

Do GATT à OMC: a perspectiva neoliberal institucionalista*

José Augusto Fontoura Costa¹

Resumo

O artigo aborda a história das Rodadas do GATT e, principalmente, da criação da OMC, a partir da perspectiva do neoliberalismo institucional das Relações Internacionais, de modo a vincular os interesses econômicos aos processos políticos de tomada de decisão. As percepções econômicas e o estabelecimento de matrizes de interesses são ligadas ao contexto político e à estrutura das negociações, estudada para que se discuta a importância das instituições internacionais para a estabilização das relações entre Estados.

Palavras-chave: OMC. Regimes internacionais. Neoliberalismo institucional. Comércio internacional. Jurificação.

1 Introdução

As negociações internacionais comerciais raramente são fáceis. Já quase se havia perdido a esperança quando a Rodada Uruguai do GATT foi concluída, resultando na criação da OMC. Desde as primeiras negociações, ainda nos anos 1940, com um pequeno número de partes e temática estritamente tarifária, as rodadas vinham se tornando mais complexas e, conseqüentemente, longas. Quais foram, então, as razões da possibilidade e necessidade dos acordos celebrados em Marraqueche?

O presente artigo procura essa compreensão por meio do emprego das teorias das Relações Internacionais que podem ser denominadas neoliberais insti-

* Recebido em 05/04/11

Aprovado em 26/06/11

¹ Professor Titular de Direito do Comércio Internacional - Faculdade de Direito da USP.
E-mail: jafontouracosta@gmail.com

tucionalistas. Parte-se, sobretudo, da percepção de que o realismo não apresenta elementos suficientes para promover uma análise convincente da formação e da continuidade das instituições. Tal constatação levou à busca de explicações alternativas, mesmo que sem romper com todos os seus pressupostos. Nesse sentido, é fundamental a noção de que as considerações de ordem econômica podem influenciar as decisões dos Estados de modo diverso do resultante dos cálculos de poder, gerando interdependência e estabilização de comportamentos.

Desse modo, o artigo apresenta uma breve discussão teórica, destinada a apresentar ao leitor menos habituado à teoria dos regimes internacionais e ao neo-liberalismo institucionalista.

Em seguida, para discutir a aplicação dessas perspectivas teóricas à análise das instituições internacionais econômicas, empreende-se o estudo das transformações históricas do GATT. Em uma primeira etapa, da celebração do acordo até a Rodada Dillon, observa-se a passagem de uma clara hegemonia estadunidense para situações que mesclam cooperação e conflito com Europa e Japão, sem que se deixasse de lado a preocupação em favorecer a eficiência econômica associada à prosperidade e à estabilidade política interna dela derivada. Em seguida, verifica-se o ingresso de um considerável número de novas Partes Contratantes, sobretudo de países em desenvolvimento. Entrementes, a agenda de negociações se complexifica, os Estados Unidos passam a buscar reciprocidade nas concessões feitas a países avançados e o sistema aprofunda os princípios de tratamento diferenciado. Por fim, avaliam-se as negociações da Rodada Urugui e o contexto econômico e político que possibilita a criação da OMC.

Discute-se, então, o processo que levou ao aparecimento dessa organização, considerando não apenas o cenário político e as questões econômicas que compõem seu pano de fundo, mas a estrutura da negociação em que as diferenças dos alinhamentos de interesses em campos distintos e a possibilidade de realizar barganhas cruzadas mostram haver substituído a capacidade de imposição hegemônica de padrões como instrumento de transformação e fortalecimento de normas e organismos internacionais, o que corrobora a hipótese de que, sim, as instituições importam.

2 O neoliberalismo institucionalista

O referencial teórico básico de qualquer estudo de Relações Internacionais é, não resta dúvida, o realismo, especialmente a partir das formulações de Edward Carr (2001) e Hans Morgenthau (2003), não sem que se dê a devida importância ao estruturalismo de Kenneth Waltz (2002). Partindo de premissas como a centralidade dos Estados como atores e da busca racional da maximização relativa de poder, os realistas tendem a considerar imprópria toda forma de cooperação que implique em alguma desvantagem para algum dos envolvidos. Consequentemente, consideram as instituições internacionais pouco robustas, já que serão desconsideradas sempre que questões estratégicas vierem à tona.

Entretanto, a cooperação ocorre e as instituições internacionais parecem impactar sobre os modos de agir dos Estados.

Tal constatação levou ao aparecimento, nas décadas de 1970 e 1980, de uma teoria dos regimes internacionais voltada a explicar como as instituições surgem, mantêm-se e se transformam, sendo capazes de influenciar as decisões estatais. O neoliberalismo institucional, conforme Andreas Hasenclever et al. (1997), constitui-se na corrente dominante de tais teorias, da qual a hipótese de estabilidade hegemônica e o uso da teoria dos jogos são as mais importantes expressões.

