação pequena no comércio mundial. Além disso, devido à resistência de grupos domésticos influentes, os EUA não estavam dispostos a promover uma abertura significativa do seu mercado em setores nos quais esses países eram competitivos. Sem influência na definição da agenda de negociação devido à regra da reciprocidade, os países em desenvolvimento viram as conversações em temas que poderiam favorecê-los substancialmente (como têxteis e agricultura) serem deixadas de lado.

Isso também quer dizer que, nessa fase, a principal consequência negativa para aqueles que se recusassem a abrir seus mercados era o fato de que não desfrutariam da materialização de eventuais incentivos positivos -- isto é, não receberiam melhores condições de acesso ao mercado norte-americano justamente nos setores em que eram competitivos. No GATT, nenhum membro “[...] era forçado a participar de uma rodada de tarifas [...]” (BARTON et al., 2006, p. 209). Por outro lado, os países que não participavam eram favorecidos apenas pelos ganhos que decorriam indiretamente pela abertura de outros mercados. Dito de outra forma, quem não “pagava” por mais liberalização nas áreas em que tinha maior potencial de ganho comercial simplesmente não a obtinha, situação que permitia considerável

grau de protecionismo tanto do lado dos EUA como dos seus parceiros comerciais. Mas, esse modelo de liderança -- assentado, sobretudo, na oferta de incentivos positivos para as principais nações comerciais, e de outro lado, na restrição de benefícios significativos para aqueles que não abrissem seus mercados -- era fruto de um contexto econômico e geopolítico muito específico. Ele seria substituído por uma postura mais agressiva que reduziria a margem para o protecionismo dos parceiros comerciais dos EUA.

Ao longo do tempo, o encolhimento relativo do mercado norte-americano e os efeitos da intensificação da concorrência internacional em sua economia, dentre eles um enorme déficit comercial, fortaleciam o interesse de Washington em impelir os membros do GATT a adotar obrigações comerciais. Nesse contexto, também crescia o interesse dos EUA nos mercados de países em desenvolvimento -- especialmente nas economias que tinham alcançado certo nível de crescimento, assim como, uma participação maior no comércio mundial -- e a determinação dos negociadores norte-americanos em evitar o problema das “caronas”. Paralelamente, ao reduzir os constrangimentos a um uso menos consensual dos recursos de poder norte-americanos (neste caso, sobretudo, das enormes dimensões do seu mercado doméstico), a erosão da Guerra Fria ampliava os instrumentos políticos disponíveis aos EUA para levar a cabo esse propósito. À medida que evoluíam os referidos processos de mudança nos campos econômico e geopolítico, doses crescentes de incentivos negativos -- sobretudo, ameaças de fechamento do enorme mercado norte-americano -- eram somados aos incentivos positivos -- ou seja, concessões comerciais atrativas -- para forçar a adesão de terceiros a obrigações comerciais.

A retirada dos EUA do GATT 1947, na prática, constituiu uma clara estratégia de negar acesso aos maiores mercados do regime como forma de forçar Estados reticentes a adotarem compromissos comerciais. Por sua vez, a Seção 301 empregava a ameaça unilateral de retaliação, ou seja, de fechamento de mercado, como forma de forçar a abertura da economia de terceiros e a proteção da propriedade intelectual norte-americana. O recurso a incentivos negativos, para usar novamente a terminologia empregada por Krasner (1976), tinha consequências econômicas muito mais duras para aqueles que insistissem em recusar obrigações comerciais. Por essa razão, ele se mostrou muito mais eficiente em impelir esses atores a aderirem a compromissos do que, historicamente, a restrição de benefícios a “caroneiros” havia se mostrado. Não se tratava apenas de negar eventuais ofertas

de abertura, mas também de reverter concessões existentes, afetando exportadores que já tinham acesso ao mercado norte-americano.

Controversa, a estratégia certamente produziu atritos no regime de comércio, alguns deles com reflexos para os dias de hoje. Suas faces protecionista e unilateral comprometiam as regras e a legitimidade do multilateralismo comercial. Com esse argumento, não temos a intenção de ignorar, por exemplo, que as consequências de longo prazo da escolha norte-americana por uma atitude mais dura também representem, na atualidade, obstáculos para o avanço das negociações na arena multilateral. Para mencionar um exemplo, diversos analistas ressaltam como a redefinição do single-undertaking na Rodada Uruguai implicou, para os países em desenvolvimento, a adesão a um conjunto complexo de novas obrigações, algumas delas de difícil implementação doméstica (Barton et al. 2006; Sutherland et al. 2004, Warwick Commission 2007). Esse quadro tornou esses países mais cautelosos em relação a negociações comerciais, dificultando a construção de consensos na Rodada Doha.

A mudança [...] pesa sobre os governos de países em desenvolvimento e claramente coloriu suas atitudes em relação à Rodada Doha. O simples consentimento às decisões promovidas pelos grandes jogadores não tem mais custo zero (SUTHERLAND et al., 2004, p. 66, tradução nossa).

O que queremos dizer, no entanto, é que a abordagem norte-americana foi efetiva ao menos naquele momento. A própria Seção 301, por exemplo, empurrou os membros reticentes do GATT para práticas multilaterais reforçadas de resolução de disputas, nos moldes há tempos defendidos pelos EUA, porque eram vistas como preferíveis à agressão unilateral de Washington.

Em síntese, os efeitos do aumento da concorrência internacional nos EUA estimularam transformações fundamentais do regime de comércio, movimento que alcançou seu ápice durante a Rodada Uruguai. Diferente das expectativas de parte dos observadores da época, esse processo não resultou, ao menos no curto prazo, na erosão do sistema multilateral de comércio ou em um aprofundamento do protecionismo de seus membros. Ao longo do tempo, o arrefecimento da Guerra Fria e o agravamento do déficit comercial norte-americano estimularam uma postura mais agressiva por parte dos EUA. Por exemplo, ao advogar, com significativo sucesso, que os acordos da Rodada Uruguai fossem adotados em sua totalidade --

objetivo que se tornou mais viável com o fim da bipolaridade – a delegação norte-americana obteve uma redistribuição das obrigações do regime muito mais favorável para si. Por meio de duras ameaças, eles conseguiram arrancar obrigações comerciais de outros países sem, em troca, como se esperaria em uma dinâmica de negociação mais equilibrada, ter de comprometer suas próprias políticas protecionistas na mesma medida – isto é, eles reorganizaram os custos e benefícios do regime em seu favor.

Certamente, esse processo não ocorreria sem produzir diferenças importantes entre Washington e suas principais contrapartes no decorrer das conversações da Rodada. Mas, como discutido, o grau de tensão no relacionamento com os EUA variava consideravelmente no que dizia respeito aos países em desenvolvimento -- mais resistentes à investida norte-americana -- e aos outros membros ricos do Quad -- que, entre outras coisas, apoiaram a proposta norte-americana de forçar a adesão integral de países em desenvolvimento aos acordos da Rodada Uruguai.

Embora também tenham atuado de maneira defensiva em setores sensíveis, a pressão exercida pelos EUA se deu, predominantemente, e em contraste com outros atores, em direção a uma expansão de concessões comerciais e ao encerramento de exceções e isenções a regras liberais de comércio. Em um balanço geral, concluímos que, durante a Rodada Uruguai, tanto os efeitos de longo prazo da redução da influência dos EUA no campo comercial como os desdobramentos do fim da bipolaridade -- elementos apontados por diferentes teóricos realistas como motivos para a decadência de ordens econômicas liberais -- contribuíram para a) o aprofundamento da liberalização comercial com a ampliação de compromissos e da cobertura temática do GATT/OMC; b) o aumento da quantidade de Estados que assumiram obrigações comerciais, e c) reformas que fortaleceram o multilateralismo do ponto de vista institucional.

4 O PAPEL DOS EUA NA CRIAÇÃO DA OMC E NA REFORMA DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO GATT

A Rodada Uruguai resultou em reformas institucionais importantes para o sistema multilateral de comércio. Entre as alterações mais notáveis, estão as mudanças nos procedimentos para resolução de controvérsias e o estabelecimento de uma nova organização internacional, a OMC.

A Ata Final da Rodada Uruguai alterou o status legal do regime de comércio ao substituir o GATT, que oficialmente era apenas um acordo entre governos, por uma organização internacional com personalidade jurídica própria. Estabelecida em 1995, a OMC administra, dentro de uma moldura institucional única, os resultados integrais da Rodada Uruguai e todos os acordos e arranjos (tal como modificados pela Rodada Uruguai) que tinham sido concluídos em negociações anteriores do GATT. Embora esse acontecimento não estivesse nos planos dos negociadores norte-americanos, que resistiram à criação de uma nova organização, os EUA tiveram papel de protagonismo nas principais transformações institucionais que caracterizaram a OMC.

Com o lançamento da Rodada Uruguai, a criação de dois grupos de trabalho, um sobre o funcionamento do sistema GATT (FOGS, na sigla em inglês) e outro sobre solução de controvérsias foi acordada. A decisão refletia o entendimento de algumas delegações -- incluindo a norte-americana, que vinha defendendo um fortalecimento dos procedimentos de solução de controvérsias do GATT desde a Rodada Tóquio -- de que o sistema precisava de alguma dose de reforma institucional.

As demandas por mudança, no entanto, seriam significativamente ampliadas no decorrer das negociações. A própria criação de uma nova instituição internacional não constava do mandato negociador que resultou da Conferência de Punta de Leste em 1986. A Declaração Ministerial apenas mencionava os objetivos de ampliar o mandato do GATT para incorporar a negociação em serviços e propriedade intelectual; e de promover procedimentos de resolução de disputas mais céleres e eficazes. Em particular, o documento atribuía aos trabalhos no FOGs a finalidade de: a) viabilizar o monitoramento das políticas comerciais dos países signatários; b) reforçar a eficiência do GATT e do seu processo decisório por meio, principalmente, do envolvimento regular de ministros e c) aumentar a coerência da política

econômica internacional ao fortalecer os vínculos do GATT com outras instituições econômicas como o Banco Mundial e o FMI.

Por volta de 1989, as conversas tinham avançado bastante no que se referia à maioria desses objetivos (BARTON et al. 2006, CROOME, 1998, VANGRASSTEK, 2013). No que dizia respeito ao FOGS, já havia acordo sobre estabelecer um Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPRM, na sigla em inglês); promover Conferências Ministeriais ao menos “[...] uma vez a cada dois anos, e convidar o FMI e o Banco Mundial a explorar maneiras de ampliar a coerência na formulação da política econômica global” (VANGRASSTEK, 2013, p.54, tradução nossa).

No âmbito do grupo de negociação sobre resolução de disputas, havia entendimento sobre uma série de melhorias, dentre elas a adoção de regras que permitiam que o Diretor Geral selecionasse os membros de painéis quando não houvesse entendimento entre as partes a esse respeito; e de prazos mais rígidos para cada uma das etapas do processo de litígio. Além disso, as partes contratantes passaram a ter direito ao estabelecimento de painéis. Segundo as regras anteriores, a abertura de um painel precisava ser aprovada por consenso pelo Conselho de membros do GATT.

No entanto, em ambos os grupos, propostas de mudança mais ambiciosas foram negociadas após 1989. A proposta de estabelecer uma nova instituição só foi oficialmente advogada pelo Canadá em 1990, quando se acreditava que a Rodada estava perto de ser concluída. Como relata Winham (1998), a ideia derivou de preocupações que emergiram com o andamento do processo de negociação. Uma dessas questões que ganharam força no decorrer das conversações foi o tema da coerência, “que se referia, de forma geral, à cooperação internacional em todas as áreas da formulação da política econômica global, e especificamente a cooperação institucional entre o GATT, o FMI e o Banco Mundial” (WINHAM, 1998, p. 353, tradução nossa).

A preocupação de parte dos negociadores em determinar como seriam legalmente incorporados ao GATT os resultados da Rodada Uruguai -- que, como sabemos, estava formalmente separada entre negociações em comércio de bens e negociações em comércio de serviços -- também impulsionou a ideia de uma estrutura organizacional integradora.

Para Vangrasstek (2013), a ampliação da cobertura temática do GATT foi o principal motivo da criação da OMC, “uma vez que a reforma institucional era

considerada necessária para assegurar que todas as novas questões e acordos estivessem submetidos ao mesmo conjunto de regras de solução de disputas” (VANGRASSTEK, 2013, p. 57, tradução nossa).

Embora as conversas sobre as modificações do OSC e os trabalhos do FOGs tenham sido conduzidos em grupos distintos durante parte das negociações, a evolução desses processos esteve intimamente relacionada, principalmente nas fases finais da Rodada Uruguai. Na verdade, como argumentam Croome (1998) e Winham (1998), ambas as reformas foram elementos importantes de uma barganha institucional ampla. Apesar disso, por razões de clareza expositiva, apresentaremos separadamente a dinâmica das negociações nas duas áreas e discutiremos o vínculo entre elas na última seção do capítulo.

4.1 A Criação da OMC

Preeg (1995) relata o início, ainda em outubro de 1989, de conversas informais entre os membros do Quad (EUA, CE, Canadá e Japão) sobre o estabelecimento de uma organização internacional. Formalmente, a ideia só deixou as discussões internas do grupo no ano seguinte. Em abril de 1990, o Canadá apresentou uma proposta defendendo a criação de uma instituição que se chamaria Organização Mundial do Comércio. Conforme observa Ostry (1998), na visão da delegação canadense, os avanços obtidos na negociação de questões substantivas indicavam que os resultados da Rodada Uruguai, assim como a política comercial complexa que a seguiria, não seriam adequadamente abrigados sob a moldura institucional provisória do GATT. Inicialmente, o governo canadense propôs que uma decisão visando iniciar negociações com esse objetivo fosse tomada na Conferência Ministerial de Bruxelas, que estava marcada para dezembro daquele ano. No entanto, a falência da Conferência -- que deveria ter encerrado a Rodada Uruguai segundo as previsões originais dos negociadores -- permitiu que a ideia da organização continuasse a ser discutida ao longo da rodada.

A proposta do Canadá tinha se inspirado nas ideias de um renomado especialista nas questões legais do GATT, o jurista norte-americano John Jackson. Jackson havia identificado uma série de fragilidades institucionais no GATT, dentre elas seu caráter provisório. Como se sabe, o GATT não tinha sido concebido como um arranjo permanente e a sua existência dependia legalmente de um Protocolo de

Aplicação Provisória. A falta de uniformidade e coerência entre os procedimentos de resolução de controvérsias aplicados aos diferentes acordos do arranjo também era apontada por Jackson como uma das fraquezas do sistema. Já há algum tempo, o acadêmico vinha sugerindo que uma organização fosse criada para remediar o que ele diagnosticava como um quadro de fragmentação crescente do GATT.

O argumento de Jackson e de outros juristas sobre uma descentralização do sistema se baseava no fato de que o arranjo conhecido como GATT não era um instrumento legal único. Na verdade, ele consistia na combinação de uma série de acordos -- incluindo o próprio Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, e os nove códigos resultantes da Rodada Tóquio -- e de “[...] mais de 200 outros instrumentos legais como protocolos, entendimentos, derrogações e outras decisões das partes contratantes” (STEGER, 2000, p. 38, tradução nossa). Para tornar o quadro ainda mais complexo, argumentavam os defensores de uma nova instituição, o número de signatários desses acordos variava consideravelmente.

A rodada anterior -- que, como sabemos, tinha sido marcada pela adoção de uma série acordos de adesão opcional -- era apontada como o ápice da tendência de fragmentação do sistema. “As regras e procedimentos de resolução de disputas do GATT derivavam dos artigos XXII e XXIII, assim como, de entendimentos que tinham sido negociados ao longo dos anos” (STEGER, 2000, p. 38, tradução nossa). No entanto, cada um dos nove acordos da Rodada Tóquio possuía um mecanismo próprio de solução de controvérsias e um comitê responsável, entre outras coisas, por supervisioná-lo. Segundo Steger (2000), negociadora canadense que desde cedo na Rodada apoiou as ideias de Jackson, o GATT era desprovido de um órgão capaz de lidar efetivamente com eventuais disputas envolvendo mais de um dos seus acordos, e não tinha clareza legal sobre como solucionar possíveis inconsistências entre eles. Para Jackson (1990), a ausência de uniformidade nos procedimentos de solução de disputas demandava a criação de uma estrutura institucional unificadora. Neste contexto, havia a preocupação de que a ampliação das disciplinas cobertas pelo GATT levasse a emergência de inconsistências frequentes e difíceis de solucionar entre as disposições dos diversos acordos. Outro problema esperado era que, na presença de opções, as partes em uma disputa divergissem sobre quais procedimentos deveriam ser aplicados para solucionar seus casos.

Como sintetiza Croome (1998), de uma só vez, a reforma proposta:

[...] acabaria com a situação anômala do GATT, arrumaria a situação confusa deixada pela Rodada Tóquio, incorporaria os resultados completos da Rodada Uruguai e aplicaria regras uniformes de resolução de disputas a toda gama de novos e velhos acordos comerciais em questão [...] (CROOME, 1998, p. 235, tradução nossa).

As ideias de Jackson -- inclusive seu temor de que a Rodada Uruguai agravasse o problema da fragmentação em virtude da incorporação dos novos temas -- já eram conhecidas em Genebra há algum tempo. Como relata Croome (1998), embora tivessem sido inicialmente vistas como improváveis no curto prazo, ao final de 1989, as recomendações do acadêmico começaram a receber o apoio de governos. Em fevereiro de 1990, a criação de uma nova instituição foi defendida publicamente pelo ministro de comércio da Itália, Renato Ruggiero. Pouco depois, em abril, John Crosbie, o ministro canadense do comércio, faria o mesmo durante uma reunião informal com outros ministros no México.

Em junho de 1990, a Comunidade Europeia apresentou a primeira proposta formal para a criação de uma instituição no âmbito do FOGS. Diferente da delegação canadense, a CE sugeriu que a nova instituição se chamasse Organização Multilateral do Comércio (MTO, na sigla em inglês). Conforme observa Vangrasstek (2013), o argumento desenvolvido no documento apresentado pelo bloco tinha um caráter fundamentalmente legal. Como os outros defensores da reforma, a CE chamava atenção para a natureza provisória e fragmentada do GATT, como também, para a ausência de um órgão capaz de examinar disputas comerciais com base em todos os acordos cabíveis. A proposta também defendia que a) com a criação do Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais na Rodada Uruguai, o GATT havia extrapolado sua natureza contratual; e b) que a base institucional do GATT deveria ser fortalecida para que o objetivo de aprofundar a coerência da política econômica global, tal como constava no mandato negociador da Rodada, fosse adequadamente perseguido. Os negociadores da CE eram um dos mais enérgicos defensores de um fortalecimento dos vínculos do GATT com o FMI e o Banco Mundial.

A CE também argumentava que, tendo em vista a separação legal entre as negociações em comércio de bens e de serviços, seria difícil, do ponto de vista jurídico, incorporar todos os resultados da Rodada Uruguai (e, em particular, o acordo sobre serviços) ao GATT.

Como observa Steger (2000), de acordo com as regras do GATT, havia

apenas três maneiras de incorporar legalmente os novos acordos ao sistema. Um primeiro caminho seria emendar o GATT com base nos procedimentos previstos pelo artigo XXX do acordo. Outra opção seria recorrer ao artigo XXV, o qual permitia que decisões fossem tomadas pelas partes contratantes por maioria de votos. Na prática, contudo, o uso de ambos os artigos era difícil, uma vez que requeria o assentimento de um número elevado de países -- quando não unanimidade, como nos casos de emendas a partes importantes do acordo. No caso das emendas que não exigiam consenso, havia ainda o agravante de que, mesmo se aprovadas pela maioria exigida, elas apenas obrigariam os países que a aceitassem. Restava ainda a alternativa empregada na implementação dos códigos opcionais da Rodada Tóquio: adotar os resultados das negociações em novos temas por meio de acordos internacionais separados.

Como considerava improvável, pelo menos no que concernia às negociações em serviços, que os resultados da Rodada Uruguai fossem integrados “[...] por meio de uma decisão das Partes Contratantes ou de um protocolo emendando o GATT [...]” (GATT, 1990a, p. 3 - 4, tradução nossa), a proposta da CE afirmava que a perspectiva de um acordo legalmente separado em serviços reforçava “[...] a necessidade de uma moldura institucional comum” (GATT, 1990a, p. 4, tradução nossa).

Segundo o bloco europeu, a criação de uma instituição era necessária para garantir que o SMC fosse “[...] capaz, do ponto de vista organizacional, de administrar efetivamente o resultado da Rodada em todas as áreas” (GATT, 1990a, p. 2, tradução nossa). Assim, a CE recomendava que os ministros considerassem o estabelecimento de uma Organização Multilateral do Comércio ao final da Rodada Uruguai.

Segundo o documento, os principais objetivos da reforma deveriam ser: 1) fornecer uma base legal para a implementação efetiva dos resultados da Rodada Uruguai, o que incluía, principalmente, a adoção de regras de solução de disputas aplicáveis a todos os acordos multilaterais; 2) estabelecer uma moldura institucional sólida para o GATT e, em particular, para o seu Diretor Geral e Secretariado; 3) municiar o GATT da solidez institucional necessária para que ele pudesse cooperar, em condições de igualdade, com organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

Ao apresentar suas recomendações, a CE tentou assegurar outras

delegações de que não estava propondo uma mudança radical do sistema, mas apenas “[...] um tratado puramente organizacional [...] [que] não alteraria quaisquer direitos ou obrigações substantivas sob os acordos multilaterais [...] existentes” (GATT, 1990a, p. 4, tradução nossa). A CE também tomou o cuidado de explicitar que a proposta de unificar os procedimentos de solução de controvérsias não tinha qualquer implicação sobre a questão, então discutida no grupo sobre resolução de controvérsias, de permitir ou não as chamadas retaliações cruzadas. A adoção desse recurso permitiria que a parte ofendida em uma disputa comercial retaliasse a parte ofensora em setores econômicos cobertos por acordos diferentes daqueles que tinham sido violados. O tema era controverso, com os EUA divergindo fortemente de países em desenvolvimento como a Índia que eram contrários à autorização desse modelo de retaliação.

Como era de se esperar, a proposta da CE foi apoiada pelo Canadá. Apesar disso, a maioria das delegações entendia que discutir a criação de uma organização naquele momento poderia desviar o foco da negociação das questões substantivas, que tinham maior importância (CROOME, 1998; GATT, 1990b; VANGRASSTEK, 2013). Os EUA não apenas compartilhavam desse entendimento, mas, lembrando a falência do projeto da OIC, apontaram que poderiam ter dificuldades em obter aprovação doméstica para a instituição.

Os negociadores norte-americanos também criticaram duramente os argumentos que fundamentavam a proposta da CE. Na primeira reunião do FOGs em que o assunto foi debatido, a representante norte-americana defendeu que a) “era incorreto sugerir que o GATT não era uma instituição ou que uma MTO era necessária para convertê-lo em uma instituição” (GATT, 1990b, p. 8, tradução nossa); b) o estabelecimento de uma nova organização não era necessário para integrar os procedimentos de solução de disputas do regime e c) a criação de uma MTO não poderia aprofundar a cooperação do GATT com outras instituições internacionais, nem solucionar as dificuldades envolvidas na adoção de todos os resultados da Rodada porque estes objetivos dependiam de disposição política e não eram questões legais.

Especificamente em relação ao problema de fragmentação, que tinha sido mencionado na proposta da CE, a representante dos EUA afirmou:

[...] legal structure was not and would not be the cause of the ‘fragmentation’

of the trading system. The fundamental problem was political; some countries refused to accept new obligations or clarifications of old obligations. The mere creation of an MTO could not force any country to accept an obligation which it was not otherwise willing to accept, and it could not therefore solve this problem (GATT, 1990b, p. 8).

A reação negativa dos EUA não é motivo de surpresa quando levamos em conta os interesses do país nas questões substantivas das negociações. Entre outras coisas, o entendimento da CE de que a Rodada provavelmente produziria um acordo de serviços independente -- nos moldes dos códigos facultativos da Rodada Tóquio -- “[...] ia diretamente contra o pensamento dos EUA na época” (LAMP, 2015, p. 58, tradução nossa). Na prática, isso significaria que os países em desenvolvimento que resistiam a compromissos nos novos temas poderiam optar por não adotá-los, cenário que claramente não agradava os EUA.

Como exposto no capítulo anterior, desde o final de 1989, os negociadores americanos estavam concentrados em desenvolver estratégias para impedir que a Rodada Uruguai fosse concluída no formato “à la carte” que havia marcado a rodada anterior (BARTON, et al. 2006; LAMP, 2015; STEINBERG, 2008). Dito de outra forma, os EUA estavam decididos a evitar a dinâmica “[...] em que cada Parte Contratante podia escolher quais acordos aceitaria e, ao mesmo tempo, desfrutar dos benefícios de todos os acordos com base na NMF [...]” (LAMP, 2015, p. 57, tradução nossa).

Àquela altura, a delegação do país já tinha em mente uma solução para a questão da adoção dos acordos. Embora a alternativa norte-americana envolvesse a formação de um arranjo que sucederia o GATT, esta nova estrutura não teria necessariamente de ser uma organização internacional. Baseado em entrevistas com negociadores norte-americanos, Lamp (2015) relata que, no mês imediatamente seguinte à apresentação da proposta da MTO pela CE, os EUA levaram aos outros membros do Quad a ideia de abandonar o GATT e adotar um novo acordo ao qual só seriam admitidos os países que aceitassem praticamente todos os resultados da Rodada Uruguai. Segundo Lamp (2015), os negociadores norte-americanos tinham passado a se referir ao plano, antes conhecido como “GATT II”, como “protocolo único”.

Opções sobre como proceder em relação à adoção dos diferentes acordos continuaram a ser discutidas internamente entre o Quad nos meses seguintes.

Em 21 de setembro de 1990, os EUA circularam um comunicado informal com

o título Ending the Uruguay Round and Implementation of Results. “[...] Neste documento, os EUA reiteraram sua frustração com a abordagem à la carte que os países em desenvolvimento haviam adotado [...]” (VANGRASSTEK, 2013, p. 49, tradução nossa). Eles também afirmavam explicitamente que agir da mesma forma em relação à Rodada Uruguai “[...] não respeitaria a decisão refletida na Declaração Ministerial de Punta De Leste (que a Rodada deveria ser um single undertaking)” (US GOVERNMENT, 1990, p. 2 apud VANGRASSTEK, 2014, p. 49, tradução nossa). Como sabemos, a alteração do significado original do single undertaking -- que inicialmente não se referia às obrigações da PCS em todos os acordos, mas a questões procedimentais -- era um dos elementos da tática proposta pelos EUA para concluir a Rodada. O texto também propunha “[...] uma decisão para integrar os resultados da Rodada Uruguai com o Acordo Geral existente em um acordo sucessório [...]” (US GOVERNMENT, 1990, p. 3 apud VANGRASSTEK, 2013, p. 50, tradução nossa) que poderia se chamar Acordo Integrado. Como sintetiza Vangrasstek (2013), a partir de então, a posição dos negociadores dos EUA passou a consistir basicamente em variações dessa fórmula básica:

“Eles, às vezes, apresentavam [...] o significado revisto do single undertaking como uma alternativa para a criação da nova instituição, mas acabaram por aceitar o single undertaking como um complemento à OMC” (VANGRASSTEK, 2013, p.50, tradução nossa).

Inicialmente, a CE manifestou certa resistência à parte do plano que envolvia deixar o GATT e estabelecer um novo acordo de comércio. Em um artigo datado do final de outubro de 1990, Raghavan (1990) relata que, até aquele momento, os negociadores europeus sustentavam que, naquele estágio das negociações, a criação de um novo GATT tiraria o foco das questões substantivas da rodada e daria início a discussões que não poderiam ser concluídas antes da Conferência de Bruxelas em dezembro daquele ano. Como se sabe, os negociadores esperavam que a Conferência concluísse a Rodada.

Conforme relata Raghavan (1990), a CE sugeriu como alternativa que a) os acordos da Rodada Uruguai fossem adotados por meio de emendas, e com base no novo single undertaking (ou seja, como um pacote em que a aceitação de um acordo exigia a adesão a todos outros); e b) que a ideia de criar a MTO fosse mantida -- com negociações a esse respeito sendo iniciadas a partir daquele momento. Caso a aceitação dos resultados da rodada não fosse considerada satisfatória,

argumentavam os negociadores europeus, o plano de abandonar o GATT e constituir um novo acordo “[...] poderia ser reconsiderado e usado como alavanca para a obtenção de um equilíbrio desejável entre obrigações e direitos dentro de um sistema multilateral de comércio renovado” (RHAGAVAN, 1990, tradução nossa). Em resumo, a sugestão da delegação europeia tentava preservar a ideia da MTO e a imposição de uma nova concepção do single undertaking, mas não envolvia a criação de um novo acordo -- como os EUA propunham -- antes que a organização fosse estabelecida.

Como assinala Raghavan (1990), segundo a abordagem sugerida pelos europeus, países em desenvolvimento seriam forçados a escolher entre subscrever a totalidade dos acordos ou deixar o sistema. Como os acordos seriam aprovados por meio de emendas, o Quad poderia recorrer a uma disposição legal que permitia que as partes contratantes que não aceitassem determinadas emendas fossem expulsas do GATT. Colocar o plano em prática, contudo, não seria fácil. Os EUA e a CE não apenas teriam de conquistar o assentimento de ao menos três quartos das PCs para aprovar as emendas, mas, depois disso, também precisariam de amplo apoio para expulsar os países recalcitrantes. Em outras palavras, a alternativa europeia era de difícil execução, e ainda que fosse possível, exigiria que o Quad fizesse algum tipo de concessão a outros países em troca do apoio necessário.

Ao final, os EUA superaram as reservas iniciais dos europeus:

In discussions with the Quad countries [...], the US pressed the point that adopting the “single protocol” approach would not only take care of the problem of “free riders”, but would also limit the extent to which the Quad countries would have to make substantive concessions to the other participants in the Round, thus making it possible to avoid what US negotiators called “lowest common denominator” agreements (LAMP, 2015, p. 58).

Steinberg (2002) sustenta que a decisão dos EUA de deixar o GATT viabilizou uma pactuação baseada em poder e não em regras, permitindo, portanto, que os resultados da rodada fossem altamente desequilibrados em favor dos países desenvolvidos. Segundo Hudec (1992), na Rodada Uruguai, o padrão de negociação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento foi completamente alterado, uma vez que as novas concessões comerciais feitas pelos países em desenvolvimento foram pagas pelo Quad, basicamente, com a simples manutenção de concessões que já existiam.

Não coincidentemente, a essa altura das conversas, os EUA pareciam dar sinais de que a forte resistência que tinham manifestado à ideia da MTO em julho daquele ano tinha se enfraquecido. Em documento apresentado ao FOGs em outubro de 1990, a delegação norte-americana propôs a formação de um Conselho Administrativo que seria composto por 18 membros do GATT. Segundo o documento, o objetivo da proposta era aumentar a eficiência do GATT ao atribuir ao Conselho funções que seriam conduzidas mais rapidamente por um grupo reduzido de países. A ideia do Conselho não foi bem recebida pelas outras delegações e não progrediu. De qualquer forma, para os nossos propósitos, é importante notar que o documento apontava como umas das funções do Conselho proposto:

“[...] take primary responsibility for developing an outline, for consideration by the CONTRACTING PARTIES, of a successor organization to the GATT (e.g., a World Trade Organization or a Multilateral Trade Organization)” (GATT, 1990c, p. 2).

A CE e o Canadá, por sua vez, continuaram a insistir na proposta de criação da MTO. Como a ideia ainda não tinha amplo apoio, o texto enviado pelo FOGS para a Conferência de Bruxelas em dezembro de 1990 apenas incluía uma “[...] referência vaga à futura criação de uma nova organização quando, e caso, houvesse acordo nos aspectos substantivos das negociações” (WINHAM, 1998, p. 354, tradução nossa). Com a falência da Ministerial, as negociações da rodada foram suspensas e retomadas apenas em abril de 1991. Nesse contexto, um grupo de negociação em instituições foi estabelecido para lidar conjuntamente com o tema da solução de controvérsias e das outras questões institucionais, incluindo a proposta da MTO.

Em novembro de 1991, a ideia da organização foi reavivada no âmbito do grupo por iniciativa conjunta da CE, do Canadá e do México. Embora continuassem a rejeitar a premissa de que uma nova instituição era necessária, os EUA estavam menos inflexíveis do que quando a questão foi debatida no extinto FOGS, e aceitaram participar de negociações para definir as características da organização (CROOME, 1998; VANGRASSTEK, 2013; WINHAM, 1998). Desse modo, um rascunho do acordo para o estabelecimento da MTO foi redigido e encaminhado, junto de outros textos do grupo de instituições, para ser incorporado ao Projeto de Ato Final da rodada.

Emitido em dezembro de 1991, o Projeto de Ato Final (ou, informalmente, Dunkel Draft) continha os principais elementos dos acordos que posteriormente estabeleceriam a OMC e o seu sistema de resolução de controvérsias. Como Lamp

(2015) oportunamente aponta, o texto sobre a MTO que fazia parte do documento satisfazia muitos dos objetivos dos representantes norte-americanos quanto à aplicação dos acordos da rodada:

It tied the results of the Uruguay Round together by providing that the agreements annexed to the MTO Agreement would constitute an “integral part” of the MTO Agreement; it stipulated that the agreements “shall have all members as parties”, thus eliminating any possibilities for “free riding”; and it constituted the MTO Agreement as a successor agreement to the GATT by providing that “[t]he General Agreement on Tariffs and Trade, as it results from the Final Act of the Uruguay Round ... is legally distinct from the Agreement known as the General Agreement on Tariffs and Trade, dated 30 October 1947”; this would allow the Quad countries to withdraw from the original GATT and to terminate the market access obligations to GATT contracting parties which they had accumulated over the four decades of the operation of the GATT with respect to any country which refused to join the new organization; as a result, those who refused to join “would remain contracting parties to a de facto defunct agreement” (LAMP, 2015, p. 62).

Apesar disso, entre 1992 e 1993, os EUA pressionaram pela renegociação de uma série de dispositivos do acordo sobre a MTO. Ao lado do Japão e de outros países, eles tiveram sucesso em promover alterações nas regras de tomada de decisão contidas no Dunkel Draft. Segundo o documento, a MTO deveria “[...] respeitar as práticas costumeiras do GATT, incluindo as práticas de votação [...]” (CROOME, 1998, p. 294). Essa linguagem, que indiretamente indicava que as decisões continuariam a ser tomadas por consenso, não satisfazia os EUA. O texto também previa a tomada de decisão por maioria de votos caso não houvesse determinação em contrário, e estabelecia requisitos, que os norte-americanos consideravam pouco exigentes, para a aprovação de emendas e de derrogações. Diferente das regras do GATT, no qual as emendas só eram capazes de obrigar as partes contratantes que as apoiassem, o Projeto de Ato Final de 1991 determinava que emendas aprovadas por dois terços fossem vinculantes para todos os membros da MTO.

For some countries, and particularly the United States and Japan, the proposed voting rules gave inadequate reassurance against the possibility that unified group of small countries might force through decisions permitting themselves to scape obligations, or imposing new obligations on unwilling countries (CROOME, 1998, p. 294).

Os EUA tiveram êxito ao insistir que a prática de decisão consensual fosse explicitada como principal procedimento decisório da MTO (CROOME, 1998;

VANGRASSTEK, 2013; WINHAM, 1998). Eles também conseguiram endurecer as regras para a aprovação de derrogações, interpretações de regras e emendas. Para as derrogações, a exigência passou a ser a de uma maioria de três quartos do total de membros. O Dunkel Draft, que tinha se baseado nas regras do GATT, exigia apenas dois terços dos votos efetivos desde que eles representassem ao menos metade do número total de signatários. Nessa questão, estava claro o interesse dos Estados Unidos em tornar mais difícil que seus parceiros comerciais obtivessem isenções de compromissos.

No que dizia respeito a emendas que podiam alterar obrigações e direitos substantivos, os EUA conseguiram modificar o texto da MTO para garantir que, mesmo que atendessem o requisito da maioria de dois terços, elas apenas obrigassem os Estados que as apoiassem. Diferente das regras do GATT, no qual as emendas só eram capazes de obrigar as partes contratantes que as aceitassem, o Projeto de Ato Final de 1991 determinava que emendas aprovadas por dois terços fossem vinculantes para todos os membros da MTO. Nesse ponto, Washington teve o apoio de países como Japão, Brasil e Índia, que também se opunham à tentativa da CE e do Canadá de facilitar o uso de emendas. Para a emenda de regras essenciais do acordo (como a NMF ou os procedimentos de tomada de decisão e de resolução de disputas) manteve-se o requisito de unanimidade. A delegação norte-americana também conseguiu estender aos novos acordos a exigência de consenso para emendas a NMF e a regra do tratamento nacional. Anteriormente, este critério só era aplicado ao acordo de comércio em bens. Assim, apenas emendas entendidas por três quartos dos membros como de natureza puramente procedimental deveriam ser cumpridas por todos os membros após a aprovação por dois terços.

Nesse sentido, a postura norte-americana era claramente de conter os aspectos da criação da OMC que concedessem ao sistema uma maior capacidade formal de adotar decisões coletivas sem o seu consentimento. No geral, os EUA foram bem sucedidos em conquistar garantias de que a prática do consenso continuaria sendo a praxe e de que o recurso a outros instrumentos capazes de alterar obrigações substantivas permaneceria tão ou mais impraticável do que era no GATT.

Essas salvaguardas eram consideradas importantes para a aprovação doméstica do acordo da Rodada Uruguaí. Negociadores dos EUA como Andrew

Stoler reconhecem que eram “[...] sensíveis ao perigo de que o Congresso [...] pudesse rejeitar [...] (a) nova organização -- e com ela todos os resultados da rodada -- por preocupações com a soberania” (STOLER, 2003, p. 2, tradução nossa). Com efeito, em 1994, o argumento de que a criação da OMC seria uma ameaça à soberania dos EUA teve destaque no debate interno do país em torno da ratificação dos acordos da Rodada Uruguai (SPRANCE, 1998; AARONSON, 1996; JACKSON, 1997).

Para a surpresa de partes dos negociadores, ao final de 1992, a oposição norte-americana a MTO foi intensificada. Em dezembro daquele ano, o país apresentou uma proposta segundo a qual os resultados da Rodada Uruguai seriam adotados por meio de um protocolo comum que continuaria a exigir aceitação dos acordos como um pacote único, mas dispensaria o estabelecimento da nova organização. Do ponto de vista organizacional, a alternativa advogada pelos EUA não era muito diferente da estrutura da MTO. Ela também propunha “[...] reuniões ministeriais a cada dois anos, com um conselho para lidar com as questões durante o intervalo entre estes encontros” (PREEG, 1995, p. 299, tradução nossa).

Segundo artigo publicado em 1992 pelo periódico *Inside US Trade*, os representantes norte-americanos ressaltavam que sua ideia “[...] obteria os mesmos fins da MTO sem criar uma organização formal” (INSIDE US TRADE, 1992, tradução nossa). Como deixa claro o texto, eles se referiam ao objetivo de “[...] lidar com o problema dos free-riders [e], [...] implementar um sistema de resolução de disputas integrado que permitiria aos países usar retaliações cruzadas, [...] ambos princípios apoiados pelos EUA” (INSIDE US TRADE, 1992, tradução nossa).

Na época, a mudança de postura dos EUA foi parcialmente creditada a já mencionada posição norte-americana em relação aos procedimentos de votação constantes no Projeto de Ato Final de 1991. Essa questão só se resolveria totalmente com a conclusão dos trabalhos, em novembro de 1993, de um grupo de negociação em instituições. Os representantes dos EUA também se diziam preocupados com a perspectiva de que a MTO extrapolasse legalmente “[...] o escopo de uma aprovação congressual pelo fast track, portanto, exigindo o difícil processo de ratificação no Senado” (CROOME, 1998, p. 299, tradução nossa).

Apesar dos argumentos apresentados, a grande maioria dos países se opôs à tentativa norte-americana de abandonar o projeto da MTO. Croome (1998) relata que, embora muitos países soubessem que a alternativa apresentada pelos EUA era

viável do ponto de vista prático:

[...] All objected strongly to what they saw as US attempt to retain two major reforms that it wanted -- a single Uruguay Round deal with no "free-riders" permitted, and a unified dispute settlement system with cross-retaliation permitted -- while refusing to permit a solid institutional basis for the reformed trading rules or to renounce the use of unilateral weapons of trade policy" (CROOME, 1998, p. 299, tradução nossa).

Além disso, outros participantes criticaram a postura dos EUA alegando que suas preocupações “[...] poderiam ser facilmente endereçadas por meio de canais de negociação estabelecidos, e que os EUA não expuseram claramente seus problemas com a proposta [sobre a organização]” (INSIDE US TRADE, 1992, tradução nossa). Para eles, o recuo dos EUA “[...] em relação à MTO resultava da pressão do Congresso, e de alguns grupos ambientais e de proteção aos direitos do consumidor” (INSIDE US TRADE, 1992, tradução nossa) do país que eram contrários à ideia.

Com efeito, associações da sociedade civil nos EUA demonstravam interesse crescente pela política de comércio exterior do país naquele momento. Vangrasstek (2013) aponta que as demandas de organizações sociais preocupadas com a questão da soberania cresceram depois que, em setembro de 1991, um painel do GATT considerou inconsistente com o acordo “[...] leis norte-americanas que restringiam importações de atum de países que não usavam práticas de pesca seguras para golfinhos” (VANGRASSTEK, 2013, p. 62, tradução nossa). Como sustentam Patterson e Patterson (1994), a MTO era um alvo óbvio para as críticas de organizações civis muito embora boa parte da oposição desses grupos não derivasse exatamente da criação da instituição, mas de aspectos que a acompanhariam como os novos procedimentos de resolução de disputas.

De qualquer forma, mesmo com um desfecho mais próximo das preferências dos EUA no grupo de instituições em 1993, os representantes norte-americanos mantiveram a reserva à criação da organização até o último dia das negociações. Na verdade, em novembro de 1993, a delegação americana circulou uma proposta informal de alternativa à MTO. Tratava-se de uma sugestão semelhante a que tinham feito em 1992, mas que incorporava as regras de tomada de decisão que estavam emergindo das negociações no grupo de instituições. De acordo com o documento, a rodada seria concluída por meio de uma Conferência Ministerial e de

um protocolo que integraria todos os acordos, o General Agreement on Trade (GAT).

A posição foi justificada pelo negociador-chefe dos EUA, John Schmidt, pela previsão de que a administração Clinton enfrentaria dificuldades ao buscar apoio congressional para a organização. Nesse contexto, o debate doméstico acalorado que precedeu a aprovação do NAFTA nos EUA era mencionado como exemplo dos possíveis obstáculos internos que precisariam ser superados. Segundo Schmidt, a discussão sobre o NAFTA havia evidenciado a dimensão da “[...] resistência política que pode ser gerada pelo temor de que a soberania americana seja colocada em perigo [...]” (INSIDE US TRADE, 1993).

Mas a resistência à MTO também era uma tática de negociação dos EUA para extrair de seus parceiros comerciais mais concessões tanto no tocante aos temas institucionais quanto às questões substantivas da rodada (PREEG 1995; VANGRASSTEK 2013; WINHAM 1998). A verdade é que “[...] os Estados Unidos nunca expressaram absoluta oposição [...] ou se moveram definitivamente para reter o consenso” (VANGRASSTEK, 2013, p. 64, tradução nossa) na questão da MTO. Embora constantemente relembassem os outros participantes do risco de rejeição doméstica da nova organização, representantes dos EUA deixariam claro, em diferentes momentos da rodada, que sua oposição poderia ser contornada caso obtivessem um pacote geral de concessões suficientemente favorável.

Realizada em 1993, a declaração reproduzida abaixo ilustra bem a estratégia norte-americana. Segundo artigo de 1993 do periódico Inside US Trade, John Schmidt teria dito a lideranças empresariais europeias que a posição norte-americana tinha sido a de comunicar aos seus parceiros comerciais que:

if you can solve all the other problems in the Round so we don't have major constituencies that are likely to oppose us, and if you give us enough in terms of the positive side that we can feel comfortable that we will have the kind of support we need to carry it in Congress,' the Administration could rethink its opposition to the MTO (INSIDE US TRADE, 1993).

Vangrasstek (2013) relata que, especialmente nas etapas finais das conversações, a ameaça dos EUA de rejeitar a MTO não provocava grande preocupação entre parte dos negociadores, dentre eles o então comissário europeu de comércio Leon Brittan. Por volta de 1993, a maioria dos participantes apoiava a ideia da MTO. “Gradualmente se tornou claro que os EUA [...], a despeito das suas preocupações com a soberania não iriam romper a Rodada Uruguai em função

dessa questão” (Winham, 1998, p. 356, tradução nossa).

Com a conclusão dos trabalhos do grupo de instituições em novembro de 1993, o texto sobre a MTO foi encaminhado para que uma decisão final sobre o assunto fosse tomada no nível dos chefes de delegação antes da conclusão da rodada no mês seguinte. “No dia 15 de dezembro de 1993, ela foi o último tema da Rodada Uruguai a ser resolvida entre EUA e CE” (WINHAM, 1998, p. 357, tradução nossa). Os Estados Unidos finalmente derrubaram sua reserva formal à criação da MTO “[...] em troca de uma concessão da CE quanto a chips de computadores e com a condição de que o nome da instituição fosse alterado [...] para World Trade Organization (WTO)” (WINHAM, 1998, p. 357, tradução nossa).

4.2 A reforma do mecanismo de solução de controvérsias do GATT

Antes de discutir a dinâmica das negociações sobre a reforma dos procedimentos de solução de disputas na Rodada Uruguai é importante apresentar um breve panorama sobre a evolução do OSC do GATT e sobre alguns acontecimentos que marcaram o contexto das conversas.

O GATT não determinava procedimentos específicos para a resolução de conflitos comerciais, mas um conjunto de práticas foi emergindo ao longo das décadas. Inicialmente, as disputas eram solucionadas por grupos de trabalhos dos quais participavam representantes das partes litigantes e de países sem envolvimento direto nos casos. Como argumenta Hudec (1999), este modelo diplomático de resolução de controvérsias foi gradualmente se aproximando de um sistema de adjudicação por terceiros. A partir de 1955, painéis de especialistas -- que atuavam na condição de particulares -- eram formados para emitir pareceres e recomendações sobre os casos. Os países em disputa não participavam das atividades dos painéis, que apenas incluíam representantes de países neutros. O Conselho do GATT (que nada mais era do que as PCs reunidas) então decidia, com base na regra do consenso, se o relatório emitido pelo painel seria ou não adotado como uma decisão vinculante.

Na verdade, as regras do GATT exigiam unanimidade para 1) a instalação dos painéis; 2) a adoção das decisões que eles emitiam; e 3) a autorização de retaliações contra as partes acusadas que descumprissem as recomendações dos painéis aceitos. Isso significava que as partes contratantes podiam bloquear as

diferentes fases de ações movidas contra eles para evitar decisões desfavoráveis. Como os denunciados de fato bloquearam ou adiaram o processo em diversas ocasiões, a regra do consenso era apontada por muitos observadores como o principal problema do sistema de resolução de disputas. Não surpreendentemente, embora fosse um recurso formalmente disponível aos reclamantes, a aplicação de sanções comerciais foi autorizada uma única vez na história do mecanismo do GATT.

Apesar dessas características, há certo entendimento de que o sistema funcionava razoavelmente bem. Para Nottage (2010), o caráter quase que voluntário do GATT “[...] sugere que existem outros fatores além de capacidade de retaliação que resultam no cumprimento, pelos governos, de decisões adversas referentes à resolução de disputas” (NOTTAGE, 2010, p. 328, tradução nossa). Nottage (2010) ressalta que a grande maioria das decisões envolvendo violações do GATT tinham sido adotadas e que, mesmo em casos nos quais os relatórios eram rejeitados, as práticas consideradas inconsistentes foram alteradas.

Como relata Jackson (2008), por essa razão, a despeito de seus problemas, o mecanismo judicial do GATT atraiu diferentes setores econômicos que desejavam que o órgão monitorasse a aplicação de regras internacionais relativas às suas áreas de atuação:

Essa foi uma das motivações que levaram ambos os setores de propriedade intelectual e de comércio em serviços a insistir que esses temas fossem incluídos na Rodada Uruguai. O resultado da Rodada Uruguai, é claro, aplica os novos procedimentos do ESC da OMC a essas áreas (JACKSON, 2008, p. 444, tradução nossa).

Nos anos 70, depois de um período de queda no uso dos procedimentos na década anterior, a delegação norte-americana passou a recorrer ao mecanismo com maior frequência, estimulando outros governos a também encaminhar mais casos ao GATT. A partir de então, os EUA passaram a advogar reformas para fortalecer o processo de solução de disputas. A Comunidade Europeia, por outro lado, resistia às propostas norte-americanas. Hudec (1999) argumenta que, preocupada com a contestação internacional crescente de algumas de suas políticas (principalmente da PAC), a CE vinha, desde a década de 60, combatendo o que via como concepções demasiadamente legalistas sobre o mecanismo. Conforme observa Croome (1998), para os europeus, o OSC deveria funcionar como uma extensão dos procedimentos

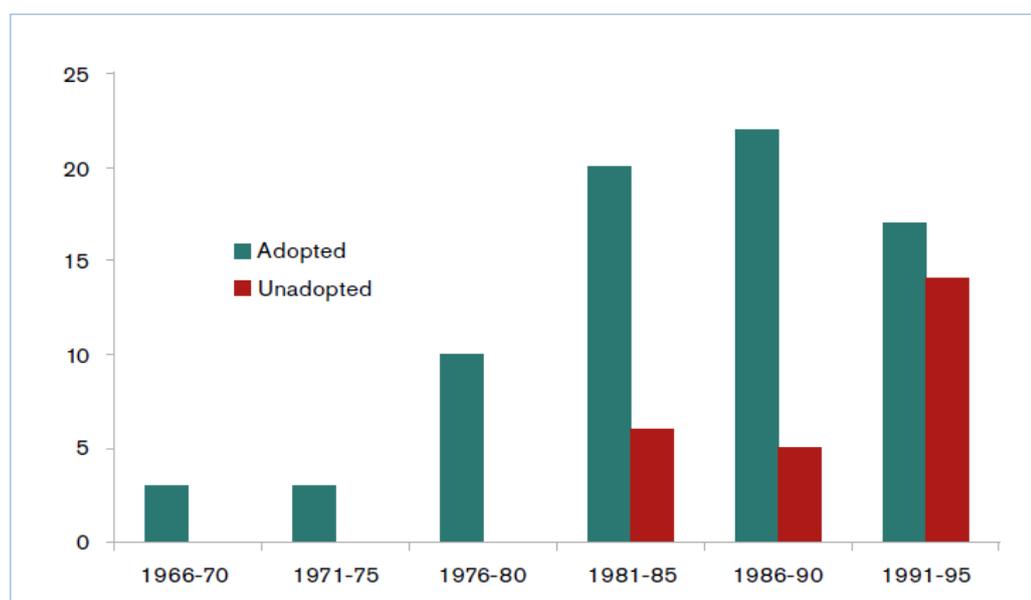
de conciliação e não como uma tentativa de produzir “julgamentos” sobre temas de alta sensibilidade política. Como relata Hudec (1999), os EUA tinham compartilhado desse entendimento por algum tempo durante os anos 60, mas abandonaram a postura antilegalista no início da década de 70 devido ao aumento de pressões protecionistas em seu Congresso e à proliferação de barreiras não tarifárias no comércio internacional.