Sumarizando, com Arthur Stein (1990), os neoliberais institucionalistas não arredam pé da pressuposição de racionalidade, a qual é compartilhada pelo realismo das Relações Internacionais e pelo neoclassicismo da Economia. Aceitam, no entanto, que atores hedonistas tendem a realizar trocas quando há benefícios mútuos e, portanto, cooperam. Isso, porém, é dificultado pela informação imperfeita e a imprevisibilidade. Nesse sentido, as instituições servem como instrumento para reduzir os custos de transação, por meio do incremento do fluxo de informações e do aumento da confiabilidade dos atores, já que o risco de sofrer com traições se mitiga quando os prejuízos derivados da redução ou interrupção de canais cooperativos passam a integrar o cálculo das vantagens.

No caso estudado, a hipótese seria de que o GATT, originalmente um instrumento da imposição da hegemonia americana no Ocidente, tornou-se impor-

tante para o incremento das relações comerciais entre países, gerando vínculos mais difíceis de desconstituir. Como foro de negociações, sistema de redução de barreiras comerciais e instrumento de resolução de controvérsias, tal acordo passou a ser instrumento de estabilização e robustecimento de relações econômicas, tornando-se uma instituição valiosa. Tais circunstâncias seriam, destarte, o fundamento que possibilitou sua continuidade em face do fortalecimento europeu e japonês e, concomitantemente, utilização como âmbito de distensão entre Norte e Sul.

Com efeito, a hipótese da estabilidade hegemônica afirma que os regimes internacionais resultam da institucionalização promovida por uma potência capaz de impor aos demais Estados a adesão a seus modelos e respeito a seus interesses. Sua elaboração original se deve ao economista Charles Kindleberger (1973) e sua descrição do período da recessão de 1929 a 1939 como um hiato entre a governança econômica internacional britânica e a americana. Desde então, com ênfase no trabalho de Robert Keohane (2005), tal mecânica se tornou a linha de base, a partir da qual se discute e se avalia a institucionalização. Sem embargo, é importante observar que a continuidade das instituições internacionais do comércio é um indicador de que tal perspectiva não se aplica integralmente e demanda outras explicações.

Seguindo tais reflexões, serão estudados os temas econômicos que permearam as rodadas mais recentes do GATT e, particularmente, as condições de sua conversão em OMC desde um ponto de vista que busca identificar os interesses dos países, individualmente e organizados em grupos, e aplicar algumas inferências em termos de negociação cruzada e jogos de duas camadas.

Nada disso significa que o ponto de vista do realismo possa ser desprezado. As transformações do Acordo Geral sobre GATT e deste na OMC podem ser explicados, pelo menos parcialmente, mediante a aplicação de seus pressupostos. Em particular, várias adaptações e interpretações do acordo seguiram as oscilações do conflito entre Estados Unidos e União Soviética, sobretudo no que se refere à disputa por zonas de interesse em face da aceleração e do aprofundamento dos processos de descolonização e à redefinição das identidades de países em desen-

volvimento. Não obstante, a aplicação dos instrumentos de análise neoliberais e institucionalistas possibilitam compreender com maior profundidade como: (1) os aspectos especificamente econômicos influíram sobre os rumos das negociações e acordos do comércio internacional; e (2) em que medida as instituições realmente produzem seus impactos em âmbitos específicos e diversos da defesa.

Admite-se, ademais, que os interesses estatais não são estáveis ao longo do tempo. Isso porque, mesmo aceitando que os Estados calculam em termos de poder o próprio significado do poder militar e, particularmente, sua relação com a base econômica e com as possibilidades de exercerem influência não apenas mediante bastões, mas também frente às suculentas cenouras, variam sobremaneira. Além disso, países diferentes interpretam o poder de modo diverso: as principais potências têm preocupações mais justificadas e intensas com a segurança do que Estados mais fracos, que, ao fim e ao cabo, dependem do contínuo reposicionamento em alianças ou da gritante insignificância para sobreviver como entidades autônomas.

Em um âmbito mais dúctil, como o da economia, em que a cooperação é mais provável e as percepções sobre a função de um sistema internacional de estabilização e promoção do crescimento econômico são mais difíceis de reduzir a uma única variável, é certo que as variações temporais e espaciais das percepções a respeito dos interesses e sua expressão nos foros internacionais são ainda mais significativas. O agrupamento de atores, tanto como coalizão política para a consecução de objetivos harmônicos quanto, pelo menos, como categorização artificialmente atribuída para facilitar o estudo, são importantes para uma compreensão mais aprofundada dos alinhamentos e alianças que se produzem ao longo da história do sistema GATT/OMC. Por essa razão, o presente artigo trata alguns temas econômicos fundamentais nas rodadas para se compreender o papel específico da organização e os posicionamentos de países e alianças que, buscando promover seus interesses na maior medida possível, tornaram possível a renovação do sistema internacional do comércio.