Durante a Rodada Tóquio (1973-1979), a delegação norte-americana foi a principal proponente de uma reforma do sistema de solução de disputas. A demanda, no entanto, não teve grande êxito devido à resistência do restante dos participantes e principalmente da CE. Mas, mesmo sendo contrária a maioria das propostas dos EUA, a CE “[...] concordou com uma longa reafirmação das práticas costumeiras do GATT [...], [o que] encorajou os governos a empregar o procedimento de solução de disputas com uma frequência ainda maior” (HUDEC, 1999, p. 110, tradução nossa).

[...] the Tokyo Round did make a small contribution to improving the GATT's very general approach to dispute settlement by producing a short 1979 'Understanding' addressed to issues such as panel procedures, customary practice and aspects of transparency. However, the institutional enhancement of the Understanding would prove to be insufficient to avoid growing problems in dispute settlement cases over the next several years (STOLER, 2004, p.100).

Na década de 80, a tendência de aumento do número de disputas levadas ao mecanismo ganhou força. Hudec (1993) relata que este movimento foi acompanhado de um crescimento da quantidade de relatórios bloqueados e de uma queda do nível de cumprimento de decisões, alimentando críticas em relação ao OSC.

Gráfico 1 - Relatórios emitidos por painéis do GATT (1966-1995)



Fonte: VANGRASSTEK, 2013, p. 52.

Como relata Chorev (2007), entre as fragilidades observadas no sistema neste período se destacavam a resistência dos Estados em aceitar a instalação de painéis, o prolongamento do processo em virtude de divergências quanto à seleção dos painelistas e à definição dos procedimentos a serem empregados e, por último, os casos, cada vez mais frequentes, de bloqueio da aceitação de decisões.

Como era de se esperar, os EUA estavam especialmente insatisfeitos com essa situação. Diferentes disputas movidas pelos norte-americanos tinham sido bloqueadas pelos demandados, sobretudo pela CE e o Japão. “Em particular, os EUA estavam frustrados com uma série de casos levantados contra a CE” (ELSIG; ECKHARDT, 2015, p. 17, tradução nossa). A maior parte dessas disputas resultava da insatisfação dos EUA com algumas das políticas agrícolas do bloco europeu.

O descontentamento com o mecanismo de resolução de disputas estava associado a um contexto em que o déficit comercial dos EUA batia recordes e ganhavam força as demandas internas para que esse quadro fosse revertido por meio de uma abertura de mercados estrangeiros (incluindo o japonês e europeu) às exportações norte-americanas (SHELL 1995; PELC 2010; THOMPSON 2007). Como relata Shell (1995), diante desse cenário, grupos de interesse pressionavam o

governo americano para atuar pela via unilateral - isto é, com base na Seção 301. Por meio do dispositivo, os EUA podiam contornar os problemas do GATT e ameaçar os Estados que bloqueassem disputas de seu interesse com retaliações comerciais.

Since the GATT was thought too weak to fix a perceived imbalance in the openness of the United States versus that of other countries, a unilateral pressure mechanism was seen as a necessity. Section 301 was not limited by the procedural weaknesses of GATT, where a defendant could block proceedings at any stage of the dispute. Importantly, especially from the point of view of members of Congress responding to domestic interest groups, Section 301 also worked on a fast clock, as opposed to dispute settlement, which was prone to multiple delays (PELC, 2010, p.71).

Como já dito, o unilateralismo norte-americano era duramente criticado por outros países. Conforme observa Dunoff (2007), os EUA alegavam, em sua defesa, que teriam recorrido a medidas unilaterais por conta exclusivamente das falhas do sistema de solução de controvérsias e do fato de que as regras do GATT deixavam de cobrir questões comerciais importantes. “Implícita nesse argumento estava a sugestão de que, com uma resolução multilateral de disputas mais forte, os EUA não precisariam buscar políticas unilaterais” (DUNOFF, 2007, p. 20, tradução nossa). Apesar das críticas constantes, quando os membros do GATT “[...] concordaram em lançar a Rodada Uruguai em 1986, os Estados Unidos tinham ameaçado ou imposto retaliações [...] a uma ampla gama de países” (VANGRASSTEK, 2013, p. 53, tradução nossa).

Foi com este pano de fundo que as atividades no grupo de trabalho sobre resolução de disputas tiveram início em 1987. Como já dito, em um primeiro momento, as discussões se concentraram em reformas pouco ambiciosas. Nessa fase, as conversas avançaram sem grande dificuldade, “[...] especialmente no que dizia respeito a ideias para agilizar o estabelecimento e o trabalho dos painéis” (CROOME, 1998, p. 125, tradução nossa). A maioria das delegações compartilhava do entendimento de que o sistema não estava funcionando adequadamente e aceitava a necessidade de alguma dose de reforma (CROOME, 1998; ELSIG, 2013; STOLER, 2004). Além dos problemas com o bloqueio da instalação de painéis e da adoção de relatórios, alguns países estavam preocupados com a possibilidade de erro nas interpretações legais produzidas pelos painéis. Àquela altura, já havia um pequeno histórico de decisões cuja qualidade tinha sido questionada pela maioria

dos membros do GATT. Além disso, as reformas inicialmente discutidas também eram pouco controversas porque tinham um escopo limitado.

The Negotiation Group 13 initially tackled less controversial issues such the overall nature of the dispute settlement system and procedural issues related to panel establishment, its work, its implementation and the role for small traders (developing countries) and third parties (STEWART; CALLAHAN 1993, p. 2726).

Entre outras coisas, as delegações acordaram padronizações do conteúdo das solicitações de painéis, prazos específicos para cada uma das etapas do processo, e regras sobre a seleção dos membros dos painéis. Mesmo a decisão de tornar automático o estabelecimento dos painéis, vista por muitos como a mudança mais substancial acordada nesse período, não representava um afastamento tão radical das práticas costumeiras do GATT. Isso porque, como relata Nottage (2010), o bloqueio da instalação de painéis tinha começado a ser menos frequente na década de 80 devido a constrangimentos diplomáticos. Por meio de um acordo interino, as partes contratantes decidiram colocar esse primeiro pacote de medidas em prática já a partir de 1989. O objetivo era experimentar as alterações ao longo do restante da rodada.

Ainda nessa fase inicial, um evento externo influenciaria significativamente a dinâmica do restante das conversas. Em agosto de 1988, os EUA promulgaram uma legislação de comércio que estabelecia uma série de emendas em reforço à Seção 301 da Lei de Tarifas e Comércio de 1974. A medida foi acertadamente vista pelos parceiros comerciais do país como um fortalecimento dos instrumentos legais do unilateralismo norte-americano. Entre outras coisas, as emendas adotadas determinavam que o USTR listasse os países que impunham barreiras comerciais contra os EUA e iniciasse investigações com base neste relatório (Super 301). O USTR também foi autorizado a “[...] identificar países que não oferecessem proteção adequada a direitos de propriedade intelectual e a impor sanções contra eles” (CHOREV, 2007, p. 136, tradução nossa) -- a chamada Special 301.

A decisão nos EUA teve repercussão imediata. Durante reunião do GATT realizada em setembro de 1988, diversas delegações manifestaram forte preocupação com as provisões unilaterais da nova legislação. Na ocasião, o representante do Japão afirmou que “[...] seu governo lamentava profundamente que esta lei, que continha uma série de disposições problemáticas, havia entrado em

vigor apesar das fortes reticências repetidamente expressas por muitas PCs” (GATT, 1988a, p. 30, tradução nossa). Ele também manifestou particular preocupação com a Super Seção 301, afirmando que ela teria introduzido “[...] um alto grau de automaticidade ao processo de identificação unilateral de práticas como prejudiciais, e que poderia levar à retaliação obrigatória [...]” (GATT, 1988a, p. 30, tradução nossa).

A CE também lamentou a decisão e afirmou que a consistência da Seção 301 com o GATT era dúbia e que as emendas tornavam os EUA mais propensos a tomar medidas unilaterais quando, na sua própria opinião, seus direitos fossem violados. Segundo o representante do bloco, era “[...] extremamente sério que um país concedesse a si mesmo o direito de tomar medidas inconsistentes com o GATT para conter medidas consistentes tomadas por terceiros [...]” (GATT, 1988a, p. 29, tradução nossa).

O Brasil expressou a visão, compartilhada por diversas delegações, de que o unilateralismo norte-americano não era apenas incompatível com as regras do GATT, mas também violava o compromisso político -- que tinha sido assumido pelas PCs no lançamento da Rodada Uruguai -- de não tomar medidas de maneira a melhorar suas posições de negociação (o chamado stand-still, na expressão em inglês).

Em resposta às críticas, os EUA novamente sinalizavam que a expansão da cobertura temática do GATT e o fortalecimento dos seus procedimentos de solução de controvérsias reduziriam o apelo de práticas unilaterais:

[...] It was also his authorities' view that the Act was first and foremost a firm commitment to multilateralism. The United States remained committed to a strong, effective multilateral trading system under GATT. While the United States' preference was to settle all trade disputes within GATT, that was unfortunately not yet possible. A major US objective in the Uruguay Round was to strengthen the GATT as an institution and to extend its jurisdiction, so that it could address more disputes. Until that occurred, the United States had to handle bilaterally unfair trade practices in areas not covered by GATT rules. The Act could not be called protectionist, as it erected no barriers to trade; rather, it guaranteed that the United States would continue to take an aggressive stance against unfair trade practices of other countries [...] (GATT, 1988a, p. 34).

Como veremos, para uma ampla frente de países contrários às práticas dos EUA, a lei de 1988 sinalizava que o unilateralismo do país poderia se intensificar ainda mais. Essa perspectiva reforçou o interesse dos últimos em conter as medidas

unilaterais norte-americanas, o que teve grande peso na segunda fase das conversas sobre a reforma.

Após breve interrupção, as atividades do grupo sobre solução de controvérsias foram retomadas em maio de 1989. A definição das regras para a adoção das decisões de painéis era a questão mais delicada a ser discutida pelo grupo nessa nova etapa. Desde cedo nas conversas, os Estados Unidos manifestaram a intenção de evitar a recorrência dos bloqueios e de tornar o processo de aceitação das disputas praticamente automático. Em junho de 1987, a delegação norte-americana apresentou um documento propondo um conjunto de alternativas para endereçar a questão dos bloqueios. A primeira delas seria “[...] tornar as conclusões e recomendações dos painéis vinculantes sem [qualquer] ação adicional do Conselho ou dos comitês” (GATT, 1987, p.5, tradução nossa). A decisão de um painel “[...] daria à parte ofendida o direito de suspender concessões ou outras obrigações caso a prática [considerada inconsistente] não fosse remediada ou uma compensação fosse acordada” (GATT, 1987, p.5, tradução nossa). Reconhecendo que se tratava “[...] da solução mais extrema [...]” (GATT, 1987, p.5, tradução nossa) e que ela “[...] não ofereceria freios contra relatórios errôneos [...]” (GATT, 1987, p. 5, tradução nossa) os EUA sugeriram a regra do consenso reverso (que seria, de fato, adotada ao final das negociações) como segunda opção:

An alternative for consideration might be to provide that panel reports become binding and give rise to rights for the complaining party only if, after consideration by the Council or Committee in some fixed period of time, there is no consensus against adoption of the findings or recommendation in the panel report (GATT, 1987, p.5, grifo do autor).

O documento também elencava a proposta que, segundo a delegação norte americana, já tinha sido anteriormente discutida no GATT, de “[...] permitir que decisões sobre a adoção de relatórios de painéis [...]” (GATT, 1987, p. 5, tradução nossa) continuassem a ser tomadas com base em um “consenso positivo” desde que ele excluísse as partes litigantes (opção conhecida como “consenso menos dois”).

Como alternativa ou complemento a essas ideias, os EUA também propuseram que todos países fizessem:

[...] An explicit new affirmation [...] that they will use the process to settle

disputes, that they will accept the results, and that they recognize that the failure to implement recommendations will give rise to a right to compensation or retaliation for adversely affected parties. These points are inherent in existing dispute settlement rules, but it is evident that, in practice, parties have manifested very different attitudes in many disputes (GATT, 1987, p.6).

Cabe mencionar que, em face do unilateralismo norte-americano da época, é interessante observar que o texto sugere que os negociadores dos EUA estavam interessados em disposições para fortalecer a moldura multilateral do mecanismo, incluindo um compromisso das partes contratantes em usar o processo para resolver suas disputas.

Ao longo das negociações, outras delegações também fizeram sugestões a respeito das regras de adoção -- a maioria delas menos radicais do que a automaticidade completa ou a regra do consenso reverso que tinham sido sugeridas pelos EUA. Croome (1998) relata, por exemplo, que a ideia de excluir as partes litigantes da decisão sobre a aceitação tinha sido apoiada por Argentina, Austrália e Nova Zelândia. O Canadá estava mais próximo da posição norte-americana. Já a CE e o Japão se mostraram inicialmente resistentes às ideias de alterar a regra do consenso. Em um documento de março de 1988, o bloco europeu recomendava que fossem evitadas as sugestões de adoção semiautomática (consenso reverso) dos relatórios ou de excluir as partes contratantes da decisão (consenso menos dois).

A posição europeia era justificada pelo argumento de que:

“[...] Since the interpretation of GATT law was the collective task of member countries, the parties to the dispute had, as they saw it, a right to share in deciding how the law applied in particular circumstances” (CROOME, 1998, p. 26).

Como alternativa, o bloco sugeria medidas mais brandas como exigir que as partes justificassem, com base em critérios específicos previamente estabelecidos, suas objeções aos pareceres. Outra opção seria separar a decisão sobre a adesão aos relatórios em duas etapas. Desse modo, a adoção de uma interpretação legal ampla continuaria a exigir consenso completo, mas a decisão de aceitar as recomendações específicas dos painéis deveria ser tomada de maneira mais flexível. A ideia demonstrava a preocupação da delegação europeia em evitar a construção de entendimentos legais (que poderiam funcionar como uma espécie de precedente para disputas posteriores) baseados em pareceres que não tinham o seu apoio.

Como veremos, no entanto, a resistência da delegação europeia seria gradualmente superada durante o processo de negociação. O reforço da Seção 301, que ocorreria mais tarde naquele mesmo ano, foi um dos principais fatores que contribuíram para a alteração da posição do bloco. A obtenção de resultados satisfatórios em outros aspectos das negociações sobre o OSC também enfraqueceriam a resistência da CE.

Além das regras para a adoção de decisões, os outros pontos principais discutidos pelo grupo de trabalho foram: a) a criação de um Órgão de Apelação (OAp); b) a adoção de provisões proibindo a resolução unilateral de disputas relativas ao GATT; c) a unificação dos diferentes procedimentos de resolução de disputas; e) as regras para o uso de sanções, incluindo a questão das retaliações cruzadas.

Todas essas mudanças estavam claramente interligadas. Elsig (2013) ressalta o vínculo entre as propostas para evitar o bloqueio das decisões e a ideia de criar um Órgão de Apelação. Na mesma linha de argumentação, Stoler (2004) afirma que o objetivo dos EUA de conferir automaticidade à adoção de decisões “[...] pode ser diretamente relacionada ao interesse de outros países em estabelecer um segundo nível de revisão por meio de um novo e permanente Órgão de Apelação [...]” (STOLER, 2004, p. 103, tradução nossa). Como argumenta Elsig (2013), o apoio à ideia do órgão cresceu à medida que a perspectiva de uma adoção praticamente automática dos relatórios ganhava força dado que ela oferecia alguma proteção contra a adoção de decisões equivocadas.

A CE, particularmente, passou a ser um dos principais defensores do estabelecimento de um Órgão de Apelação -- uma das questões em relação a qual teve êxito. Em abril de 1990, quando apresentou uma proposta ampla sobre a reforma do sistema, o bloco sinalizou uma mudança de postura em relação a 1988, mas atrelou suas novas sugestões sobre as regras de adoção dos relatórios à criação de uma instância de apelação permanente. Segundo o documento, a CE estava disposta a considerar a ideia de adaptar a regra do consenso. No entanto, isso se aplicaria apenas a decisões que tivessem passado previamente por um processo de revisão no Órgão de Apelação. Para o restante dos pareceres, vistos como menos problemáticos, a regra do consenso continuaria a ser usada.

Embora apoiassem a ideia de mecanismos de revisão para assegurar a qualidade das decisões emitidas pelos painéis, os Estados Unidos se mostraram

mais cautelosos em relação à proposta de criar uma instância apelatória. Em documento de abril de 1990, a delegação norte-americana defendia que o recurso à apelação fosse usado apenas em “[...] casos extremos, ao invés de oferecer uma oportunidade automática de adiar o processo de resolução de disputas” (GATT 1990d, p.6, tradução nossa). A preocupação se devia ao fato de que, como relata Stoler (2004), um dos principais objetivos da delegação norte-americana para a reforma do mecanismo era agilizar o funcionamento do processo tanto para aumentar sua eficiência como para garantir que seus prazos fossem compatíveis com o cronograma de ação da Seção 301.

Os Estados Unidos também defendiam mudanças que tornariam o uso de retaliações um direito automático da parte vencedora das disputas. Como sabemos, as solicitações para o emprego de sanções comerciais também tinham de ser aprovadas por consenso pelo Conselho do GATT. Em 1987, a delegação norte-americana sugeriu que o país ganhador tivesse direito a compensação ou retaliação caso as partes litigantes não entrassem em acordo sobre o cumprimento das decisões. “Outros negociadores discordaram fortemente disso, incluindo a CE, o Brasil, a Índia e o Japão, e sugeriram que o Conselho autorizasse a retirada de concessões caso a implementação não ocorresse” (ELSIG, 2013, p. 24, tradução nossa). Ao final, o resultado foi um sistema em que o direito à retaliação é praticamente automático na ausência de cumprimento após um período de tempo determinado. No entanto, existem procedimentos para o estabelecimento deste prazo e a parte perdedora pode contestar a alegação de que não houve cumprimento ou o nível de retaliação a ser autorizado. Os EUA também queriam que as retaliações fossem superiores aos danos comerciais causados à parte ofendida. Ao final, contudo, os países acordaram que a suspensão de concessões deveria ser proporcional ao prejuízo provocado.

Em relação à questão do unilateralismo, a CE foi o principal proponente de uma proibição explícita do uso de medidas multilaterais como forma solucionar conflitos comerciais. Embora o bloco tenha apresentado essa demanda anteriormente nas conversas, ela passou a ser um dos principais objetivos da CE para as negociações após a aprovação da lei norte-americana de 1988. No documento de abril de 1990, a CE argumentava que um aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias só poderia ser obtido se todas as partes contratantes se comprometessem a não empregar medidas unilaterais. Na expectativa de que a

Seção 301 fosse emendada, o bloco também demandava que os países se comprometessem a adequar suas leis internas ao “[...] compromisso de agir apenas de acordo com os procedimentos multilaterais” (Croome, 1998, p. 127, tradução nossa). Esse aspecto da proposta de 1990 da CE foi amplamente apoiado pelo restante das delegações participantes.

Como era de se esperar, os EUA, que também tinham apresentado uma proposta de reforma naquele mês, não fizeram qualquer menção à questão do unilateralismo neste documento e continuaram a insistir na alteração das regras para adoção de relatórios. Dessa vez, o país sugeriu que os relatórios fossem adotados automaticamente a não ser que uma objeção específica fosse apresentada dentro de um determinado prazo. O documento mencionava, contudo, que essa opção ainda permitiria os casos de bloqueios. A comunicação também afirmava que as delegações estavam considerando a possibilidade de adoção automática das decisões desde que não houvesse apelação. Outra sugestão seria adotar os pareceres por consenso, mas usar procedimentos para impedir um bloqueio da parte perdedora (uma referência ao consenso menos um). Apesar disso, Croome (1998) relata que a ideia de um consenso adaptado foi criticada pelos próprios Estados Unidos por permitir que quaisquer delegações simpáticas à parte perdedora bloqueassem o processo. O texto também sugeria que interpretações legais mais amplas fossem adotadas depois em sessões anuais das partes contratantes, o que permitiria o esclarecimento de dúvidas.

Na verdade, os EUA condicionaram a aceitação da proibição de medidas unilaterais a um entendimento sobre as regras de adoção dos relatórios. Como expresso em um documento de julho de 1990 em que o presidente do grupo de trabalho, o embaixador uruguaio Julio Lacarte, reportava o status das conversas nesse âmbito ao Diretor Geral do GATT, umas das delegações -- uma referência clara aos EUA -- argumentava que o bloqueio de painéis também era uma forma de ação unilateral e que o problema do unilateralismo só poderia ser endereçado na existência de “[...] procedimentos de resolução de disputas que eliminam oportunidades para atrasos e bloqueios [...]” (GATT, 1990e, p. 5, tradução nossa).

A CE, por sua vez, novamente deixava claro, em um comunicado do mesmo mês de 1990, que um compromisso para o abandono do unilateralismo era condição inicial para suas propostas de reforma do OSC:

The basic hypothesis for our ideas is that our previously stated conditions (in particular, a satisfactory agreement on all sectors of the Uruguay Round, with clear rules and disciplines) would be met. Without such an agreement, which should also include the abandonment (1) of unilateral measures no improved dispute settlement system could be considered. It is on these conditions that, when subscribing to the final results of the negotiations, it would be possible to adopt a stronger Dispute Settlement system (GATT, 1990f, p.4)

Nesse mesmo documento, a CE propunha a manutenção da regra do consenso para relatórios pouco controversos, mas sugeria que as decisões referentes às disputas com apelação “[...] fossem reportadas de volta para o Conselho do GATT e aceitas como uma disposição final do caso a não ser que o Conselho decidisse de outra forma” (GATT, 1990f, p. 3, tradução nossa). Tratava-se, portanto, de uma referência à regra do consenso reverso que é atualmente usada na OMC. Embora o documento não fosse uma proposta formal, ele sinalizava a disposição da CE em considerar a inversão da regra do consenso (como sugerido pelos EUA em 1987) desde que suas condições, incluindo a proibição de medidas unilaterais, fossem atendidas.

A gradual emergência de uma barganha em que a contenção do unilateralismo norte-americano teria como contrapartida a decisão das outras partes contratantes do GATT de abrir mão do direito de bloquear decisões foi crucial para a obtenção de uma reforma ampla do OSC (CHOREV 2007; DUNOFF 2007; IKENBERRY 2003, STOLER 2004).

Ao final de 1990, o presidente do grupo emitiu um texto contendo os aspectos da reforma em que já havia entendimento (a participação de terceiros em disputas; os critérios para a seleção de painelistas e etc). Como observa Elsig (2013), o documento também continha referências à regra do consenso reverso, ao estabelecimento de um OAp e a provisões para fortalecer o multilateralismo -- todas elas entre colchetes, indicando que ainda havia divergências. Como relata Croome (1998), a posição dos EUA em relação à última questão estava refletida em uma nota de rodapé do texto em que o país sujeitava a aceitação das disposições contra ações unilaterais à obtenção de um acordo sobre as regras de tomada de decisão para a adoção de pareceres.

Em outubro de 1990, as partes contratantes entraram em acordo sobre a criação do Corpo de Apelação. Assim, às vésperas da Conferência de Bruxelas em dezembro de 1990, uma “decisão final ainda estava pendente na questão [da

adoção] das decisões de painéis e do OAp; autorização para retaliação; resistência contra medidas unilaterais; [...] e reclamações sem violação” (STEWART; CALLAHAN 1993, p. 2783). Após a interrupção da rodada com a falência da Conferência, as discussões sobre a reforma do OSC foram reiniciadas em setembro 1991, agora no âmbito do grupo sobre instituições que também lidava com a criação da MTO. Neste momento, as questões que ficaram em suspenso foram retomadas e rapidamente solucionadas. Em dezembro de 1991, quando o Projeto de Ato Final foi emitido, a maioria das divergências referentes aos procedimentos de solução de disputas tinha sido superada, e o texto continha os principais traços do novo OSC.

At the end of 1991, parties moved towards agreeing on negative consensus in terms of adoption, on the creation of the AB and on the need of wording that addresses the issue of unilateralism, and on allowing retaliation if losing parties would not implement rulings (ELSIG, 2014, p. 27).

Os negociadores também entraram em acordo sobre a integração dos diferentes procedimentos de solução de disputas do GATT e sobre a permissão do uso de retaliações cruzadas. Croome (1998) relata que esses temas ganharam notoriedade àquela altura devido à perspectiva de que a rodada seria concluída com base no single-undertaking. No entanto, essas questões certamente não eram novas. Como sabemos, a fragmentação dos procedimentos de solução de controvérsias preocupava a CE ao menos desde 1990, quando o bloco apresentou sua proposta de criação da MTO -- documento no qual também mencionava que uma decisão sobre a autorização de retaliações cruzadas deveria ser tomada no grupo pertinente. Além disso, estes assuntos já tinham sido internamente discutidos pelos membros do Quad no contexto das conversas sobre o plano de forçar a reinterpretação do single-undertaking.

Em um artigo de outubro de 1990, Raghavan (1990) relata o momento em que outras delegações tomam conhecimento da determinação dos EUA e da CE em não apenas forçar os outros países a assinar todos os acordos da rodada, mas também em sujeitar todos esses compromissos a um sistema de resolução de disputas que permitiria a retaliação cruzada:

The U.S., EEC plans have become clear through some "non-papers" floated by them on how to give effect to the wide range of issues being negotiated in the Uruguay Round, both those falling strictly within the GATT jurisdiction of trade in goods and those in new areas like services, intellectual property and

investment. They are trying to use the concept of a "single undertaking" to put the entire range of accords - from tariff concessions and clarifications of rules of origin through new rules on subsidies and antidumping, safeguards, textiles and clothing trade, the modified Tokyo Round codes, agreements on TRIPs, TRIMs and Services and dispute settlement covering all areas and enabling cross-retaliation - into a single protocol which would make acceptance of one conditional on acceptance of all, and use it effectively to replace the existing GATT (RAGHAVAN, 1990).

A perspectiva de que países em desenvolvimento como a Índia e Brasil subscreveriam o TRIPS reforçava o interesse dos EUA na retaliação cruzada. Sem a possibilidade de retaliar fora do acordo violado, seria difícil usar efetivamente as sanções comerciais para induzir a observância do TRIPS por países em desenvolvimento, uma vez que os últimos não eram grandes exportadores de bens intensivos em propriedade intelectual (CROOME, 1998; HUDEC, 1987; STOLER, 2004). Assim, os países desenvolvidos tinham em mente um sistema que permitiria a retaliação cruzada e aplicaria os procedimentos mais eficientes que tinham acabado de ser acordados a todos os acordos comerciais que eles tinham advogado. Em 1991, a Índia e outros países em desenvolvimento resistiram à retaliação cruzada e à extensão dos novos procedimentos de resolução de disputas para além do comércio de bens, como queriam os países avançados. Eles temiam ser punidos no comércio de bens por dificuldades de implementar os complicados compromissos referentes aos novos acordos. Ao final, como sabemos, a oposição desses países foi superada.

Desse modo, restavam poucas questões relativas à solução de controvérsias para serem concluídas depois de 1991. A definição das exigências e critérios para o uso da retaliação cruzada e a linguagem exata de parte das provisões proibindo medidas unilaterais eram os principais pontos pendentes. Mais perto do fim da rodada, eles foram resolvidos no âmbito do grupo de instituições de 1993 (o mesmo que discutiu as regras de tomada de decisão da MTO).

Conforme observa Elsig (2013), antecipando corretamente que o Congresso norte-americano não gostaria de restrições no uso de suas leis de comércio, os negociadores do EUA tentaram evitar, até o último momento, que as disposições contra medidas unilaterais fossem muito duras ou explícitas. A despeito disso, ao final das negociações, a CE e seus apoiadores obtiveram o artigo 23 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) -- acordo que estabelece os procedimentos de solução de disputas da OMC. Segundo o artigo, os membros da

organização não podem tomar conclusões sobre a existência de violações dos acordos cobertos pelo ESC sem antes seguir os procedimentos multilaterais de resolução de disputas. O artigo também proíbe os países afiliados à OMC de conduzir retaliações contra outros membros sem autorização prévia do OSC. Apoiada por outros participantes, a CE conseguiu outras duas garantias contra medidas unilaterais “[...] que os negociadores dos EUA argumentavam ser desnecessárias. [...] O próprio ESC se tornou um dos acordos cobertos em virtude da sua listagem do Apêndice 1 [...]” (o que, na visão da CE, permitiria que o uso de medidas unilaterais fosse contestado no OSC); e a disposição incitando os países a adequar suas legislações domésticas às obrigações multilaterais foi adotada. Devido à insistência dos EUA, esta provisão foi inserida no acordo da MTO, em 1991, e não no ESC.

Ao final, o acordo sobre os procedimentos de solução de controvérsias (o ESC) foi assinado em 15 de Abril de 1994 junto do pacote mais amplo de resultados da Rodada Uruguai.

4.3 Considerações Finais

A análise da dinâmica de negociação indica que a maior parte dos objetivos dos EUA em relação à reforma do OSC foi obtida. Stoler (2004) aponta que as principais metas dos negociadores norte-americanos foram alcançadas: a adoção de procedimentos quase automáticos para a adoção de relatórios e a autorização de retaliações; o estabelecimento de prazos (que não podiam mais ser adiados indefinidamente e eram compatíveis com o cronograma da Seção 301) para cada uma das fases do processo; e a adição da possibilidade de retaliação cruzada. Como medida de controle do sistema, os EUA também conseguiram um artigo determinando que as decisões do OSC não poderiam alterar o equilíbrio, previamente acordado pelos membros da OMC, entre direitos e obrigações comerciais.

Para os outros países participantes, o principal ganho foi o disciplinamento do unilateralismo norte-americano. Além disso, a criação do Órgão de Apelação ofereceria certo conforto, para ambos os lados, em relação a eventuais decisões equivocadas. Como apontado por boa parte da literatura sobre a reforma, o principal elemento viabilizador da mudança foi a obtenção de uma barganha em que os EUA

aceitaram constrangimentos ao seu unilateralismo em troca da eliminação dos bloqueios.

No entanto, isso não explica a preferência norte-americana por um mecanismo multilateral mais forte, principalmente quando se leva em conta que os EUA dispunham da Seção 301 como alternativa. O objetivo do país de assegurar o cumprimento de acordos e obrigações comerciais que eram do seu interesse é apontado por diversos estudiosos como a principal motivação da postura reformista do país (BARTON et al, 2006; GOLDSTEIN; STEINBERG, 2008; CHOREV, 2007). Com efeito, trata-se de um argumento convincente.

Chorev (2007) relata que, nos EUA, os grupos de interesse que tinham advogado a incorporação dos novos temas ao GATT argumentavam que a observância dos compromissos nessas áreas exigia um sistema de resolução de disputas mais eficiente. Conforme observado por Jackson (2008), o OSC do GATT tinha sido uma das principais razões pelas quais grupos domésticos demandaram a incorporação do tema da propriedade intelectual ao acordo. Da mesma forma, para Barton et al (2006), a defesa de um mecanismo mais legalizado por parte de Washington dependia da obtenção de resultados favoráveis nas questões substantivas da rodada.

[...] Após a criação da OMC, o governo dos EUA defendeu uma resolução de disputas automática e vinculante porque muitos acreditavam que esse processo judicial ajudaria a reforçar o conjunto de regras substantivas acordadas na Rodada Uruguai – as quais os EUA advogavam (BARTON et al. 2006, p. 67, tradução nossa).

Segundo essa perspectiva, o interesse dos EUA no fortalecimento dos procedimentos de resolução de disputas cresceu à medida que havia mais clareza quanto aos resultados da Rodada Uruguai e à adoção dos compromissos pelo single-undertaking.

Como tinha sido a grande demandante de concessões durante a rodada, a delegação norte-americana acreditava que, na maioria das vezes, estaria do lado denunciante e vencedor das disputas (STOLER 2004; GOLDSTEIN; STEINBERG 2008; THOMPSON 2007). Segundo Stoler (2004), no início da década de 90, os negociadores dos EUA imaginavam que teriam de contestar, com frequência, as práticas de produtores agrícolas europeus e “[...] de países em desenvolvimento relutantes em cumprir com suas obrigações em áreas difíceis [...]” (STOLER, 2004,

p.113, tradução nossa).

Elsig e Eckhardt (2015) sustentam que essas previsões positivas tinham sido influenciadas pela experiência dos norte-americanos no OSC do GATT. Os Estados Unidos tinham movido mais disputas contra outros países do que qualquer outra parte contratante do GATT e saíram vitoriosos em uma parcela elevada desses casos. Além disso, quando foram denunciados, os Estados Unidos venceram uma quantidade excepcionalmente elevada das disputas que obtiveram uma decisão. Em diversos outros casos, as reclamações contra os EUA eram retiradas pela parte requerente antes que houvesse um parecer. Com base nessas evidências, os autores concluem que “[...] a experiência dos EUA com o sistema, com a exceção importante dos casos de bloqueios, era, em geral, positiva” (ELSIG; ECKHARDT, 2015, p. 16, tradução nossa) e argumentam que, por essa razão, eles supunham que se beneficiariam de uma reforma que eliminaria os vetos.

A demanda dos EUA por mudança também foi decisivamente motivada pela interação que tiveram com a CE. Como sabemos, a partir da década de 70, os EUA passaram a levar um número maior de casos ao GATT. Em face de uma contestação mais frequente de suas políticas (especialmente agrícolas) pelos EUA, o bloco frequentemente bloqueava as disputas em que eram demandados pelos norte-americanos.

In particular, the EC, as a defendant in cases brought by the US, often blocked the process. A series of cases brought against the EC in the 1980s – i.e. Pasta (1981–1983); Canned Fruit (1982–1985), Citrus (1982–1985) and VAT (1982–1984) – were particularly notable in this regard (ELSIG; ECKHARDT, 2015, p. 18)

O impulso dos EUA em direção à legalização não resultava apenas de um interesse no cumprimento dos novos compromissos que resultariam da Rodada Uruguai, mas também da percepção mais antiga de que o GATT não estava adequadamente equipado para promover o enforcement de obrigações já acordadas. Stoler (2004) relembra que, nos EUA, um OSC mais eficiente era defendido por exportadores agrícolas frustrados com as dificuldades que tinham encontrado ao tentar pressionar as políticas da CE por meio do GATT. Por essa razão, a delegação norte-americana vinha defendendo mudanças nos procedimentos de solução de disputas antes mesmo do lançamento da Rodada Uruguai.

Em partes, a insatisfação com o sistema foi consequência da adoção, pelos EUA, de uma postura menos tolerante em relação às práticas dos seus parceiros comerciais. Como argumentamos no capítulo 2, o gradual endurecimento da postura norte-americana tinha sido estimulado por pressões políticas decorrentes de demandas protecionistas, de um enorme déficit comercial e das percepções de que outros países estavam adotando práticas comerciais injustas. Ao tentar, com vigor renovado, cobrar de outros governos o cumprimento de compromissos comerciais pela via multilateral, eles se depararam com resistências, sobretudo por parte da CE e do Japão. Esses outros membros do Quad (grupo que era, de longe, o maior usuário do mecanismo neste período) eram responsáveis pela maior parte dos bloqueios que alimentavam a frustração dos EUA com os procedimentos de resolução de disputas então existentes.

Nesse sentido, entendemos que as origens do interesse norte-americano por um mecanismo mais legalizado remontam 1) à maneira mais agressiva com que os EUA passaram a perseguir seus interesses comerciais; e 2) às dificuldades que, neste contexto, encontraram ao mover disputas contra outros membros poderosos do regime.

Nesse contexto, a Seção 301 emergia como uma alternativa que permitia aos EUA passar por cima dos bloqueios no GATT e empregar a ameaça de retaliação para impelir uma alteração na política de outros países. No entanto, o dispositivo não solucionava inteiramente os problemas de lidar com a resistência de outros membros influentes do GATT.

Diferentes análises, incluindo estudos estatísticos, concluem que a eficácia da Seção 301 em alterar as práticas comerciais dos países alvejados era limitada (PELC, 2010; THOMPSON, 2007; ZENG, 2002).

Dada a percepção internacional de que a Seção 301 era ilegítima, Thompson (2007) argumenta que o uso de ameaças unilaterais implicava o risco de provocar reações negativas e sentimentos nacionalistas nos países afetados -- o que era contraproducente para o objetivo dos EUA de promover a abertura de mercados estrangeiros.

Pelc (2010) sustenta que, na presença de uma opção multilateral, os Estados têm incentivos para resistir a ações unilaterais e tendem a ceder apenas para evitar custos materiais. Segundo o argumento do autor, os países geralmente preferem ser contestados por meio de procedimentos multilaterais porque eles oferecem garantias

contra práticas arbitrárias.

Com efeito, a Seção 301 abria espaço para uma série de abusos por parte dos EUA -- um dos motivos pelos quais ela era condenada pelos parceiros comerciais do país. Em primeiro lugar, o mecanismo permitia que o país avaliasse, com base em critérios próprios, se seus parceiros comerciais incorreram em violações de compromissos comerciais. Com base no dispositivo, os EUA também podiam definir, sem supervisão internacional, o nível de retaliação cabível quando seus alvos se recusavam a alterar suas políticas. Por último, a aplicação da Seção 301 não se restringia a casos em que regras de comércio acordadas eram descumpridas. A medida podia ser empregada em resposta a qualquer prática que, aos olhos dos EUA, comprometesse os interesses comerciais dos EUA.

“Those included some self-proclaimed rights that were found only in US law and not in any agreements reached up to that point in GATT, such as in the fields of services, investment and intellectual property rights” (VANGRASSTEK, 2013, p. 53).

Por essa razão, Pelc conclui (2010), os parceiros comerciais dos EUA tinham interesse em sinalizar forte resistência ao unilateralismo na tentativa de persuadir seu acusador a recorrer a procedimentos multilaterais -- tidos como mais simétricos -- no futuro. As reações negativas dos países que foram alvos da Seção 301 suportam os argumentos dos autores mencionados. Eles não apenas expressaram duras críticas, mas, em alguns episódios, preferiram até mesmo tolerar eventuais retaliações a mudar de comportamento. Em um dos casos iniciados com base na Seção 301, o governo indiano se recusou a fazer concessões em relação ao seu mercado de seguros, mas os EUA, ao final, decidiram não retaliar. A CE argumentava frequentemente que não negociaria com base em procedimentos que considerava ilegais. Além disso, em mais de uma ocasião, o bloco respondeu a ameaças norte-americanas de retaliação afirmando que contra retaliaria. Ao menos em um desses episódios, os Estados Unidos rebateram afirmando que aplicariam sanções adicionais contra os europeus se isso ocorresse. Desse modo, o quadro até mesmo alimentava preocupações de que as ações unilaterais pudessem escalar e desmantelar todo o sistema.

A literatura mencionada acima parece apoiar o argumento de que, mesmo com a possibilidade de contornar o problema dos bloqueios por meio da Seção 301, a insatisfação dos EUA com o comportamento de outros membros poderosos do GATT não desapareceu. Mais do que isso, ela continuou a alimentar as demandas

norte-americanas por um ambiente multilateral mais legalizado. Como as ameaças unilaterais, diferentemente dos procedimentos do GATT, apostavam no peso da coerção material como principal indutor de cumprimento, grandes economias podiam resistir a essas ameaças com menor dificuldade do que outros atores. Nesse sentido, os problemas com a Seção 301 ficavam especialmente aparentes quando ela era empregada contra a UE:

If a target cannot be swayed to concede by force alone, then the United States is more likely to trade off autonomy and flexibility for increased pressure through a legitimate, multilateral instrument. It is no coincidence that the country least likely to be swayed by force alone, the European Commission EC, was rarely targeted with Section 301 actions unaccompanied by GATT dispute settlement (PELC, 2010, p. 74).

Nosso argumento se aproximava da visão tradicional da escola realista das relações internacionais de que, como bem sintetiza (2008), divergências nesse âmbito tendem a ser solucionadas por meio de procedimentos mais legalizados quando envolvem atores com recursos de poder parecidos e, portanto, com capacidade de causar danos uns aos outros. Por essa razão, divergimos da literatura que retrata a emergência do órgão de solução de controvérsias da OMC como resultado, sobretudo, do aumento do poder norte-americano com o fim da Guerra Fria. Para Ikenberry (2003), a barganha institucional da Rodada Uruguai estava assentada justamente na intensa disparidade de poder entre os EUA e atores secundários que estavam preocupados com os excessos dos norte-americanos. Numa linha de argumentação semelhante, Goldstein e Gowa (2002) afirmam que o interesse dos EUA por regras formais no campo do comércio aumentou de acordo com o poder relativo do país e associam a defesa norte-americana de uma reforma dos procedimentos de solução de controvérsias do GATT ao fim da Guerra Fria.

É verdade que o fim da Guerra Fria contribuiu para que a Rodada Uruguai fosse concluída da maneira como os EUA queriam (na medida em que o arrefecimento do conflito tornava mais viável a imposição do single-undertaking e o próprio uso da Seção 301), o que reforçou o interesse norte-americano em um mecanismo reformado. Mas uma análise mais aprofundada do processo de reforma do OSC sugere que a investida norte-americana em favor de um sistema mais baseado regras está mais associada aos resultados substantivos da Rodada; e às frustrações que os Estados Unidos tinham tido ao tentar alterar as práticas da CE e

do Japão -- isto é, nas interações com outros países influentes – do que em um aprofundamento de assimetrias de poder. Os Estados Unidos passaram a contestar as políticas desses países com mais agressividade devido, entre outras coisas, a pressões domésticas e a problemas econômicos (como um imenso déficit comercial) que antecederam o fim da Guerra Fria. A Seção 301, portanto, era uma forma de contornar a resistência que outros atores manifestaram à realização dos objetivos comerciais norte-americanos. Sem a influência desses fatores, parece improvável supor que o reforço do poder norte-americano teria resultado por si só em uma legalização ou institucionalização do regime de comércio. Isso não quer dizer, no entanto, que discordemos do entendimento de que a barganha envolvendo algum nível de restrição da Seção 301 (e, nesse sentido, uma clara expressão do poder excepcional dos EUA) tenha sido crucial para o sucesso das negociações que levaram à reforma do OSC. A despeito disso, ele não esclarece satisfatoriamente as origens do interesse norte-americano em novos procedimentos de solução de disputas.

Pelc (2010) conclui que os EUA estavam mais propensos a abrir mão de parte das vantagens (incluindo a autonomia) associadas à atuação unilateral para aumentar a eficiência e a legitimidade das suas ameaças. Embora o autor desenvolva esta argumentação para explicar porque os EUA empregavam a Seção 301 em associação com os procedimentos do GATT (principalmente quando o alvo era a Europa), ela é útil para entender porque o país defendeu a reforma do OSC mesmo tendo outra opção. A barganha acordada durante a Rodada Uruguai estava centrada justamente em conter os aspectos mais arbitrários da Seção 301 -- isto é, os EUA não podiam mais concluir sozinhos que seus parceiros comerciais tinham violado regras, nem aplicar as retaliações que julgassem adequadas sem antes obter autorização.

Desse modo, os outros países obtiveram garantias de que teriam seu direito de defesa respeitado caso fossem denunciados pelos EUA e de que seriam eventualmente retaliados dentro de limites razoáveis se fossem pegos violando compromissos. Dito de outra forma, decisões que eram tomadas unilateralmente -- o que abria espaço para diversos abusos -- passaram a ser supervisionadas no plano multilateral.

The United States had apparently made a convincing case that the U.S.

Congress would continue to insist upon its new, bellicose, 'take-the-law into your own hands' legal policy unless and until GATT had a legal enforcement procedure that met U.S. standards of effectiveness. Governments who preferred a more cautious, more voluntary adjudication system had apparently persuaded themselves that the risk of unchecked U.S. legal aggression was a greater danger than an excessively demanding GATT legal system (HUDEC, 1993, p. 237).

Outro dos principais apelos da Seção 301 para os EUA -- a oportunidade de questionar práticas que não eram cobertas pelas regras do GATT -- teve sua importância minimizada pela expansão da cobertura temática do SMC e pela adoção do single-undertaking -- que obrigava os membros da OMC a assinar todos os acordos da rodada. Todos os países (incluindo as economias em desenvolvimento que não tinham adotado parte dos compromissos em rodadas anteriores e resistiam a acordos como o TRIPS) agora podiam ser legalmente cobrados pela via multilateral caso descumprissem qualquer um desses compromissos. Como sabemos, por volta de 1990, esses resultados ficaram mais claros para os negociadores norte-americanos, o que facilitou as negociações no grupo de trabalho sobre instituições. Abrir mão das práticas unilaterais se tornou mais fácil uma vez que elas tinham perdido parte da sua atratividade.

É preciso ter cuidado, no entanto, para não superestimar o quanto a barganha institucional, de fato, restringiu os EUA. Os aspectos mais arbitrários do unilateralismo norte-americano foram estrangidos, mas o cerne da Seção 301 foi, na verdade, incorporado ao novo sistema de solução de controvérsias por meio da introdução de procedimentos quase automáticos para a autorização de retaliações. A percepção de que a Seção 301 era ilegítima não se devia apenas à questão processual (ou seja, a arbitrariedade dos procedimentos envolvidos), mas ao fato de que ela expressava uma tentativa dos EUA de impor aos seus parceiros comerciais um novo entendimento (mais rígido) sobre a obrigatoriedade das regras do regime. A percepção de parte dos membros do GATT sobre essa questão era mais flexível do que a dos EUA.

Como já dito, a sombra das sanções nunca foi o principal motor da observância dos compromissos no GATT. Embora estivessem formalmente disponíveis às partes contratantes do acordo, as ameaças de retaliação não eram usadas como instrumento para impelir cumprimento uma vez que também estavam sujeitas aos bloqueios. Na verdade, a única retaliação autorizada na história do GATT nunca foi colocada em prática.

No entanto, os EUA, interessados em impelir uma alteração das práticas de seus parceiros comerciais, queriam alterar essa situação e reforçar o conjunto de incentivos ao cumprimento com a adição de uma ameaça crível de retaliação. Como vimos, desde cedo nas negociações sobre a reforma dos procedimentos de solução de controvérsias a delegação norte-americana insistiu em um direito de retaliação automático. Não coincidentemente, como argumenta Hudec (1987), essa reforma era enviesada em favor dos EUA e de outros atores poderosos. Grandes mercados podem fazer ameaças de retaliação mais eficientes; ao mesmo tempo em que as retaliações de economias pequenas não têm grande impacto sobre eles.

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

Nesse sentido, para os EUA, o OSC da OMC unia o melhor de dois mundos: disponibilizava ameaças de retaliação persuasivas (pelo menos para os grandes mercados como eles) sem que percepções de ausência de legitimidade comprometessem os estímulos mais sutis que estimulavam o cumprimento no GATT – como ocorria com a Seção 301.

Como vimos, as duas reformas institucionais discutidas nesse capítulo (a criação da OMC e a adoção de novos procedimentos para a resolução de disputas) foram frutos de dinâmicas de negociação em que os EUA tiveram posturas muito distintas. Eles foram os principais proponentes da primeira, enquanto manifestaram grande resistência à última. No entanto, identificamos algumas semelhanças entre essas mudanças: ambas as reformas conferiam um verniz de legitimidade a políticas agressivas empregadas pelos norte-americanos (Seção 301 e retirada do GATT 1947), ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, ofereceram ao restante dos países garantias institucionais contra os aspectos mais arbitrários dessas mesmas práticas. Para compreender completamente este argumento, devemos retomar rapidamente a discussão sobre a criação da OMC.

Obviamente, a retirada do GATT 47 e a formação de um novo arranjo -- fosse ele uma organização internacional ou não -- eram as peças indispensáveis na estratégia dos EUA para encerrar a Rodada Uruguai como um pacote indivisível.

Ainda assim, entendemos que a criação da Organização Mundial do Comércio oferecia alguma contribuição, ainda que secundária, ao plano norte-americano.

Nossa perspectiva é a de que criar a OMC reduziu os custos -- para os EUA e o resto do Quad -- de colocar em prática a dura ameaça de retirada. Na mesma linha de argumentação, Andrew Stoler, o principal negociador dos EUA no grupo de trabalho que criou a OMC, sustenta que uma das vantagens da OMC era permitir que os EUA “[...] realmente se retirassem do velho GATT e pressionassem os países em desenvolvimento a aceitar toda gama de obrigações da OMC ou perder direitos de NMF no mercado americano” (STOLER, 2003, p. 2, tradução nossa).

A criação da OMC, assim como a reinterpretação do single-understanding, acabaram por servir como um espécie de verniz de legitimidade -- ainda que certamente frágil -- para a política de poder que tinha sido adotada pelos membros do Quad sob a liderança dos EUA. O estabelecimento de uma nova instituição fez com que a decisão política de abandonar o GATT e ingressar em um acordo praticamente idêntico parecesse, em retrospectiva, uma technicalidade decorrente do processo de reforma institucional. Baseado em entrevistas realizadas com diversos negociadores norte-americanos, Lamp (2015) relata que essa era exatamente a maneira como alguns representantes dos EUA desejavam que a escolha de deixar o GATT fosse vista. Em partes como resultado disso, não é raro encontrarmos estudiosos do comércio internacional que ainda hoje ignoram ou explicitamente contestam o fato de que o significado do single-understanding foi alterado em meio a Rodada Uruguai e a despeito dos protestos de diferentes países em desenvolvimento.

Ironicamente, se a criação da OMC teve utilidade para a execução de uma política confrontacionista dos EUA frente a países em desenvolvimento, ela foi defendida pela maioria dos parceiros comerciais do país por oferecer alguma segurança contra eventuais ações norte-americanas da mesma natureza. A proposta europeia para a MTO foi motivada por um conjunto de interesses. Como discutido, a CE acreditava que a criação de uma organização contribuiria para o seu objetivo de aprofundar a coerência das políticas econômicas globais. O bloco também estava interessado na aplicação do mesmo conjunto de procedimentos de solução de disputas para todos os acordos da Rodada. Mas a nova instituição também foi defendida porque tinha algum potencial para conter o unilateralismo da Seção 301 (CROOME 1998; PATTERSON e PATTERSON, 1994; WINHAM, 1998).

A CE argumentava que uma moldura institucional comum tornaria o sistema de resolução de controvérsias mais eficiente, uma vez que permitiria a aplicação dos mesmos procedimentos (que, cabe lembrar, já tinham sido aperfeiçoados pelo primeiro pacote de mudanças acordado em 1989 e estavam sujeitos a novas alterações) -- a todos os acordos. Naquele momento, devido à separação formal das negociações, ainda não se sabia se os novos procedimentos que emergiriam da rodada seriam aplicados aos acordos fora do comércio de bens. A ideia era especialmente atraente em um contexto no qual, como relatam Patterson e Patterson (2014), havia a preocupação de que, caso o GATT se fragmentasse ainda mais, o funcionamento do sistema poderia ser comprometido pela emergência de disputas envolvendo conflitos entre as regras de diferentes acordos. Também eram esperados desentendimentos entre países litigantes sobre quais procedimentos deveriam ser aplicados às disputas, o que poderia complicar ou atrasar ainda mais as ações movidas. A experiência recente sugeria que os países tenderiam a defender o uso de determinadas regras com base no que seria mais favorável para eles de acordo com sua posição em um caso. Este tipo de discordância era exatamente o que havia ocorrido em um caso de 1987 (hormônios) entre os EUA e a CE. Nesse sentido, a reforma proposta poderia reduzir -- ou prevenir -- a insatisfação dos EUA com o mecanismo, e, portanto, desestimular o uso de sanções unilaterais.

[...] The European Community noted that the reasons usually given by the US government for using the unilateral trade sanctions was the absence of an effective and credible multilateral enforcement mechanism: might not a WTO remove the rationale for such unilateralism? (WINHAM, 1998, p. 354).

Como se viria, o interesse da CE de conter o unilateralismo norte-americano era compartilhado pela maioria dos participantes da rodada, o que explica, em partes, o amplo apoio que, posteriormente, a ideia da MTO receberia. De maneira geral, os proponentes da MTO a viam como uma forma de fortalecer o multilateralismo comercial frente ao unilateralismo e regionalismo crescentes dos EUA. Ao descrever a proposta do Canadá para a criação de uma instituição, Patterson e Patterson (1994) afirmam que:

“It stressed the need to strengthen the institutional framework of the GATT as a means of blunting the pressure for regional arrangements and unilateral actions” (PATTERSON; PATTERSON, 1994, p. 42).

Não coincidentemente, depois de terem entrado em acordo com a CE sobre concluir a rodada com base no single-undertaking, os EUA se mostraram menos intransigentes em relação à ideia da MTO. Com o entendimento, não apenas uma das principais razões da oposição dos EUA à organização foi superada, mas ela também adquiriu algum valor político para a delegação norte-americana. A proposta europeia de 1990 apresentava a MTO como resposta à fragmentação que poderia ser provocada por uma *provável* adoção dos acordos sobre os novos temas nos moldes dos códigos facultativos da Rodada Tóquio. Contudo, uma vez que os EUA e a CE haviam decidido evitar que essa possibilidade se confirmasse, a ideia da MTO tinha perdido uma das suas motivações iniciais. Por outro lado, ela poderia ser reaproveitada para complementar o plano de impor o single-undertaking. O fato de que, em outubro de 1990, os EUA apresentaram ao FOGS uma proposta autorizando um Conselho Administrativo a desenvolver um plano para uma nova organização parece sustentar nosso argumento.

Citando um negociador norte-americano que falou em condição de confidencialidade, Patterson e Patterson (1994) sustentam que o single-undertaking teria sido “[...] a primeira razão pela qual os EUA originalmente apoiaram o conceito de uma MTO” (PATTERSON e PATTERSON, 1994, p. 55, tradução nossa). Como aponta um artigo do Inside Us Trade (1992), o próprio representante comercial dos EUA à época, Michael Kantor, teria reconhecido em uma carta enviada a um congressista que forçar a adoção de todos os compromissos da Rodada pelos países era um dos objetivos da criação de uma nova organização.

Como vimos, no final de 1991, os elementos básicos da estratégia norte-americana (a saída do GATT 1947 e o novo significado do single-undertaking) já constavam no texto da MTO. Apesar disso, entre 1992 e 1993, os EUA voltariam a manifestar oposição intensa à ideia, o que decorria tanto da continuidade de uma postura tática como do reforço de pressões domésticas contrárias. Diversos analistas atribuem a mudança de postura à intensificação de críticas por parte de congressistas e associações da sociedade civil (como ONGs ambientais). Vangrasstek (2013), no entanto, expõe os limites do argumento de que essa resistência era mantida porque podia ser efetivamente usada como moeda de barganha, especialmente nas fases finais da rodada. O autor cita os comentários do comissário europeu de comércio, Sir Leon Brittain, para quem era claro que a reserva dos EUA não seria capaz de arrancar muito mais concessões de outros

participantes perto do fim das conversas. O amplo consenso em relação ao tema e a consolidação do entendimento, perto do término das negociações, de que os EUA não colocariam toda a rodada em risco por conta da MTO limitavam a capacidade do país de usar sua reserva como moeda de barganha, e tornavam menos custosa para as outras delegações a insistência na manutenção da organização.

Na reta final, o teor da divergência entre os EUA e as outras PCs quanto à MTO tinham um escopo bastante limitado. Ao final de 1993, as objeções norte-americanas aos procedimentos de decisão contidos no Dunkel Draft tinham sido solucionadas em definitivo. Assim, as principais características do arranjo que resultaria da Rodada Uruguai -- uma cobertura temática ampla; a adoção dos compromissos pela regra do single-undertaking; um mecanismo de resolução de controvérsias robusto e que permitia retaliação cruzada e procedimentos de tomada de decisão que impediam que votos majoritários forçassem membros a adotar obrigações -- fosse ele uma organização internacional ou apenas um novo protocolo, já tinham sido pesadamente influenciadas pelos EUA.

Baseadas nas próprias declarações de representantes norte-americanos e tendo em mente que as principais objeções dos EUA a MTO tinham sido mitigadas, outras delegações sabiam que a oposição norte-americana não era incontornável e se recusaram a abrir mão da organização. Eles queriam se municiar do máximo de garantias contra o uso crescente de incentivos negativos pelos EUA. O termo incentivos negativos -- como exposto no capítulo anterior -- refere-se à prática dos EUA de usar ameaças de fechamento de mercado para impelir outros Estados a adotarem obrigações comerciais. Nessa categoria, podemos incluir o recurso ao unilateralismo da Seção 301, ao regionalismo do NAFTA e à própria estratégia de deixar o GATT 1947.

Ao observar os acontecimentos de um ponto de vista histórico privilegiado, podemos argumentar que, por si só, a reforma do OSC poderia ter sido bem sucedida em conter o unilateralismo da Seção 301. Mas, àquela altura, esse resultado era incerto, e a criação de uma organização internacional representava uma segurança adicional.

Como mencionado antes, ao longo das negociações, na intenção de obter garantias contra o unilateralismo norte-americano, a UE havia defendido uma disposição que instava os países a colocar suas políticas domésticas em conformidade com os acordos multilaterais -- linguagem que, entre outras coisas,

poderia ser usada para contestar a legislação em que a Seção 301 estava assentada. Originalmente, os negociadores europeus, ao lado de várias outras delegações, defendiam que esta disposição fosse incluída ao acordo sobre resolução de disputas. Mas, como relata Raghavan (1993a), devido à influência dos EUA, que argumentaram que a provisão deveria ser aplicável a todos os acordos da Rodada, ela foi introduzida ao texto sobre a MTO em 1991.

Embora as propostas de alternativa à MTO apresentadas pelos EUA posteriormente contivessem linguagem semelhante, ela estava inserida na Declaração Ministerial que, pela abordagem norte-americana, fecharia a Rodada Uruguai, e não no tratado internacional que originaria a MTO. Como argumenta Raghavan (1993b), suspeitosos das intenções norte-americanas, diversas delegações insistiam na MTO por entender que a provisão sobre a adequação das leis internas implicaria uma obrigação legal muito mais forte caso estivesse contida em um tratado internacional.

O estabelecimento de uma nova instituição também elevaria os custos políticos que os EUA incorreriam caso tentassem repetir no futuro a ameaça que, ao lado dos membros do Quad, tinham acabado de empregar contra parte dos países em desenvolvimento. Obviamente, por si só, isso não impediria uma repetição da estratégia, que, no limite, estava assentada em uma desigualdade material. Uma vez que o Quad parecia decidido a se retirar do GATT de qualquer forma, e que os países em desenvolvimento também eram vítimas das sanções unilaterais dos EUA, esses atores viam a criação da OMC com um ganho marginal.

Esse benefício também parece ter pouco valor no contexto atual. Como argumenta Stoler (2008), a ameaça aplicada na Rodada Uruguai, embora persuasiva, “[...] não poderia ser usada [novamente] de maneira crível [...]” (STOLER, 2008, p. 1, tradução nossa). Naquele momento, ela funcionou porque, no que até então era o auge do interesse norte-americano pelos mercados dos países em desenvolvimento, os últimos se convenceram de que os EUA realmente abandonariam o GATT e ingressariam em um novo arranjo multilateral do qual eles seriam excluídos caso não aceitassem as novas obrigações. O crescimento dos mercados e das participações de países em desenvolvimento como China, Brasil e Índia nos fluxos internacionais de comércio tende a desacreditar uma ameaça desse tipo nos dias de hoje. Além disso, ela exigiria abandonar uma organização internacional, uma atitude mais extremada do que deixar um acordo como o GATT.

Por razões diferentes, Steinberg (2009) compartilha do entendimento de que não seria possível concluir a atual Rodada Doha da mesma forma. Para Steinberg (2009), a proliferação de arranjos preferências envolvendo os EUA e a UE faz com que, ao menos para os países que firmaram acordos desse tipo com eles, direitos de NMF não possam mais ser extintos apenas pelo abandono de acordos multilaterais. De qualquer forma, os negociadores também não podiam prever essas mudanças de modo que uma segurança adicional era bem vinda para países em desenvolvimento.

Cabe ressaltar, no entanto, que a criação da OMC não ocorreu porque tinha grande capacidade de restringir os excessos dos EUA. Na verdade, a proposta avançou tanto porque tinha uma contribuição (que não era decisiva) para uma das políticas intimidatórias dos EUA como porque prometia proteção, também marginal, contra abusos futuros por parte dos EUA. Com efeito, vistas como um afastamento dos EUA do multilateralismo, essas práticas empurraram outros países a buscar refúgio em um reforço da moldura multilateral do regime de comércio. Mas, em larga medida, a organização que resultou desse movimento foi pesadamente influenciada pelos EUA. A delegação norte-americana teve papel de protagonismo na definição dos principais traços institucionais da OMC. O mesmo pode ser dito especificamente sobre o novo mecanismo de solução de controvérsias.

A lógica da reforma nessas duas áreas foi altamente influenciada pelo unilateralismo norte-americano (tanto o novo OSC quanto a OMC contém dispositivos que visam conter esta política agressiva) e, em certa medida, esses processos acabaram se tocando. Como exposto, esse objetivo tinha influenciado a proposta inicial dos europeus de criar a MTO. Mais perto do fim da rodada, a insistência de muitos países na ideia da MTO estava ligada, entre outras coisas, às suspeitas quanto ao fato de que, após insistir que o mecanismo exigindo adequação de legislações internas fosse transferido do ESC para o acordo da MTO, os EUA queriam concluir a rodada por meio de um protocolo, o que faria com o dispositivo fosse inserido em uma declaração ministerial. Como sabemos, isso refletia o cuidado de Washington em evitar que os dispositivos que tinham como alvo a Seção 301 fossem extremamente explícitos. Combinadas, essas provisões e a decisão de reforçar o regime com uma organização internacional, esperava-se, aumentariam os custos políticos de uma tentativa dos EUA de passar por cima das regras de solução de disputas. Da mesma forma, o objetivo da maioria das delegações de conter a

Seção 301 influenciou pesadamente as negociações sobre a reforma do OSC. Nesse sentido, corroboramos com a visão de que as duas mudanças institucionais ofereciam algum grau de proteção aos outros participantes da rodada contras as políticas agressivas dos EUA. Entretanto, as duas reformas também legitimaram as políticas intimidatórias que os EUA vinham empregando. Como afirmavam Barton et al. (2006), o OSC da OMC deu legitimidade ao uso do mercado norte-americano como instrumento de pressão contra outros Estados. A OMC, por sua vez, não apenas era mais compatível com um entendimento mais rígido sobre a obrigatoriedade das regras do sistema e com o próprio single-undertaking, mas também ofereceu um verniz de legitimidade a política do Quad de abandonar o GATT e usar a ameaça de fechamento dos seus mercados para impor suas preferências a países em desenvolvimento.

5 A EXPERIÊNCIA DOS EUA NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

O OSC da OMC é frequentemente descrito como a forma mais robusta e institucionalizada de direito internacional da atualidade. Para diversos estudiosos, as reformas acordadas durante a Rodada Uruguai transformaram o mecanismo de caráter diplomático que existia no GATT em um instrumento de solução de controvérsias significativamente legalizado (GOLDSTEIN et al. 2000; SWEET 1999; DE BIÈVRE; POLLETTI 2015). Como mencionado no capítulo anterior, as negociações da rodada resultaram em um sistema que possui prazos rígidos (garantindo celeridade ao processo); reconhece o direito dos Estados queixantes a um painel; tem adoção semi automática das decisões; oferece a oportunidade de apelação e, por último, funciona de maneira integrada, cobrindo todos os acordos da OMC.

“It is widely argued that these reforms have dramatically increased the WTO’s capacity to resolve disputes, compared to the practices under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)” (BUSCH; REINHARDT, 2003b, p. 465).

Para muitos comentadores, as mudanças adotadas reforçaram a capacidade de enforcement do sistema, uma vez que a introdução de uma ameaça crível de retaliação elevou os custos associados ao descumprimento das regras (ZANGL 2008; POLLETTI; DE BIÈVRE e CHANTAGNIER, 2015). Segundo autores como Chorev (2007), as reformas tornaram os procedimentos de solução de disputas mais independentes dos Estados. Na mesma linha de argumentação, Goldstein e Martin (2000) observam que as mudanças envolveram uma delegação, pelos Estados, de funções relativas à resolução de conflitos para os painéis e o Órgão de Apelação do mecanismo, favorecendo a observância dos acordos de comércio.

O fato de que os membros da OMC passaram a recorrer aos procedimentos de resolução de disputas com mais frequência do que antes é comumente apontado com uma das evidências de que as inovações institucionais referidas tornaram o sistema mais eficiente, atraindo usuários (GOLDSTEIN, 2008; CHOREV, 2007; VANGRASSTEK, 2013). De fato, enquanto cerca de 250 disputas foram levadas ao GATT durante os 47 anos de vigência do acordo, na OMC, os casos já chegam perto de 500 em pouco mais de 20 anos.

Estudiosos como Chorev (2007) concluem que o pacote de mudanças da

Rodada Uruguai favoreceu a posição das partes reclamantes das disputas frente aos países acusados. Análises dos pareceres emitidos por painéis ou pelo Oap sugerem que o nível de sucesso dos demandantes ao contestar as práticas de seus parceiros comerciais tem sido alto (HOLMES; ROLLO e YOUNG 2003; MATON e MATON 2007; GOLDSTEIN 2008). Observando que a grande maioria das decisões emitidas é favorável à parte demandante, Goldstein (2008) sugere que o mecanismo tem um viés pró-liberalização comercial (uma vez que, na maioria dos casos, os países reclamantes acusam a outra parte de impor barreiras ao comércio que violam os compromissos da OMC). O argumento, entretanto, deve ser tomado com cuidado porque parte das regras da instituição (essencialmente o acordo relativo à proteção de propriedade intelectual) são questionadas por não produzirem liberalização comercial, mas proteção de monopólios.

De qualquer forma, diferentes estudiosos entendem que a reforma aumentou a pressão interna e externa para que os Estados alterem sua conduta com a finalidade de entrar em conformidade com o SMC (GOLDSTEIN; MARTIN, 2000; GOLDSTEIN, 2008; CHOREV, 2007). Para Goldstein e Martin (2000), o processo de legalização do OSC favoreceu atores domésticos pró-livre comércio frente a grupos protecionistas no tocante ao cumprimento de obrigações comerciais -- a condenação internacional de uma prática e os eventuais custos que exportadores nacionais incorreriam em caso de retaliação aumentam os incentivos domésticos para que a parte demandada retire a medida contestada.

Nesse sentido, uma literatura mais próxima da tradição liberal institucionalista das relações internacionais tem interpretado a reforma do mecanismo como o resultado de um processo de legalização crescente que teve efeitos significativos no comportamento dos Estados na arena comercial.

From a liberal institutionalist viewpoint, the WTO thus facilitates global trade liberalization by deterring non-compliance with WTO rules, imposing multilateral legal pressure on states reneging on their commitments, and by disciplining decentralized enforcement if non-compliance is established through the multilateral judicial process (e.g. by limiting retaliation to a level proportional to a formally established violation of legal rules) (BERNAUER; ELSIG e PAUWELYN; 2010, p.5)

Essa perspectiva contrasta com a visão de estudiosos mais próximos da escola realista das relações internacionais, que são tradicionalmente céticos em relação aos argumentos de que este tipo de mecanismo tem impacto causal próprio

sobre a realidade internacional.

[...] Realists assume that compliance with international commitments is strong only when such commitments are weak and basically reflect what states would do anyway, or when a hegemonic power acts as an enforcer (e.g., as the US presumably did in the GATT system) (BERNAUER; ELSIG e PAUWELYN, 2010, p. 6).

Para autores da tradição realista, as normas do direito internacional têm relevância limitada, especialmente em sua capacidade de alterar a conduta dos atores mais poderosos. Como bem sintetiza Zangl (2008), essa perspectiva é inspirada pela visão de que processos de resolução de disputas são determinados pelos interesses e pelo poder relativo dos Estados envolvidos.

Por outro lado, para os mais entusiastas, o processo de legalização do SMC teria resultado em um mecanismo de resolução de disputas mais baseado em regras e menos influenciado por considerações de poder (BREWSTER 2006; GREENWALD 2003; GOLDSTEIN; GOWA 2002). Jackson (2008) assinala que, embora os EUA e UE sejam os principais usuários do sistema, países em desenvolvimento têm tido uma participação crescente. Mais importante, como apontam Busch e Reinhardt (2003a), não há evidências de que os países em desenvolvimento obtenham uma quantidade inferior de decisões favoráveis quando decidem mover ações contra outros países.

The conventional wisdom is that the GATT's diplomatic norms have been supplanted by the WTO's more legalistic architecture, resulting in a system in which "right perseveres over might." Many observers insist that a wider variety of Members— and developing countries, in particular—are achieving more favourable results in dispute settlement due to the reforms introduced with the DSU and the WTO's greater clarity of law (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p.143).

Chorev (2007) ressalta que o OSC têm emitido decisões em favor das partes reclamantes mesmo quando os denunciados são países poderosos. Com base nessa constatação, Chorev (2007) conclui que o mecanismo introduziu um elemento de igualdade nas relações comerciais. A posição da autora resulta principalmente de uma observação da participação dos EUA no OSC do GATT/OMC.

O país tem sido o principal ator a usar o mecanismo para contestar a conduta de outros membros da OMC. Diferentes análises do desempenho norte-americano nas disputas concluem que “como um ator que tenta promover o cumprimento das

obrigações de outros, os Estados Unidos têm sido muito bem sucedidos em usar o sistema de resolução de disputas da OMC” (DAVEY, 2005a, p. 26, tradução nossa).

Por outro lado, vários observadores ressaltam que os Estados Unidos têm sido o principal alvo de casos na OMC (Davey 2005b; Dunoff 2007; Chorev 2007) e que, como todos os outros denunciados, perderam a maioria das disputas que alcançaram uma decisão. Adicionando que o nível de cumprimento de decisões adversas por parte dos EUA teria subido em relação ao GATT, Chorev (2007) conclui que os membros da OMC contestaram as violações norte-americanas a normas comerciais não apenas com maior frequência, mas também com maior efetividade do que faziam nos tempos do GATT.

Chorev (2007) sustenta que, em contraste com o que muitos esperariam devido à posição dominante dos EUA no sistema internacional, os efeitos da reforma, quase que indiscriminadamente, foram na mesma direção também para os Estados Unidos:

“[...] Ao mesmo tempo em que o OSC aumentou a capacidade dos EUA de impor regras de liberalização comercial a terceiros, ele também enfraqueceu a habilidade dos EUA de bloquear desafios promovidos por terceiros” (CHOREV 2007, p. 165, tradução nossa), o que teria implicações negativas para interesses protecionistas domésticos no país.

Outras evidências de que o país não tem recebido um tratamento mais favorável do que outros atores seriam as derrotas frequentes em casos nos quais medidas de defesa comercial adotadas pelos EUA foram questionadas muito embora, durante a rodada Uruguai, a delegação norte-americana tenha tido sucesso em negociar um padrão mais flexível de revisão desse tipo de política pelo OSC (DAVEY 2005b; STOLER 2004; CHOREV 2007). Barfield (2001) e Goldstein (2008) identificam um comportamento de ativismo judicial no OSC -- que envolveria interpretações legais expansionistas, preenchimento de lacunas e ambiguidades que, em alguns casos, tinham sido propositalmente deixadas nos acordos pelos negociadores -- em diferentes decisões contrárias aos EUA. Nesse sentido, o que diversos autores descrevem como o viés pró-demandante da organização também seria observado quando os EUA são denunciados Além disso, Shaffer (2003) e Lawrence (2007) apontam que o unilateralismo norte-americano tem sido contido desde o advento de procedimentos de solução de disputas mais eficientes, o que também sugeriria que o país tem adotado um comportamento mais parecido com o

do outros membros do regime sob a égide da OMC.

Os observadores mais céticos, no entanto, apresentam uma série de argumentos no sentido oposto. De forma geral, essa perspectiva tem uma postura mais crítica em relação ao alcance das reformas adotadas e ao argumento de que os novos procedimentos reduziram as desigualdades no uso do sistema.

Relembrando que os casos de bloqueio no GATT não eram tão frequentes e que o mecanismo já havia sofrido uma série de transformações importantes nas décadas de 70 e 80, Hudec (1999) alerta sobre o risco de exagerar as diferenças entre o OSC do GATT e da OMC. Hudec (1987) também sugere que a facilitação do acesso à retaliação provavelmente tornou o OSC ainda mais enviesado em favor de países com grandes mercados. Lindeque e McGuire (2007) argumentam que as regras substantivas que embasam as disputas comerciais refletem desproporcionalmente as preferências dos EUA.

Outros observadores ressaltam que o processo de legalização produziu incentivos para processos litigiosos e reforçou a importância da capacidade legal dos países para a condução de divergências -- ou seja, os casos se tornaram mais custosos do ponto de vista financeiro e de recursos humanos, favorecendo os países mais ricos (COHEE 2008; BUSCH; REINHARDT 2003a; BUSCH; REINHARDT 2003c).

Private legal services are expensive, and with few legal experts in house, the sheer cost to a developing country of bringing a case (even to consultation) is a deterrent. Therefore, most experts conclude that Members do not bring as many cases as they could; they only bring the cases they believe have a strong chance to win. [...] Therefore, even though the power politics of the GATT may be gone, it has been replaced by the power legalism of the WTO (COHEE, 2008, p. 361).

Com efeito, os dados sobre o uso do OSC indicam que, quando se tem por base de comparação a grande quantidade de países afiliados à OMC, fica claro que um grupo bastante restrito de membros -- no qual se destacam países desenvolvidos -- são autores da grande maioria das disputas levadas ao mecanismo.

Busch e Reinhardt (2003a) sustentam que a desigualdade entre a performance de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento frente ao OSC, na verdade, agravou-se devido à capacidade legal limitada dos últimos. As conclusões referidas foram obtidas a partir de uma análise dos dados sobre as concessões feitas pelos países denunciados em decorrência de disputas no GATT e

na OMC. Em outras palavras, os autores observaram com que frequência e em que grau os países demandados de fato modificaram as práticas contestadas para satisfazer os demandantes, e não qual foi o conteúdo das decisões do mecanismo. Com base no resultado do estudo, Busch e Reinhardt (2003a) argumentam que, embora as concessões gerais sejam mais frequentes na OMC do que eram no GATT, os países em desenvolvimento tiveram um desempenho significativamente inferior ao dos países desenvolvidos ao tentar extrair concessões de países denunciados. A diferença, segundo os autores, não reflete um número proporcionalmente menor de decisões em favor dos países em desenvolvimento, mas a dificuldade dos últimos em fazer acordos durante as fases iniciais das disputas (ou seja, antes da emissão dos pareceres), estágio em que os reclamados tendem a fazer concessões mais generosas.

Em outro trabalho, Busch e Reinhardt (2000) afirmam ser surpreendente que a maior parte da literatura sobre OSC trate do resultado das decisões emitidas pelos painéis ou pelo Oap, e que poucos estudos tenham “[...] investigado qual proporção das disputas atinge cada fase do processo” (BUSCH; REINHARDT, 2000, p.160). A surpresa dos autores se deve ao fato de que, tanto no GATT como na OMC, a maioria das disputas é concluída antes da emissão de uma decisão. Em outras palavras, a maior parte dos casos tem sido solucionada no estágio de consultas ou após o estabelecimento de um painel, mas antes que um parecer seja circulado.

Ao examinar o quanto as partes denunciadas cederam (ou seja, alteraram as medidas comerciais contestadas pelo demandante) como resultado de casos na OMC, Busch e Reinhardt (2000) atribuem três pesos distintos ao que categorizam como ausência de concessões; concessões parciais e concessões completas. Ao somar o total de concessões feitas pelas partes demandadas, os autores concluem que a maior parte delas ocorre justamente nas primeiras etapas de uma ação -- um padrão semelhante ao encontrado nos anos do GATT.

“[...] We expect that once a ruling has been issued a dispute is much less likely to end with full or partial satisfaction of the complainant's initial demands” (BUSCH; REINHARDT, 2000, p. 159)

Segundo Busch e Reinhardt (2003c), a dinâmica observada é explicada com base na incerteza quanto às preferências dos dois lados de uma disputa. Isto é, as dúvidas “[...] referentes à disposição do reclamante de levar adiante uma reclamação custosa e [...] à disposição do requerido de arcar com os custos do não

cumprimento” (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p. 146-147, tradução nossa).

“[...] Both the complainant and defendant seek to exploit this uncertainty concerning their own course of action to their own advantage, leveraging concessions or upholding the status quo, respectively” (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p. 146-147).

Por essa razão, argumentam Busch e Reinhardt (2003b), de um lado, os reclamados têm estímulos para fazer ofertas melhores antes da decisão, quando podem evitar ambas uma eventual condenação normativa e a possibilidade de retaliação. Um parecer adverso, afirmam Busch e Reinhardt (2000), pode “[...] colocar em risco de litígio [...]” (BUSCH; REINHARDT, 2000, p. 165, tradução nossa) medidas protecionistas parecidas que o demandado também tenha adotado ou “[...] afetar negativamente a posição do requerido em rodadas multilaterais de comércio que estejam em andamento” (BUSCH; REINHARDT, 2000, p. 165, tradução nossa).

The defendant, [...] must weigh various considerations: the economic damage from potential retaliation; the desire to avoid the normative condemnation elicited by overtly breaking the trade rules; possible strategic concerns about setting a precedent which could, in turn, spark a wave of future non-compliance by others; or narrower tactical considerations (e.g., a defendant’s executive branch, or other liberalizing domestic groups, may be better able to overcome domestic protectionist opposition by “tying hands” with a ruling) (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p. 146-147, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, continua o argumento, o requerente tende a exigir ofertas melhores nessa etapa porque, dada as suas dúvidas sobre as reais intenções da outra parte, prevê (algumas vezes erroneamente) que o denunciado será impelido a ceder no caso de um parecer contra ele. “O resultado é que mesmo quando o requerido não tem interesse em cumprir com as decisões, ele será compelido a oferecer um pacote de concessões mais generoso [...]” (BUSCH; REINHARDT, 2000, p.165, tradução nossa) nesse momento dada a determinação do demandante.

The increased value of concessions in early settlement is thus a product of the anticipation of both normative condemnation and market punishment. The twist here is that the uncertainty about the defendant’s preparedness to incur the costs of non-compliance ends once the ruling is issued and the defendant acts, or fails to act. Rulings thus eliminate the uncertainty that serves, ex ante, as the basis for the complainant’s heightened resolve, and thus the defendant’s richer early settlement offer. This anticipation, and not the realization of a ruling, is thus the system’s most effective means of extracting market-liberalizing concessions (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p. 146-147).

Como relembram Busch e Reinhardt (2000), as retaliações, na verdade, dependem, no limite, da disposição dos requerentes de colocá-las em prática e não de uma autorização oficial da OMC. Em outras palavras, apesar da reforma, o sistema continua a funcionar com base em um enforcement descentralizado. Nesse sentido, Busch e Reinhardt (2003c) argumentam que a dinâmica do sistema ainda é parecida com a do mecanismo existente no GATT, no qual as retaliações eram praticamente impossíveis e o principal motor do processo era, como afirma Hudec (1999), a força das decisões, independentemente da adoção legal das últimas. De fato, é importante assinalar que, mesmo na OMC, a autorização e (mais ainda) a aplicação de retaliações é pouco frequente. Conforme observa Nottage (2010), isso sugere que, assim como no GATT, outros fatores (como a preocupação com a reputação; a pressão dos outros atores e o interesse dos Estados em preservar a efetividade de um sistema que também podem querer usar no futuro) continuam a ter um grande peso na indução do cumprimento das regras.

Por essa razão, embora reconheçam que as concessões dos denunciados têm sido maiores na OMC do que no GATT, Busch e Reinhardt (2003c) afirmam que, ao contrário das expectativas de muitos, as reformas procedimentais não tiveram grande capacidade de aumentar a efetividade do sistema e, na verdade, produziram ainda mais desigualdade no desempenho entre os países.

5.1 Resultados dos dados sobre a participação dos Estados Unidos no OSC da OMC (1995-2013)

À luz das perspectivas apresentadas acima, examinamos o desempenho dos Estados Unidos no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Reconhecendo a relevância dos argumentos apresentados pela literatura anteriormente discutida, examinamos os resultados das decisões emitidas pelos painéis ou (quando cabível) pelo Oap nas disputas envolvendo os EUA, como também, qual proporção desses casos foi solucionada em cada um das etapas de uma ação. Com a finalidade de estabelecer comparações, fizemos o mesmo exercício para disputas que não tiveram a participação do país.

Ao observar esses dois aspectos, tivemos como objetivo determinar se o comportamento dos EUA, o ator mais poderoso do sistema, tem sido de alguma forma significativamente distinto da conduta dos outros membros da OMC. Sabemos

que há precedentes nesse sentido. Diversos autores apontam que o país tinha um desempenho superior ao da maioria dos outros atores no mecanismo do GATT. Entendemos que esse esforço pode contribuir para uma avaliação dos diferentes argumentos discutidos no debate teórico apresentado acima. Se, como argumenta Chorev (2007), a influência dos EUA tem sido limitada pelo fato de que as assimetrias de poder entre as partes de uma disputa têm hoje um peso menor na definição dos resultados do que tinha no GATT, esperávamos que o comportamento do país fosse bastante semelhante ao dos outros membros da organização. Por outro lado, caso este argumento não seja válido, nossa expectativa era a de que os EUA teriam um comportamento claramente distinto e de alguma forma indicativo de uma atuação mais bem sucedida do que a de outros Estados.

Para tanto, coletamos dados sobre todos os casos encaminhados à OMC entre 1995 e 2013. Antes de expor os resultados encontrados, cabe uma breve explicação das etapas do processo de resolução de disputas da organização.

Quando há uma disputa, as partes podem solicitar a realização de consultas com representantes do outro país envolvido. Nesse momento, terceiros podem notificar que também têm interesse na questão. Se as consultas não solucionarem a divergência dentro de um prazo de 60 dias ou se o país denunciado não atender ao pedido de consultas, a parte demandante pode solicitar o estabelecimento de um painel para investigar o caso. Após a aceitação do pedido, procedimentos para a instalação do painel e a seleção dos seus membros são iniciados. O painel então examina o caso e emite uma decisão que deverá ser adotada pelo OSC com base na regra do consenso reverso. Caso uma das partes apele do parecer, a disputa é encaminhada ao Órgão de Apelação que poderá manter ou alterar as conclusões do painel original. A decisão do Oap é final e também deverá ser adotada com base na regra do consenso reverso. Se as práticas do membro demandado forem julgadas inconsistentes com as regras da OMC, ele deverá retirar as medidas inconsistentes. Caso uma retirada imediata seja impraticável, um período de tempo razoável para que a adequação ocorra (que normalmente não excede 15 meses) é determinado por meio de um acordo entre as partes ou de arbitragem vinculante. Se não houver cumprimento completo das recomendações ao final do período estipulado, as partes devem iniciar negociações sobre compensações -- ou seja, o oferecimento, pela parte derrotada na disputa, de benefícios comerciais à parte ofendida. Como as compensações devem ser consistentes com as regras da OMC -- incluindo a NMF --

entende-se que as concessões oferecidas devem ser estendidas a todos outros membros da instituição. Essa é uma das razões para que acordos de compensação sejam raros. Se não houver acordo sobre compensações, a parte reclamante pode solicitar autorização ao OSC para aplicar retaliações contra o reclamado -- isto é, suspender concessões ou obrigações comerciais que tenham sido feitas a ele. A retaliação não é retroativa e deve ser proporcional aos danos comerciais provocados pela medida contestada. Procedimentos, incluindo o recurso a um painel sobre cumprimento, são previstos para solucionar eventuais divergências entre as partes sobre a ausência de observância completa da decisão ou sobre o valor ou forma da retaliação proposta. Apesar da série de procedimentos, os Estados podem entrar em acordo em qual momento do processo. As soluções amigáveis, no entanto, devem ser comunicadas à OMC e precisam ser consistentes com os acordos da organização.

Nossa base de dados inclui todas as 474 solicitações de consultas apresentadas à OMC no período estudado, incluindo 12 casos que ainda estão em andamento. Os resultados das disputas restantes foram divididos em quatro categorias: 1) inativos; 2) acordos; 3) vitórias e 4) derrotas.

Classificamos como casos inativos todas as disputas que foram encerradas antes da emissão de um parecer e sem que as partes tenham notificado à OMC a obtenção de um acordo solucionando a controvérsia. Dito de outra forma, são casos que não passaram da fase de consultas ou que tiveram seus painéis suspensos a pedido da parte reclamante. As razões mencionadas no site da OMC, fonte da nossa base de dados, para o encerramento desse tipo de caso são variadas. Embora o desinteresse do reclamante em prosseguir com o caso pareça ser bastante frequente; outras motivações mencionadas são a expiração de políticas temporárias que estavam sendo contestadas pela parte demandante; a fusão com outras reclamações ou mesmo a obtenção de alguma forma de entendimento (nesse caso, não oficial, uma vez que não foi notificado à OMC) entre as partes.

Atribuímos o resultado acordos a todas as disputas em que as partes notificaram formalmente à OMC a obtenção de uma solução mutuamente acordada (MAS - *mutually agreed solution*, na sigla em inglês) antes da emissão de uma decisão -- ou seja, trata-se basicamente de casos que tiveram soluções amigáveis.

Por fim, todas as disputas que tiveram uma decisão foram classificadas como vitórias ou derrotas com base no resultado dos pareceres emitidos pelos painéis ou

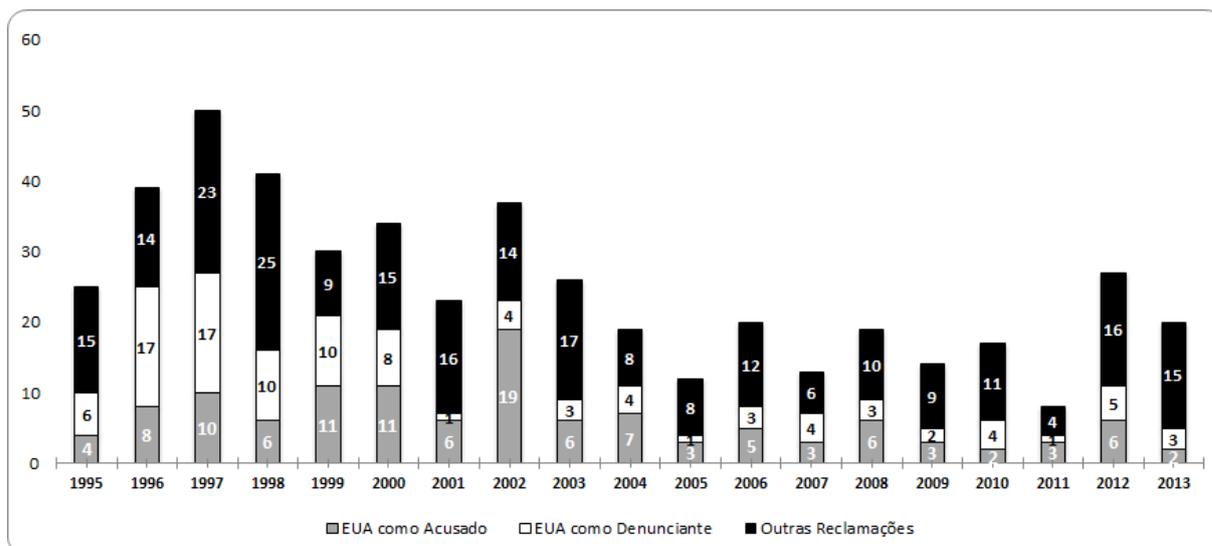
pelo Oap (para as situações em que houve apelação). Vale mencionar que, como os pareceres costumam aceitar ou rejeitar uma longa lista de alegações que os reclamantes tendem a apresentar contra os denunciados, identificar vitórias pode ser difícil. Por essa razão, classificamos como vitória dos demandantes os casos em que as principais alegações dos reclamantes foram aceitas e houve recomendação de alteração das práticas comerciais dos denunciados.

Para obter mais informações sobre o que exatamente ocorreu nos acordos e casos inativos que tinham envolvimento dos EUA, cruzamos nossos dados com um relatório, que é emitido anualmente pelo USTR, sobre a participação norte-americana no OSC. O documento, que é datado de dezembro de 2015, classifica as disputas tendo como critério para a definição dos resultados a satisfação (ou não) das demandas dos EUA.

Entre 1995 e 2013, 474 reclamações foram apresentadas à OMC. Os EUA foram a parte acusada em 121 casos (ou seja, em quase um quarto desse total) e os reclamantes em 106. Até o período coberto pelos dados, o país tinha iniciado mais reclamações do que qualquer outro membro da OMC; e também tinha sido alvo de mais reclamações do que qualquer outro país.

Como resultado, os EUA são ator mais atuante do sistema de resolução de controvérsias da OMC, estando envolvidos como reclamantes ou reclamados em 227 das 474 reclamações -- quase metade de todos os casos até 2013. Se contabilizarmos também os casos em que os Estados Unidos participam como terceiros, concluímos que eles estiveram envolvidos, de alguma maneira, em 72% das disputas.

Gráfico 2 – Casos no OSC da OMC (1995-2013)



Fonte: Gráfico formulado pelo autor com base em dados extraídos do site da OMC.

5.1.1 Os Estados Unidos como parte denunciante (1995-2013)

Das 106 disputas em que os EUA foram os reclamantes, cerca de 57% (60) foram solucionadas antes de serem “julgadas”, enquanto aproximadamente 42% (45) foram resolvidas após a emissão de uma decisão. Essa distribuição é praticamente igual à observada nos 368 casos iniciados por outros membros da OMC no mesmo período. Desse total, 54% (198) foram solucionados antes da emissão de uma decisão e cerca de 43% (159) depois de um parecer.

No entanto, cabe apontar que, em comparação a outros acusadores, uma parcela significativamente maior das disputas iniciadas pelos EUA resultou na notificação da obtenção de um acordo com a parte acusada. Cerca de 25% (27) das ações movidas pelo país acabaram em acordos, enquanto apenas 14% (52) das disputas iniciadas por outros países tiveram o mesmo desfecho. A diferença entre esses números é compensada por uma porcentagem inferior de casos inativos envolvendo os Estados Unidos (apenas 31,1% frente a 39,7% dos outros denunciadores), fazendo com que a proporção de casos resolvidos antes e depois do painel pelo país seja parecida com a dos outros acusadores.

	Número total de reclamações	Decisões (% do total)	Acordos (% do total)	Inativos (% do total)	Em Andamento (% do total)
EUA	106	45 (42,5%)	27 (25,5%)	33 (31,1%)	1 (0,9%)
Demais denunciante	368	159 (43,2%)	52 (14,1%)	146 (39,7%)	11 (3,0%)

Fonte: Tabela formulada pelo autor com base em dados extraídos do site da OMC.

Dos 45 casos iniciados pelos EUA que chegaram a ter uma decisão, o país venceu em aproximadamente 87% (39). Em comparação, a taxa de vitória de todos os outros demandantes foi de 93% (148), ligeiramente superior a dos EUA. Em linha com o que era esperado segundo a literatura anteriormente mencionada, o país não tem obtido decisões favoráveis com maior frequência do que os outros membros da OMC.

	Número total de reclamações	Decisões	Vitórias (% do total)	Derrotas (% do total)
EUA	106	45	39 (86,7%)	6 (13,3%)
Demais denunciante	368	159	148 (93,1%)	11 (6,9%)

Fonte: Tabela formulada pelo autor com base em dados extraídos do site da OMC.

5.1.2 Os Estados Unidos como parte denunciada (1995-2013)

Os EUA foram a parte acusada em 121 casos no período. Dos 121 casos em que os EUA eram os denunciados, 38% (46) foram solucionados antes que houvesse uma decisão e 60% (73) foram concluídos após a circulação de um parecer. Em comparação, das 353 disputas em que outros membros da OMC foram demandados, 60% (212) foram resolvidas nas fases iniciais e cerca de 37% (131) foram resolvidas após uma decisão.

A diferença nos números resulta, sobretudo, do fato de que os EUA apresentaram um percentual significativamente menor de casos concluídos por meio de acordos. Na condição de reclamados, eles comunicaram a obtenção de acordos com a outra parte em apenas 5,8% (7) dos 121 casos. Todos os outros países fizeram acordos em 20,4% (72) das disputas em que foram denunciados. Um

segundo fator contribuinte, embora menos importante, é o percentual inferior de casos inativos (cerca de 32% frente a quase 40%) nas disputas envolvendo os EUA como demandados.

	Número total de reclamações	Decisões (% do total)	Acordos (% do total)	Inativos (% do total)	Em Andamento (% do total)
EUA	121	73 (60,3%)	7 (5,8%)	39 (32,2%)	2 (1,7%)
Demais acusados	353	131 (37,1%)	72 (20,4%)	140 (39,7%)	10 (2,8%)

Fonte: Tabela formulada pelo autor com base em dados extraídos do site da OMC

Dos 73 casos que tiveram decisões quando os EUA foram denunciados, o país perdeu em cerca de 89% (65) e venceu em 11% (8). Em comparação, em 131 casos julgados pelo OSC, todos outros requeridos foram derrotados em cerca de 94% (123) e ganharam em 6% (8). Denota-se, portanto, que a taxa de sucesso dos EUA enquanto acusados têm sido ligeiramente superior a de outros países.

	Número total de reclamações	Decisões	Vitórias (% do total)	Derrotas (% do total)
EUA	121	73	8 (11,0%)	65 (89,0%)
Demais acusados	353	131	8 (6,1%)	123 (93,9%)

Fonte: Tabela formulada pelo autor com base em dados extraídos do site da OMC.

5.2 Considerações Finais

Nossa observação do conteúdo dos pareceres emitidos pela OMC confirma as percepções de que os EUA não têm tido muito mais sucesso do que outros países em obter decisões favoráveis diante do OSC. Alguma diferença nos percentuais foi encontrada, mas ela ficou em torno de apenas 5%. Na condição de reclamantes, os EUA tiveram uma taxa de sucesso ligeiramente inferior à obtida por todos os outros queixantes (87% frente a 93%). Os EUA tiveram um desempenho um pouco melhor do que a média geral dos demais denunciados ao se defenderem de alegações contra eles, mas a alta probabilidade de decisões em favor da parte demandante se manteve quando os EUA figuravam como reclamados (89% quando

os EUA foram demandados contra 94% quando outros membros da OMC foram denunciados). Em relação a esse aspecto específico, portanto, a experiência dos EUA tem sido bastante parecida com a de outros membros.

Cabe notar que esse não era o caso da participação do país no OSC do GATT. Como relatam Elsig e Eckhardt (2015), os Estados Unidos venceram 33% das disputas em que foram denunciados entre 1980 e 1989 -- um desempenho muito superior ao da média geral do GATT. “[...] Naquele tempo [também] não era muito provável que a parte demandada vencesse um caso. Nos anos 80, a chance de ganhar como demandado era de 15%. [...] Os EUA eram claramente uma exceção” (ELSIG; ECKHARDT, 2015, p. 14, tradução nossa). Além disso, como aponta Hudec (1993), os Estados Unidos cumpriram com decisões contrárias com uma frequência menor do que outros membros: a taxa de cumprimento do país foi de 71% entre 1948 e 1989, mas esse índice chegou a ser de apenas 60% na década de 80.

The EC was much more willing than the US was to accept the rulings of the GATT dispute settlement process. In 92% of the rulings, the EC complied with the decision taken, while the US complied in only 60% of cases. In other words, in 40% of the cases the US ignored the legal ruling and did not change its policy. The US clearly felt less obliged to comply with international law than the EC did (ELSIG; ECKHARDT, 2015, p. 14).

O cenário também era mais favorável para os EUA quando eles eram os autores das denúncias. Conforme observam Elsig e Eckhardt (2015), entre 1980 e 1989, eles não apenas venceram a grande maioria (94%) dos casos que iniciaram, mas os países reclamados cumpriram com as decisões em favor dos EUA em 93% dessas disputas -- um número significativamente superior à média geral do GATT, que era de 84%.

Nesse sentido, os EUA pareciam mais capazes que outros atores de utilizar o OSC do GATT para modificar o comportamento dos seus parceiros comerciais sem, ao mesmo tempo, ter de alterar as próprias práticas quando contestados.

À primeira vista, os dados sobre o mecanismo da OMC não parecem sustentar um argumento semelhante. No entanto, encontramos diferenças significativas entre o comportamento dos Estados Unidos e o de outros autores ao examinar a maneira como as disputas envolvendo o país evoluem.

Das disputas 462 do período estudado que tinham sido concluídas, 56% (258) foram encerradas antes da emissão de uma decisão. Como argumentado pela

literatura discutida anteriormente, o resultado está em linha com a prática do GATT em que a maior parte das disputas é solucionada nas primeiras fases do processo. Como vimos, das 106 reclamações apresentadas pelos EUA à OMC, cerca de 57% (60) foram resolvidas antes de uma decisão. A esse respeito, portanto, a conduta norte-americana parece bastante parecida com a do restante dos queixantes, que encerraram suas disputas nas fases iniciais em aproximadamente 54% (198) dos casos. Quando levamos em conta a tendência, identificada por Busch e Reinhardt (2000), dos demandados de fazer mais concessões nas fases iniciais das disputas, poderíamos esperar que, se os EUA continuaram a ter mais sucesso do que outros países em extrair concessões dos seus denunciados, eles solucionariam uma proporção maior das suas disputas antes de uma decisão. Como visto, essa expectativa não foi confirmada.

No entanto, ao examinar a maneira como os EUA solucionaram a parcela das suas disputas que não teve decisão, identificamos uma diferença significativa entre o comportamento dos EUA e o de outros denunciantes. A proporção de disputas iniciadas pelo país que resultaram em acordos é consideravelmente maior que a dos outros queixantes -- 25,5% frente a 14,1%. Os Estados Unidos também exibiram uma proporção menor de casos inativos -- ou seja, que eles não levaram adiante -- do que os outros denunciantes (32% contra 40%).

O dado é especialmente importante uma vez que nossa definição de acordo (ou MAS) pressupõe que ambas as partes, tal como determinado pelo ESC, comunicaram à OMC que encontraram uma solução para a disputa -- um indicativo de que algum nível de satisfação das demandas da parte acusadora foi alcançado. É verdade que, em algumas ocasiões, mesmo os casos que classificamos como inativos -- o que, à primeira vista, significa que a parte queixante optou por não levar a disputa para além das consultas ou decidiu suspender sua solicitação de painel -- podem envolver a obtenção de entendimentos que, em desacordo com o que exige o ESC, simplesmente não foram formalizados. Nesse caso, o que é interpretado como a retirada de um caso -- dada a falta de transparência em relação às consultas -- estaria mais próximo de um acordo, já que pode envolver concessões por parte dos países demandados. Apesar disso, de forma geral, os acordos são entendidos como um sinal mais inequívoco de que o reclamado cedeu de alguma maneira.

O cruzamento dos nossos dados com um relatório de 2015 do USTR em que o órgão classifica os resultados dos casos na OMC tendo como critério a satisfação

dos EUA reforçou nosso entendimento nesse sentido. Isso porque a grande maioria dos casos de MAS foram inseridos pelo órgão na categoria “*resolved to US satisfaction without completing litigation*” (USTR, 2015, p. 1) quando o país era a parte denunciante ou em “*resolved without completing litigation*” (USTR, 2015, p.3) quando o país era a parte denunciada. Além disso, a maior parte dos casos inativos foi incluída em uma categoria diferente que o documento denomina “*monitoring progress or otherwise inactive*” (USTR, 2015, p.2).

Embora certamente sejam necessárias mais informações sobre o conteúdo dos acordos; o que exatamente ocorreu nos casos inativos; e o montante envolvido nas disputas movidas pelos denunciante -- o que exigiria uma pesquisa qualitativa aprofundada que está fora do escopo desse trabalho -- a grande proporção de acordos firmados pelos EUA parece sugerir que o país tem tido mais sucesso do que outros denunciante em extrair concessões dos seus parceiros comerciais nas fases iniciais das disputas. O que é seguro concluir, no entanto, é que as principais diferenças entre o comportamento dos EUA e o de outros Estados residem nas fases de caráter mais diplomático do processo de resolução de controvérsias (isto é, no momento das consultas ou no período anterior à circulação dos pareceres pelos painéis) e não na direção das decisões da OMC. Nesse sentido, Alschner (2014) argumenta que uma das maiores preocupações em relação aos MAS está ligada à percepção de que as assimetrias de poder têm um peso maior nessa etapa das negociações, permitindo que Estados mais poderosos tenham mais facilidade em persuadir os mais fracos a adotar esse tipo de acordo.

In a case study, Shanker concluded that ‘Argentina appears to have been coerced into agreeing to amend its use of anti-competition provisions in its patent acts’ in a 2002 US–Argentina MAS. The United States supposedly asserted pressure bilaterally and through the IMF, taking advantage of the Argentinean economic crisis in the early 2000s in order to ‘dictate a series of changes in Argentina’s Patent Acts through “Mutually Agreed Solution”’ (ALSCHNER, 2014, p. 11).

De qualquer forma, a conduta norte-americana se distinguiu ainda mais da de outros membros da OMC quando os EUA figuraram como parte demandada nas disputas. O padrão de comportamento dos Estados Unidos na condição de denunciado difere a) do seu próprio comportamento como denunciante e b) do comportamento geral dos outros países denunciado em relação a dois aspectos principais: 1) a distribuição entre disputas solucionadas antes ou depois da emissão

de decisões e 2) a proporção de disputas que resultam na notificação de acordos à OMC.

A maior parte dos casos em que os EUA representavam a parte acusada (60%) foi solucionada após uma decisão, enquanto 38% das disputas foram resolvidos nas fases iniciais do processo. A média de todos os outros reclamados foi no sentido inverso, com cerca de 38% das disputas solucionadas após serem “julgadas” e aproximadamente 60% dos casos resolvidos antes da emissão de um parecer. Nesse sentido, a evolução das disputas envolvendo os EUA como denunciados inverte o padrão, que também foi observado em relação ao comportamento do próprio país e de outros denunciantes, em que um número maior de disputas é resolvido antes de uma decisão.

Novamente, a principal explicação para essa diferença está na quantidade de MAS firmadas pelo país. Mas, dessa vez, como seria de se esperar tendo em vista que o país tem interesses defensivos na condição de demandado, a proporção de disputas contra os EUA que foi concluída por meio de acordos é significativamente inferior à média do restante dos denunciados (5,8% para os EUA em comparação a 20,4% para os demais denunciados). Outra vez, a diferença entre a porcentagem de disputas inativas é menos significativa (de 32,2% para os EUA e 39,7% para os outros demandados). Na verdade, esses valores são quase iguais aos casos inativos para os EUA como demandantes e para o restante dos reclamantes.

Os resultados que encontramos são compatíveis com a expectativa de que, enquanto atores poderosos, os EUA a) solucionassem a maior parte das disputas em que são a parte denunciante nas fases iniciais do processo, quando, como observam Busch e Reinhardt (2003c), as concessões dos denunciados tendem a ser maiores; e b) que a maior parte das disputas em que os EUA são denunciados fossem resolvidas após uma decisão, sugerindo que seus denunciantes têm tido mais dificuldade em extrair deles as concessões mais amplas que ocorrem com maior frequência antes da emissão de um parecer.

Se os EUA se destacam pelo número elevado de acordos quando são os reclamantes, na condição de parte denunciada, eles se diferenciam ainda mais por exibir um nível muito inferior de resoluções amigáveis. Por essa razão, parece razoável descartar uma explicação do comportamento dos EUA que gire em torno de uma menor propensão geral a firmar acordos ou de uma inclinação litigiosa, uma vez que o país tem atuado de maneira diferente dependendo do lado que ocupa nas

disputas. É interessante observar que a conduta norte-americana no mecanismo da OMC é parecida com a do GATT a esse respeito. Elsig e Eckhardt (2015) relatam que, entre 1980 e 1989, 44% das disputas em que os EUA eram os acusadores foram concluídas por meio de resoluções amigáveis, enquanto que apenas 8% dos casos em que eles eram a parte acusada tiveram o mesmo desfecho.

Uma vez que os acordos sinalizam alguma satisfação dos interesses dos denunciadores, o comportamento dos EUA sugere que eles têm se mostrado mais resistentes do que a maioria dos denunciados a oferecer concessões suficientes para satisfazer os demandantes nas fases iniciais das disputas. Como resultado, dada a automaticidade do sistema, muitos reclamantes insatisfeitos levam a disputa adiante solicitando o estabelecimento de um painel. Nesse sentido, os Estados Unidos parecem menos vulneráveis às pressões que levam os outros demandados a oferecer concessões que permitam um acordo nessa etapa -- um indicativo de que a capacidade dos novos procedimentos de restringir a influência do país parece limitada.

Busch e Reinhardt (2003c) fazem uma descrição útil, para os nossos propósitos, das situações em que, como ocorre quando os EUA são denunciados, as disputas tendem a escalar:

This occurs when there is little ex ante expectation either that the defendant would prefer to avoid the appearance of overt non-compliance, or that the complainant would be willing to retaliate in any event. In such cases the window for settlement is too small, such that the parties escalate the dispute fully. A ruling against the defendant, then, is most likely when an adverse ruling is least likely to affect the defendant's behaviour (BUSCH; REINHARDT, 2003c, p. 146-147, tradução nossa).

De qualquer forma, ainda que pareçam mais resistentes às pressões, os EUA não podem mais bloquear um painel ou uma decisão. Como visto, na OMC, a porcentagem de pareceres em favor dos denunciadores continua sendo elevada (embora ligeiramente menor) quando os EUA são os denunciados. Além disso, como aponta Chorev (2007), os EUA também têm apresentado um nível elevado (e que cresceu em comparação ao GATT) de cumprimento de decisões adversas. Nesse sentido, conforme observam Chorev (2007), como também, Busch e Reinhardt (2003a), no novo mecanismo, todos os atores, incluindo os EUA, têm se mostrado mais propensos a fazer concessões.

Apesar disso, é razoável supor que a baixa porcentagem de acordos nos

casos em que os EUA são demandados sinalize certa capacidade de minimizar concessões, o que ocorre mesmo quando o país é derrotado. Isso porque, mesmo depois de uma decisão adversa, os denunciados ainda têm certa flexibilidade para colocar suas práticas em conformidade com a OMC. Um parecer do OSC da instituição não pode ser interpretado da mesma forma que as decisões de cortes domésticas:

For instance, although WTO panels assess a challenged measure's consistency with WTO obligations, they do not, unlike judges in domestic courts, specify what a member has to do to bring a measure into compliance with WTO law. Hudec thus distinguishes between panel or Appellate Body reports as outputs of the dispute settlement process and the actual outcome of the dispute, e.g. how the respondent brings its measure into conformity. Due to the difference between the two, 'the outputs in WTO disputes almost always permit more than one possible compliance outcome'. What constitutes an acceptable compliance solution to a dispute is thus a matter of negotiation (ALSCHNER, 2014, p. 18).

No limite, o cumprimento das decisões ainda envolve certa dose de negociação entre as partes litigantes. Também é importante ter em mente que o enforcement do sistema continua a ser descentralizado -- isto é, depende da real disposição do demandante de retaliar. Como argumentam Busch e Reinhardt (2003c), uma vez emitido o parecer, o acusado se posiciona e, como consequência, o nível de exigência do reclamante em relação às concessões tende a cair. O resultado, segundo os autores, é que, com uma frequência maior, as disputas com decisões acabam com nenhuma mudança das práticas contestadas ou com concessões mais modestas do que os denunciantes inicialmente pediam.

Nesse sentido, parece razoável supor que uma menor vulnerabilidade, em comparação a outros Estados, às pressões do sistema permite que os EUA renegociem uma alteração das suas práticas em um ambiente no qual o demandante tem menores expectativas. Numa lógica inversa, a proporção elevada de acordos firmados pelos EUA na condição de demandantes parece indicar que os outros países parecem mais propensos a atender as demandas iniciais dos EUA, o que evita que a disputa avance.

Além disso, parece sensato pensar que elevar os custos de uma disputa do ponto de vista financeiro e de capacidade legal, e prolongar a sua duração (os EUA muitas vezes apelam nesses casos) pode ter influência na decisão de países -- para os quais esses fatores têm peso significativo -- de mover novas ações contra o país. É difícil, no entanto, buscar uma confirmação desse argumento, uma vez que não é

possível saber se e quantos casos deixam de ser levados à OMC.

Em resumo, no que diz respeito ao teor das decisões emitidas pelos painéis e OAp, o desempenho dos EUA não parece significativamente superior ao dos demais demandantes ou demandados. Uma performance norte-americana mais positiva no mecanismo do GATT em relação a esses mesmos aspectos, alimentou argumentos, como o de Chorev (2007), de que as reformas da Rodada Uruguai reduziram a influência dos EUA no sistema. No entanto, é difícil ter certeza de que essa mudança resulta apenas das inovações nos procedimentos de solução de controvérsias ou de outras consequências da rodada. Como lembram Busch e Reinhardt (2000), as negociações também resultaram em obrigações comerciais mais amplas e mais precisas, favorecendo a identificação de violações a esses compromissos. Além disso, Elsig e Eckhardt (2015) apontam que uma das razões para que os EUA vencessem uma parcela maior das disputas quando comparados a outros atores, incluindo a CE, era o legalismo da delegação norte-americana, que contava com uma quantidade maior de especialistas em questões legais para assessorar nas disputas. Ainda segundo Elsig (2014), uma alteração desse quadro permitiu que os europeus apresentassem casos mais sólidos ao mecanismo e obtivessem mais vitórias, o que teria, inclusive, reduzido a resistência da CE às reformas da Rodada Uruguai.

De qualquer forma, conforme Chorev (2007) sustenta, o grande número de pareceres em favor dos reclamantes e o fato de que grande parte das decisões é cumprida, sugerem que os atores, incluindo os EUA, parecem mais inclinados a alterar práticas contestadas. A autora ressalta que essas duas tendências também se aplicam ao país e conclui, portanto, que a influência norte-americana no OSC foi reduzida em relação ao mecanismo do GATT. No entanto, o comportamento norte-americano continua sendo significativamente distinto do de outros países no que diz respeito às fases menos legalizadas do processo de resolução de controvérsias comerciais e, especialmente, no que diz respeito à obtenção de acordos. Levando em conta argumentos como o de Busch e Reinhardt (2000) sobre as etapas em que maiores concessões são realizadas, nossa análise parece sugerir que, embora, assim como outros atores, os EUA façam mais concessões aos queixantes no novo sistema, o país parece continuar sendo mais capaz do que o restante dos Estados de induzir mudanças no comportamento de seus parceiros comerciais e, ao mesmo tempo, de limitar alterações das suas próprias políticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo desse trabalho consiste basicamente em uma contextualização histórica. Retomamos, de maneira bastante sucinta, a influência norte-americana no processo de construção do Sistema Multilateral de Comércio. Ao apresentar as principais características do regime de comércio gestado, enfatizamos a maneira como princípios herdados da tradição de política comercial dos EUA -- como a regra da reciprocidade -- foram consagrados como pilares do GATT. Também ressaltamos o fato de que o regime estabelecido incorporava uma série de válvulas de escape (algumas delas inicialmente resistidas pelos EUA) que mitigavam os impactos domésticos perturbadores dos compromissos comerciais ao mesmo tempo em que viabilizavam o processo de liberalização comercial no longo prazo -- modelo que Ruggie (1982) denomina liberalismo embutido. A seção também apresenta um breve panorama da evolução das negociações do GATT até a Rodada Uruguai, tema dos dois capítulos seguintes.

Inicialmente, o segundo capítulo revisita o debate teórico na disciplina de Relações Internacionais a respeito do papel dos EUA na evolução do Sistema Multilateral de Comércio. As diferentes linhas da literatura discutida nessa seção oferecem elementos essenciais para a interpretação da influência norte-americana sobre o regime nos diferentes momentos históricos que são mencionados em nossa análise. Nossa perspectiva, no entanto, é a de que a literatura mencionada não constitui um corpo teórico coeso que possa ser consistente aplicado às diferentes fases do regime e, especialmente, ao momento de criação da OMC ao final da Rodada Uruguai -- um dos principais focos do nosso trabalho. Nossa sugestão, portanto, foi a de reorganizar e combinar as variáveis explicativas apontadas pelas diferentes vertentes teóricas debatidas no capítulo.

Como vimos, as abordagens mais próximas da escola realista tenderam a ressaltar as fragilidades do sistema, algumas vezes antecipando um colapso das instituições de comércio. Para essas perspectivas, as razões para a prevista falência do regime residiam sobretudo no declínio da hegemonia norte-americana ou, de acordo com uma segunda perspectiva, na emergência de uma ordem unipolar dominada pelos EUA. Uma literatura mais liberal, por outro lado, enfatizou justamente a resiliência do regime de comércio nestes mesmos contextos: as décadas de 70 e 80 -- que ela também interpretou como uma fase de declínio

hegemônico -- e, em estudos posteriores, o momento de fortalecimento do poder norte-americano ao final da Guerra Fria.

Mais próximas da última abordagem mencionada, análises como a de Ikenberry (2001) e de Goldstein e Gowa (2002) retratam a criação da OMC como produto da intensificação das assimetrias de poder entre os EUA e seus parceiros comerciais ao final da Guerra Fria. No entanto, nossa interpretação da dinâmica que conduziu à criação da organização e de um novo mecanismo de solução de controvérsias na Rodada Uruguai sugere um quadro mais complexo. Embora a previsão da Teoria da Estabilidade Hegemônica sobre uma falência do SMC não tenha se concretizado, o endurecimento da política comercial norte-americana -- mudança que também tinha sido identificada por essa abordagem teórica -- tiveram peso decisivo nas reformas institucionais da Rodada Uruguai. O fortalecimento da moldura multilateral do regime de comércio não decorreu apenas de um reforço do poder norte-americano, mas de tensões políticas nos EUA que, não apenas antecederam o término da Guerra Fria, mas estavam associadas a enormes déficits comerciais e à intensificação da competitividade e da influência de outros atores na arena comercial.

Nesse período, ganhavam força nos Estados Unidos as percepções de que outros países recorriam a práticas comerciais desleais e eram favorecidos por barganhas desiguais promovidas pelo GATT -- o que alimentava pressões políticas internas para um enrijecimento da postura norte-americana nas negociações com seus parceiros comerciais. A resposta dos EUA às referidas tensões não foi apenas a adoção de medidas protecionistas (como os proponentes da TEH esperavam), mas uma vigorosa e, mais importante, bem sucedida investida em favor da abertura de mercados estrangeiros (incluindo as economias de países em desenvolvimento que não tinham recebido tanta atenção em rodadas anteriores) as suas exportações de bens, serviços e investimentos. Desdobramentos desse processo em boa medida, a inclusão dos novos temas ao SMC e a reinterpretação do single-understanding (decisão que garantiu a adoção de todos acordos da Rodada por países em desenvolvimento que tinham se mostrado resistentes) alimentaram o impulso pelas reformas institucionais que produziram um mecanismo de solução de disputas integrado e criaram a OMC. Vale lembrar que o arrefecimento da Guerra Fria contribuiu para o sucesso da ofensiva dos EUA à medida que permitiu que o país empregasse, contra seus parceiros comerciais, ameaças que, por seu caráter de

enfrentamento, provavelmente teriam sido evitadas no auge do conflito. Nesse sentido, o fortalecimento do multilateralismo comercial na Rodada Uruguai deve ser entendido a partir de uma perspectiva que leva em conta o reforço do poder norte-americano com o final da Guerra Fria, mas também os desafios políticos e econômicos que tornaram a postura de negociação do país mais demandante e ofensiva.

Ao empregar ameaças de fechamento de mercado (como o uso da Seção 301 ou da estratégia de retirar-se do GATT) os EUA puderam melhorar sua posição nas negociações da Rodada ambos nas questões substantivas e nos temas institucionais da pauta de negociação. O peso da intimidação promovida pelos EUA é claro na barganha desigual que, ao lado do Quad, o país firmou com países em desenvolvimento. Como precisamente descreve Hudec (1992), a delegação norte-americana pagou muitas das concessões feitas pelos países em desenvolvimento na Rodada Uruguai com a manutenção de obrigações comerciais que já tinha assumido no passado e não com novas ofertas. Nesse sentido, devido a seus recursos de poder, os EUA tiveram considerável sucesso ao tentar impelir outros governos a adotarem uma série de obrigações comerciais do seu interesse sem ter, em contrapartida, que assumir compromissos politicamente equivalentes como ocorreria em uma negociação simétrica.

Na Rodada Uruguai, os EUA lideraram uma transformação profunda do regime de comércio, afastando-o, como argumentam Chorev e Baab (2009), do liberalismo embutido que há décadas caracterizava o GATT. A postura do país na referida negociação foi, desde cedo, a de advogar a extinção de uma série de mecanismos de veto, isenções e exceções -- incluindo o relaxamento da exigência de reciprocidade para os países em desenvolvimento e o direito de bloqueio de decisões que foi empregado pela CE repetidas vezes em casos iniciados pelos norte-americanos.

Como vimos, a delegação norte-americana encabeçou a) a expansão da cobertura temática do SMC; b) a ampliação do número de Estados que assumiram compromissos em decorrência de uma alteração da maneira como as regras comerciais acordadas deveriam ser adotadas (single-undertaking); e c) inovações institucionais (isto é, a reforma dos procedimentos de solução de controvérsias) que conferiram ao regime um entendimento mais rígido sobre a necessidade de observância das regras comerciais negociadas.

Do ponto de vista das reformas institucionais, a sombra da Seção 301 aproximou as modificações dos procedimentos de solução de controvérsias do GATT das preferências norte-americanas. Como os negociadores norte-americanos defendiam, a possibilidade de bloqueio de decisões pela parte acusada foi eliminada e as retaliações comerciais, antes inviáveis na prática, passaram a ser usadas como ameaças críveis em caso de descumprimento de obrigações comerciais. Nesse sentido, tratou-se da substituição de uma visão mais flexível sobre a obrigatoriedade das regras do regime, que foi inicialmente resistida por outros membros do GATT -- como a CE cuja visão era a de que um mecanismo de caráter mais diplomático era o mais adequado para lidar com questões domésticas politicamente sensíveis.

No terceiro capítulo deste trabalho, fizemos um esforço para compreender como os interesses e as propostas dos EUA em relação a reforma institucional referida foram construídas ao longo do tempo e, especialmente, durante as negociações da Rodada Uruguai. Na mesma seção, observamos as propostas de criação de uma organização internacional do comércio a partir do mesmo ponto de vista.

O grosso da literatura de relações internacionais sobre essas questões não tem dado muita ênfase ao processo de evolução histórica das demandas por inovação institucional no SMC. Parte dela, como Ikenberry (2001) e Goldstein e Gowa (2002), descrevem as reformas da Rodada Uruguai como uma barganha institucional que estava assentada no agravamento da disparidade de poder entre os EUA e outros Estados em função do fim da Guerra Fria. Goldstein e Gowa (2002) retratam as reformas como concessões que os EUA fizeram a países menos poderosos como forma de assegurar os últimos de que continuavam comprometidos com o multilateralismo e de que não teriam um comportamento exploratório devido ao fim da bipolaridade. Nesse sentido, para as autoras, o interesse dos EUA por regras formais no campo do comércio teria aumentado de acordo com o poder relativo do país.

Nossa perspectiva, no entanto, é a de que a investida norte-americana em favor de um OSC mais legalizado está mais associada aos resultados substantivos da Rodada Uruguai; e, antes disso, às frustrações que os Estados Unidos tinham tido ao tentar alterar as práticas comerciais da CE e do Japão -- isto é, nas interações com outros países influentes -- do que em um aprofundamento de assimetrias de poder. As origens do interesse norte-americano por um OSC mais

eficiente remontam 1) à maneira mais agressiva com que os EUA passaram a perseguir seus interesses e cobrar de outros países o cumprimento de obrigações comerciais (a partir da década de 70 eles aumentaram a frequência com que iniciavam casos no GATT); e 2) à resistência que encontraram ao mover disputas sensíveis contra outros membros poderosos do regime.

Nesse sentido, nosso entendimento sobre a reforma se aproxima da visão tradicional da escola realista das relações internacionais de que conflitos tendem a ser solucionados por meio de procedimentos mais legalizados quando envolvem atores com recursos de poder parecidos, afastando-se da literatura que retrata a emergência do órgão de solução de controvérsias da OMC como resultado, sobretudo, do aumento do poder norte-americano.

Além disso, a demanda por uma reforma ambiciosa do sistema, ao contrário do que aponta a literatura mencionada, antecedeu o final da Guerra Fria. Como vimos ao observar documentos apresentados pelos negociadores norte-americanos em 1987, àquela altura das conversas, eles já sugeriam a adoção quase automática de decisões (e já mencionavam a atual regra do consenso reverso), e o direito automático de retaliação para o país que vencesse uma disputa caso não houvesse acordo com a outra parte sobre o cumprimento de um parecer.

Outra literatura, como o trabalho de Barton et al. (2006), dão mais ênfase ao interesse norte-americano em procedimentos de solução de controvérsias mais eficientes -- especialmente o interesse do país em assegurar o cumprimento de acordos comerciais que tanto tinha advogado.

Nossa análise da dinâmica das negociações da Rodada Uruguai sobre solução de disputas e das propostas de mudança sugeridas pela delegação norte-americana durante a evolução das conversas sugere que, de fato, os resultados substantivos das conversas reforçaram o impulso por um novo mecanismo de solução de disputas. Isso é evidente quando notamos que após 1990 as negociações sobre questões institucionais, incluindo a criação da MTO, progrediram mais rapidamente e as propostas para que o mecanismo cobrisse todos os acordos da Rodada e permitisse retaliações cruzadas ganharam força. Como vimos, ao final de 1991, as principais características do novo OSC e da organização internacional que seria criada já estavam contidos no Projeto de Ato Final emitido naquele ano. Observamos que não apenas uma clareza sobre os resultados referentes a cada um dos acordos negociados, como apontam Barton et al. (2006), mas a adoção do

single-undertaking aumentavam o interesse na reforma. Como vimos, essas mudanças reduziam parte dos apelos da Seção 301 porque ampliaram a cobertura temática do regime e o número de países que adotarem todos compromissos comerciais, permitindo a contestação, pela via multilateral, de práticas comerciais em áreas que até então estavam de fora do GATT ou de países que antes se recusavam a assinar determinados acordos.

Observamos também que as negociações sobre a criação de uma organização internacional do comércio estavam ligadas à questão da solução de disputas. As motivações para a proposta europeia para a criação da MTO incluíam o interesse em aplicar um mesmo conjunto de procedimentos de solução de disputas (àquela altura já parcialmente reformados) a todos os acordos da Rodada, como também, em conter o uso do unilateralismo pelos EUA como forma de resolver conflitos comerciais. Como vimos, a reinterpretação do single-undertaking, um dos motivos pelos quais os EUA assumiram um postura menos resistente à ideia da MTO, fortaleceu as demandas norte-americanas por um OSC mais eficiente. Ao mesmo tempo, o fato de que provisões que tinham por objetivo conter a Seção 301 tinham sido inseridas no acordo sobre a nova instituição, alimentavam, entre outras coisas, a insistência dos países em manter a ideia da MTO apesar de um reforço da oposição norte-americana à nova instituição após 1992.

Embora a posição dos EUA em relação às duas reformas institucionais mencionadas tenha sido bastante diferente, observamos algumas semelhanças em relação a elas. Como argumentamos no capítulo 3, essas mudanças institucionais legitimaram ambos o uso do enorme mercado norte-americano como instrumento de sanção (como fazia a Seção 301) e a estratégia do Quad de se retirar do GATT e reinterpretar o single-undertaking. Para o restante dos países, por outro, essas reformas também foram vistas como alguma segurança contra a adoção futura, pelos EUA, de políticas intimidatórias do mesmo tipo, uma vez que reforçavam a moldura multilateral do regime de comércio.

No capítulo seguinte, discutimos a consequências da reforma do OSC para os EUA. Como exposto por meio de uma breve apresentação do debate teórico sobre o mecanismo da OMC, algumas perspectivas entendem que as reformas da Rodada Uruguai restringiram a influência norte-americana (e de outros atores poderosos) sobre o processo de resolução de disputas comerciais, introduzindo um elemento de igualdade ao campo do comércio internacional. O argumento é o de que

procedimentos mais legalizados reduziram a influência do poder no processo de solução de disputas. Goldstein e Gowa (2002), por exemplo, sustentam que, surpreendentemente, dado o reforço do poder norte-americano no pós Guerra Fria, o país apoiou reformas institucionais na Rodada Uruguai que limitaram sua influência sobre o SMC.

Para autores como Chorev (2007), as alterações no OSC melhoraram consideravelmente a posição das partes reclamantes nas disputas, tendência que seria observada mesmo quando os denunciados são os EUA. Por essa razão, segundo Chorev (2007), a capacidade do país de pressionar pela abertura de mercados estrangeiros sem comprometer interesses domésticos protecionistas foi constringida em relação ao GATT.

Perspectivas opostas, como a de Busch e Reinhardt (2003a), sugerem que os novos procedimentos de solução de disputas agravaram a diferença no desempenho de países avançados e países em desenvolvimento frente ao OSC, uma vez que os últimos têm maior dificuldade em solucionar seus casos nas fases iniciais do processo, quando as partes demandadas tendem a fazer concessões maiores.

À luz desse debate teórico e da revisão histórica -- realizada nos capítulos anteriores -- sobre o funcionamento e a reforma do mecanismo do GATT, observamos dados sobre a experiência dos EUA no OSC da OMC. Nosso objetivo era avaliar se os EUA exibiam (ou não) algum tipo de comportamento que fosse significativamente diferente do apresentado pelo restante dos membros da OMC e, mais do que isso, que sugerisse um desempenho mais favorável do país no processo de resolução de disputas. Como exposto, esse era o caso da experiência norte-americana no GATT.

O exame do conteúdo dos pareceres emitidos pela OMC confirmou a expectativa, apresentada pela literatura discutida, de que os EUA não têm tido muito mais sucesso do que outros países em obter decisões favoráveis diante do OSC. No entanto, encontramos diferenças significativas entre o comportamento dos Estados Unidos e o de outros autores nas fases de caráter mais diplomático do processo de resolução de controvérsias.

Em linha com o que apontava a literatura mais cética em relação à reforma, a) os EUA resolveram a maior parte das disputas em que eram os reclamantes nas fases iniciais do processo (quando, como afirmam Busch e Reinhardt (2000), os denunciados tendem a fazer concessões mais generosas); e b) em contrastante com

o comportamento geral dos demais reclamados, eles resolveram a maior parte das disputas em que foram demandados após uma decisão (momento em que as concessões dos requeridos tendem a ser menores).

Outra diferença observada no comportamento norte-americano (e que, na verdade, é a principal razão da dinâmica descrita acima) está na proporção de disputas envolvendo o país que foi resolvida por meio de acordos. Na condição de reclamantes, os EUA se destacaram, ao serem comparados com outros denunciadores, por concluir uma proporção significativamente maior de disputas por meio de acordos. Esse número elevado de acordos sugere que os outros países parecem mais propensos a atender as demandas iniciais dos EUA, o que evita que o país tenha de prosseguir com parte das disputas. Por outro lado, a proporção significativamente inferior de MAS observada nos casos em que os EUA foram denunciados sugere que eles têm resistido a demandas iniciais dos reclamantes, que, por essa razão, tendem a levar as disputas até as fases finais. Nesse sentido, concluímos que uma vulnerabilidade relativamente menor às pressões que levam outros denunciados a alterar suas práticas nas primeiras fases das disputas permitem que os EUA renegociem uma eventual mudança nas suas práticas apenas após a emissão de uma decisão contra eles -- um ambiente no qual os demandantes costumam ter expectativas menores.

A observação das decisões formais do OSC parece indicar que as reformas da Rodada Uruguai, de fato, reduziram a influência norte-americana no processo de resolução de disputas. Como visto, diferentemente da experiência excepcionalmente positiva que os EUA tiveram no GATT, eles não venceram uma parcela muito maior (do que a média geral dos outros Estados) das disputas em que foram denunciados e também não exibiram uma taxa de cumprimento de decisões adversas muito inferior à média geral na OMC. Nesse sentido, nossa análise está em linha com a visão de ambas as perspectivas da literatura discutida em relação à constatação de que, quando comparado ao mecanismo do GATT, o novo OSC esteve associado a um nível de concessões maiores por parte das partes demandadas, incluindo os EUA.

Por outro lado, ao observar as fases iniciais do processo de resolução de disputas, os resultados obtidos indicam que, embora, assim como outros atores, os EUA façam mais concessões aos queixantes no novo sistema, o país parece continuar sendo mais capaz do que o restante dos Estados de induzir mudanças no

comportamento de seus parceiros comerciais e, ao mesmo tempo, de limitar alterações das suas próprias políticas.

Nesse sentido, o exame da dinâmica das negociações substantivas da Rodada Uruguai, assim como, a observação da experiência norte-americana nos procedimentos de solução de controvérsias do SMC parecem apoiar o argumento de que, no geral, os EUA têm sido capazes de avançar os interesses de grupos domésticos interessados na abertura de mercados estrangeiros com mais efetividade do que outros atores e, simultaneamente, evitar o comprometimento de setores internos sensíveis também com maior competência, visto que seus recursos de poder lhes asseguram uma menor necessidade de fazer concessões.

REFERÊNCIAS

- AARONSON, S. **Trade and the American Dream**: A social history of the Post War Trade Policy. Lexington: The University Press of Kentucky, 1996.
- AHEARN, R.; FERGUSSON, I. World Trade Organization (WTO): Issues in the debate on U.S Continued U.S Participation. Congressional Research Service, 2010.
- ALSCHNER, Wolfgang. Amicable settlements of WTO disputes: bilateral solutions in a multilateral system. **World Trade Review**, v. 13, n. 01, p. 65-102, 2014.
- BARFIELD, C. **Free Trade, Sovereignty, Democracy**: The future of the World Trade Organization. Washington: AEI Press, 2001.
- BARTON, J.; GOLDSTEIN, J.; JOSLING, T.; RICHARD, S. **The evolution of the Trade Regime**: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BAUMANN, R. et al. **Economia internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BELLI, B.; FONSECA, G. Governabilidade Democrática: Apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional. **Cena Internacional**, v.6, n.2, p. 4-29, dez. 2004. Disponível em:<<http://mundorama.net>>. Acesso em 6 nov. 2008.
- BERNAUER, T; ELSIG, M; PAUWELYN, J. The World Trade Organization's Dispute Settlement Mechanism - Analysis and Problems. CIS Working Paper, n. 63, 2010.
- BHAGWATI, J. After Seattle: Free Trade and the WTO. **International Affairs**, v.77, n.1, p. 15-29, 2001.
- BOWN, C. **Self-enforcing trade**: developing countries and WTO dispute settlement. Washington: The Brookings Institution, 2009.
- BREWSTER, R. Rule-based dispute resolution in international trade law. **Virginia Law Review**, p. 251-288, 2006.
- BUSCH, Marc L.; REINHARDT, Eric. Bargaining in the shadow of the law: early settlement in GATT/WTO disputes. **Fordham International Law Journal**, v. 24, p. 158, 2000.
- BUSCH, Marc L.; REINHARDT, Eric. Developing countries and general agreement on tariffs and trade/world trade organization dispute settlement. **Journal of World Trade**, v. 37, n. 4, p. 719-735, 2003a.
- BUSCH, M.; REINHARDT, E; **Transatlantic** trade conflicts and GATT/WTO dispute settlement. In: PETERSMANN, E.; POLLACK, M. (Ed.). **Transatlantic Economic Disputes: the EU, the US, and the WTO**. Oxford: Oxford University Press, 2003b.
- BUSCH, Marc L.; REINHARDT, Eric. The evolution of GATT/WTO dispute

settlement. **Trade Policy Research**, v. 143, 2003c.

COHEE, J. The WTO and Domestic Political Disquiet: Has Legalization of the Global Trade Regime Gone Too Far? **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 15, n.1, p. 351-374, 2008.

CHOREV, N. The judicial transformation of the state: the case of US trade policy, 1974–2004. **Law & Policy**, v. 31, n. 1, p. 31-68, jan. 2009.

CHOREV, N; BABB, S. The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO. **Theory and Society**, v. 38, n. 5, p. 459-484, 2009.

CHOREV, N. *Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization*. New York: Cornell University Press, 2007.

COHEN, S. **The making of US International Economic Policy**: Principles, Problems, and Proposals for Reform. Westport: Greenwood Publishing Group, 2000.

CROOME, J. **Reshaping the World Trade System**: A History of the Uruguay Round. Geneva: World Trade Organization, 1998.

DAVEY, W. The WTO dispute settlement system: the first ten years. **Journal of International Economic Law**, v. 8, n. 1, p. 17-50, 2005a.

DAVEY, W. Implementation in WTO Dispute Settlement: an introduction to the Problems and Possible Solutions. **Working Papers, Research Institute for Economic Trade and Industry**, 2005b. Disponível em: <<http://www.rieti.go.jp/en/backnumber/2004.html>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

DE BIÈVRE, D; POLETTI, A. Judicial Politics in International Trade Relations: Introduction to the Special Issue. **World Trade Review**, v. 14, n.s1, p. 1-11, 2015.

DIEBOLD, W. *The End of the ITO*. **Essays in International Finance**, n. 16, Princeton University, 1952.

DUNOFF, J. Does the U.S Support International Tribunals? The Case of the Multilateral Trade System. **Legal Studies Research Paper Series**, n. 2007 – 08, 2007. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com>>. Acesso em: 25 de Jul. 2011.

ELSIG, M. Legalization Leap and International Institutions–The Design of the WTO's Dispute Settlement System. In: **ISA Annual Convention**, San Francisco, p. 1-45, 2013.

ELSIG, M; ECKHARDT, J. The Creation of the Multilateral Trade Court: Design and Experiential Learning. **World Trade Review**, v. 14, n. S1, p.13-32, jul. 2015.

FORD, J. **A Social Theory of the WTO**: Trading Cultures. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

GARDNER, R. **Sterling-dollar diplomacy**. Oxford: Clarendon Press, 1956.

GATT. Ministerial Declaration on the Uruguay Round. MIN. DEC. 20, sep. 1986. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNCOMIN86/MINDEC.PDF>> Acesso em: 9 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Dispute Settlement. Improved Dispute Settlement: Elements for consideration. Discussion Paper Prepared by United States Delegation, 25 jun. 1987. MTN. GNC/NG13/W/6. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92020177.pdf>. Acesso em: 9 de novembro de 2015.

GATT. Council. Minutes of meeting held in the Centre William Rappard on 22 September de 1988, 17 out. 1988a. C/M/224. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/C/M224.PDF>> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Dispute Settlement. Communication from the EEC, 2 mar. 1988b. MTN.GNG/NG13/W/22. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/.%5CUR%5CGNGNG13%5CW22.PDF>>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods, Negotiating Group on the Functioning of the GATT System, Communication from the European Community, 9 jul. 1990a. MTN.GNG/NG14/W/42. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92100241.pdf> Acesso em: 11 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT), Negotiating Group on the Functioning of the GATT System, Meeting of 25-26 June 1990. Note by the Secretariat, 9 jul. 1990b. MTN.GNG/NG14/18 Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92100238.pdf> Acesso em: 11 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods, Negotiating Group on the Functioning of the GATT System. Proposal by the United States, 18 out. 1990c. MTN.GNG/NG14/W/45 Disponível em: < <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNGNG14/W45.PDF>>. Acesso em: 11 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Dispute Settlement. Communication from the United States, 6 abr. 1990d. MTN.GNG/NG13/W/40. Disponível em: <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92100061.pdf> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Dispute Settlement. Profile on the status of the work in the group. Report by the Chairman, 18 jul. 1990e. MTN.GNG/NG13/W/43. Disponível em: < <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNGNG13/W43.PDF>> Acesso em: 11 de novembro de 2015.

novembro de 2015.

GATT. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiating Group on Dispute Settlement. Statement by the Spokesman of the European Community, 19 jul. 1990f. MTN.GNG/NG13/W/44. Disponível em: <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/GNGNG13/W44.PDF>> Acesso em: 11 de novembro de 2015.

GILPIN, H. The Trading System. In: **Gobal Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOLDSTEIN, J; MARTIN, L. Legalization, trade liberalization, and domestic politics: a cautionary note. **International organization**, v. 54, n. 03, p. 603-632, 2000.

GOLDSTEIN, J. et al. Introduction: Legalization and world politics. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 385-399, 2000.

GOLDSTEIN, J.; STEINBERG, R. Negotiate or litigate? Effects of WTO judicial delegation on US trade politics. **Law and Contemporary Problems**, v. 71, n. 1, p. 257-282, 2008.

GOLDSTEIN, J; GOWA, J. US national power and the post-war trading regime. **World Trade Review**, v. 1, n. 2, p. 153-170, 2002.

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES. Ending the Uruguay Round and Implementation of the Results, 21 set. 1990, p. 2-3 apud VANGRASSTEK, C. **The History and Future of the World Trade Organization**. Genebra: World Trade Organization, 2013, p. 50.

GOWA, J. Rational hegemons, excludable goods, and small groups: An epitaph for hegemonic stability theory? **World Politics**, v. 41, n. 3, p. 307-324, 1989.

GREENWALD, J. WTO Dispute Settlement: An Exercise in Trade Law Legislation? **Journal of International Economic Law**, v. 6, n.1, p. 113-124, 2003.

GRUNBERG, I. Exploring the “myth” of hegemonic stability. **International Organization**, v. 44, n. 4, p. 431-477, 1990.

HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO**. Oxford: Oxford University, 1995.

HOLMES, P.; ROLLO, J.; YOUNG, A. Emerging Trends in WTO Dispute Settlement: Back to the GATT? World Bank: **Policy Research Working Paper**, v. 3133, 2003.

HUDEC, R. **Developing Countries in the GATT Legal System**. Brookfield, VT: Gower, Thames Essay n. 50, 1987.

HUDEC, R. **Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System**. Salem: Butterworth, 1993.

HUDEEC, R. GATT and the Developing Countries. **Columbia Business Law Review**. p. 67-88, 1992.

HUDEEC, R. New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years, The. **Minn. J. Global Trade**, v. 8, p. 1, 1999.

HUDEEC, R. The role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure. In: Bhagwati, J; Hirsch, M (Ed.). **The Uruguay Round and Beyond**: Essays in honor of Arthur Dunkel. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

INSIDE US TRADE. US Calls for Eliminating Proposed Multilateral Trade Organization, 18 dec. 1992.

INSIDE US TRADE. Administration rejects MTO, cites political fears on sovereignty, Special Report, 5 nov. 1993.

IKENBERRY, J. Is American multilateralism in decline? **Perspectives on Politics**, v. 1, n. 3, p. 533-550, sep. 2003.

IKENBERRY, J. **After victory**: Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars, Princeton: Princeton University Press, 2001.

IRWIN, D. From Smoot-Hawley to reciprocal trade agreements: changing the course of US trade policy in the 1930s. In: BORDO, M; GOLDIN, C; WHITE, E (Ed.). **The defining moment**: The Great Depression and the American economy in the twentieth century. University of Chicago Press, 1998. p. 325-352.

JACKSON, J. **Restructuring the GATT System**. Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs, 1990.

JACKSON, J. The case of the World Trade Organization. **International Affairs**, v. 84, n.3, p. 437- 454, 2008.

JACKSON, J. The 1994 Great Sovereignty debate: United States acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 36, p. 2-19, 1997.

KEOHANE, R. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIM, S; HALL, R. Power and Institutional Design: The General Agreement of 1947. University of Princeton, University of Maryland, p. 2-57, 2006. Disponível em: <https://ncgg.princeton.edu/IPES/2006/papers/kim_F330_16.pdf> . Acesso em: 20 de mar. 2015.

KINDLEBERGER, C. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1986.

KRASNER, S. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables.

International Organization, v. 36, n. 2, p. 497-510, 1982.

KRASNER, S. State Power and the Structure of International Trade In: LAKE, D.; FRIEDEN, J. (Org.). **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. 4th ed. London: Routledge, 2000. cap.1.

KRASNER, S. State Power and the structure of international trade. **World Politics**, v. 28, n. 03, p. 317-347, 1976.

LAMP, N. The Club Approach to Multilateral Trade Lawmaking. **Queen's University Legal Research Paper**, 005, mar. 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2574864>>. Acesso em: 15 de novembro de 2015.

LAWRENCE, R. The United States and the WTO Dispute Settlement System. **Council on Foreign Relations**, n. 25, mar. 2007. Disponível em: <http://i.cfr.org/content/publications/attachments/WTOCSR_25.pdf>. Acesso em: 27 de Set. de 2010

LINDEQUE, J; MCGUIRE, S. The United States and trade disputes in the World Trade Organization: Hegemony constrained or confirmed? **Management International Review**, v. 47, n. 5, p. 725-744, 2007.

MENDONÇA, F. **Entre a teoria e a história: A política comercial dos Estados Unidos na década de 1980**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

MACLAREN, R. The Geo-political Changes during the 1980s and their Influence on the GATT. In: Bhagwati, J; Hirsch, M (Ed.). **The Uruguay Round and Beyond: Essays in honor of Arthur Dunkel**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

MANSFIELD, E. The concentration of capabilities and international trade. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 731-764, 1992.

MASTANDUNO, M. Preserving the unipolar moment: realist theories and US grand strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 49-88, 1997.

MASTANDUNO, M. System maker and privilege taker. **World Politics**, v. 61, n.1, p. 121-154, 2009.

MILNER, H. International political economy: beyond hegemonic stability. **Foreign Policy**, n. 110, p. 112-123, 1998.

MILLER, J. **Origins of the GATT: British resistance to American Multilateralism**. Documento de trabalho n. 318 - Levy Economics Institute, 2000. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=256005>. Acesso em: 20 mar. 2015.

NOTTAGE, H. Evaluating the criticism that WTO retaliation rules undermine the utility of WTO dispute settlement for developing countries In: BOWN, C; PAUWELYN, J. **The Law, Economics and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, T. A Ordem Econômico-Comercial Internacional: Uma análise da Evolução do Sistema Multilateral de Comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n.2, p. 217-272, jul./dez 2007. Disponível em: <<http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional>>. Acesso em: 6 set. 2008.

OMC. **Understanding the WTO**. Genebra, 2005. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 6 set. 2008.

OSTRY, S. **Reinforcing the WTO**. Washington: Group of Thirty, Occasional Paper 56, 1998.

OSTRY, S. **The post-Cold War trading system: Who's on first?** Chicago: Chicago University Press, 1997.

PALAN, R (Ed.). New trends in global political economy. In: **Global Political Economy: Contemporary Theories**. London: Routledge, 2002.

PAUWELYN, J. The transformation of World Trade. **Michigan Law Review**, v. 104, n.1, p.01- 65, 2005.

PATTERSON, G; PATTERSON, E. Road from GATT to MTO. **Minnesota Journal of Global Trade**, v. 3, p. 35-59, 1994.

PELC, K. Constraining coercion? Legitimacy and its role in US trade policy, 1975–2000. **International Organization**, v. 64, n. 1, p. 65-96, jan. 2010.

POLETTI, A; DE BIÈVRE, D; CHATAGNIER, J. Cooperation in the shadow of WTO law: why litigate when you can negotiate. **World Trade Review**, v. 14, n. S1, p. 33-58, 2015.

PREEG, E. **Traders in a brave new world: The Uruguay Round and the future of the International Trading System**. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

RAGHAVAN, C. U.S., EEC pressure tactics to force third world conform. **Sunonline**, 24 out. 1990. Disponível em: <<http://www.sunonline.org/trade/process/during/uruguay/country/10240090.htm>>. Acesso em: 29 de agosto de 2014.

RAGHAVAN, C. Lacarte Group clears MTO texts. **Sunonline**, 15 nov. 1993a. Disponível em: <<http://www.sunonline.org/trade/process/during/11160193.htm>>. Acesso em: 28 de agosto de 2014.

RAGHAVAN, C. Prospects over Round brighten, but major hurdles remain. **Sunonline**, 15 nov. 1993b. Disponível em: <<http://www.sunonline.org/trade/process/during/uruguay/regional/nafta/11160093.htm>>. Acesso em: 28 de agosto de 2014.

RAGHAVAN, C. Seattle, Agriculture and the 'Single-undertaking'. Third World Network, 10 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.twn.my/title/under-cn.htm>>. Acesso em: 23 de julho de 2014.

RICUPERO, R. Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: Bhagwati, J; Hirsch, M (Ed.). **The Uruguay Round and Beyond: Essays in honor of Arthur Dunkel**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

RUGGIE, J. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

RUSSETT, B. The mysterious case of vanishing hegemony; or, Is Mark Twain really dead? **International Organization**, v. 39, n. 2, p. 207-231, 1985.

SAROOSHI, D. Sovereignty, Economic Autonomy, the United States, and the International Trading System: Representations of a Relationship. **European Journal of International Law**, v. 15, n. 4, p. 651-676, 2004.

SHAFFER, G. **Defending interests: public-private partnerships in WTO litigation**. Harrisonburg, Virginia: Brookings Institution Press, 2003

SHELL, R. Trade legalism and international relations theory: an analysis of the World Trade Organization. **Duke Law Journal**, v. 44, n. 5, p. 829-927, mar. 1995.

SHUKLA, S. From GATT to WTO and Beyond. **Wider Working Papers**, n. 195, p. 1-58, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 2000.

SKIDMORE, D. **The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy**. New York: Routledge, 2011.

SNIDAL, D. The limits of hegemonic stability theory. **International Organization**, v. 39, n. 04, p. 579-614, 1985.

SPRANCE, W. The World Trade Organization and United States' Sovereignty: The Political and Procedural Realities of the System. **American University Intramural Law Review**, v. 13, p. 1225-1265, 1998.

STEGER, D. The World Trade Organization: A new constitution for the trading system. In: BRONCKERS, M; QUICK, R. (Ed.). **New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson**. The Hague: Kluwer Law International, 2000.

STEIN, A. The hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the international economic order. **International Organization**, v. 38, n. 2, p. 355-386, 1984.

STEINBERG, R. In the shadow of Law or Power? Consensus-based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, n. 2, p. 339-374,

2002.

STEINBERG, R. The Decline of Global Trade Negotiations — and the Rise of Judicial and Regional Alternatives. **Journal of Scholarly Perspectives**, v. 5, n. 1, 2009.

STEPHEN, G. **Power and resistance in the new world order**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

STEWART, T.; CALLAHAN, C. Dispute Settlement Mechanisms In: Stewart, T. (Ed.). **The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)**, v. 2. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

STOLER, A. Breaking the Impasse: A Critical Mass Approach to Multilateral Trade Negotiations. CPP Symposium on the Future of the Multilateral Trade System, Australia, April, v.7, [2008]. Disponível em: <http://www.iit.adelaide.edu.au/docs/critical_mass_speech_final.pdf> Acesso em: 26 de setembro de 2013.

STOLER, A. The current state of the WTO. In: Workshop on the EU, the US and the WTO. Stanford University, 18 feb. – 1 mar. 2003. Disponível em: <<https://iit.adelaide.edu.au/docs/Stanford.pdf>>

STOLER, L. The WTO dispute settlement process: did the negotiators get what they wanted? **World Trade Review**, v. 3, n. 01, p. 99-118, 2004.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, v. 41, n. 04, p. 551-574, 1987.

SUTHERLAND, P. *et al.* The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Report of the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. Genebra: WTO, 2004.

SWEET, S. Judicialization and the Construction of Governance. **Comparative Political Studies**, v. 32, n. 2, p. 147-184, 1999.

TOYE, R. Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948. **The International History Review**, v. 25, n. 2, p. 282-305, 2003.

THOMPSON, A. The power of legalization: A two-level explanation for US support of WTO dispute settlement. In: **ISA Annual Convention**, Chicago: 2007.

USTR. Snapshot of WTO cases involving the United States. 9 dec. 2015. Disponível em: <<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/spanshot/Snapshot%20Dec9%20fin.pdf>> . Acesso em: 06 de janeiro de 2016.

VALLS, L. Histórico da Rodada Uruguaia do GATT. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. 23 p. Manuscrito. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

VANGRASSTEK, C. **The History and Future of the World Trade Organization**. Geneva: World Trade Organization, 2013.

VELASCO e CRUZ, S. Comércio internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento. **Cadernos CEDEC**, n. 77, p. 1-37, ago. 2005.

VELASCO e CRUZ, S. Os EUA e a crise do Multilateralismo: nota sobre o caso da OMC. **Estudos e Análises de Conjuntura**, n.1, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.opecu.org.br/EstudoEAnalise.aspx>>. Acesso em: 28 de jul. 2011.

VELASCO e CRUZ, S. Um novo Jogo: O longo caminho rumo à Rodada Uruguai do GATT. **Cadernos Cedec**, ed. Especial CEDEC/INCT-INEU, n.109, p.07-31, ago. 2012.

WARWICK COMMISSION. **The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The Report of the First Warwick Commission**, Coventry: The University of Warwick, 2007.
WINHAM, G. The World Trade Organisation: Institution-Building in the Multilateral Trade System. **The World Economy**, v. 21, n. 3, p. 349-368, 1998.

YEUTTER, C. Bringing Agriculture into the Multilateral Trading System. In: Bhagwati, J; Hirsch, M (Ed.). **The Uruguay Round and Beyond: Essays in honor of Arthur Dunkel**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.

ZANGL, B. Judicialization matters! A comparison of dispute settlement under GATT and the WTO. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 4, p. 825-854, 2008.

ZENG, K. Trade structure and the effectiveness of America's "aggressively unilateral" trade policy. **International Studies Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 93-115, 2002.