O principal par de interesses contrapostos é, evidentemente, formado pela dicotomia liberalização/proteção, a qual toma diferentes sentidos em momentos

distintos, ou seja, não é temporalmente estável ou homogênea e dependeria, de um ponto de vista construtivista, da formação de consensos sociais, visões de mundo e matrizes de interesses. Essas mudanças, porém, não são objeto específico deste artigo: apenas se toma a tensão entre tais termos como instrumento de organização da análise. Do mesmo modo, são utilizadas outras duas importantes dicotomias: (1) a expansão/conservação dos âmbitos materiais cobertos pelo sistema GATT/OMC; e (2) a flexibilidade/rigidez dos modelos institucionais e organizacionais de tomada de decisão e, portanto, opções por cursos de ação, e o estabelecimento de princípios e instituições que tendem a perdurar para além do tempo para o qual foram imaginados.

3 Do liberalismo incrustado à reciprocidade

Considerando suas funções, pode-se afirmar que houve mudanças ao longo da história do GATT/OMC. Entre 1947 e 1955, as questões mais prementes eram, sem dúvida, favorecer a estabilidade econômica e a prosperidade decorrente do comércio, estabelecendo as condições de existência de um liberalismo incrustado, entendido por John Ruggie (1983) como aquele preocupado em temperar a abertura dos mercados com a estabilidade social nacional, ao mesmo tempo em que se garantia o acesso a matérias-primas de importância tanto econômica quanto estratégica. É necessário ressaltar que, tanto nas instituições de Bretton Woods quanto no GATT e na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 1951, considerações sobre segurança eram os primeiros itens da ordem do dia.

Depois de 1955, com o ingresso do Japão e de antigas colônias, a liberalização ainda tinha o sentido de compartilhar a prosperidade com novas economias, firmando as escoras do mundo livre contra a ameaça comunista. As reduções tarifárias, principal objeto do GATT nesse período, são bem sucedidas, apesar da complexidade das negociações. Pode-se afirmar que o amplo consenso em termos dos benefícios do comércio, mitigados, sempre que necessário, por exceções protetoras do bem-estar, é marcado por uma considerável harmonia, a qual resulta mais do consenso ideológico e dos bons resultados econômicos da época do que de uma imposição hegemônica estadunidense, a qual projeta a imagem de uma liderança benigna.

A quebra desse consenso estaria por vir a partir da organização política dos países em desenvolvimento, que se aperceberam das vantagens que poderiam extrair das tensões da Guerra Fria. Mesmo definindo seus interesses de maneira conservadora, sem considerar a ampla formação de uma identidade terceiro mundista, havia fortes razões e condições para obter alguns ganhos sem fazer concessões, o que durou da Rodada Dillon à Rodada Tóquio. O fato de que sua participação no comércio mundial era pouco expressiva – e, portanto, americanos, europeus e japoneses estivessem mais preocupados uns com os outros do que com os países em desenvolvimento – não deixa de ser relevante. Decerto, tanto a aceitação da Comunidade Econômica Europeia quanto as discussões em torno do Código de Subsídios da Rodada Tóquio (GRIECO, 1990; LOWENFELD, 2008) foram consideravelmente mais tensas do que a aprovação da Parte IV do GATT, a adoção da Cláusula de Habilitação ou a conformação do Sistema Geral de Preferências, embora houvesse resistência americana a estender os benefícios dos códigos aos países em desenvolvimento sem reciprocidade (BARTON et al., 2006).

É interessante, nesse ponto, observar as alterações da política interna americana e seu influxo sobre as posturas nas negociações comerciais. Conforme Bryant Garth (2008), para forçar a abertura dos mercados europeus, durante a Rodada Dillon, a administração Kennedy optou por desacelerar a promoção do livre comércio. O empresariado americano pressionava e, em resposta, nomeou-se um Representante Comercial Especial (mais tarde o Representante Comercial dos Estados Unidos – USTR) para conduzir as negociações. Ele passou a ter posições mais ativas em face do desequilíbrio da balança comercial em relação ao Japão e, portanto, dar preeminência às questões especificamente econômicas em detrimento das estratégicas. Mais tarde, incitado pelo Secretário do Tesouro, o Presidente Nixon chegou a adotar posturas de confronto. William Eberle, ex-executivo com doutorado em Harvard, assumiu como USTR e passou a pressionar, fora das rodadas do GATT, pela liberalização dos outros países. O *Trade Act* de 1974, assinado por Gerald Ford, reforçou esta postura, inclusive por meio da Seção 301, que abria aos empresários a possibilidade de reclamar caso se vissem injustamente excluídos de mercados estrangeiros, passando a ter autorização jurídica para agir diretamente, sem depender das boas graças do governo.

Além disso, a Rodada Tóquio já ocorreu em um ambiente econômico internacional muito menos favorável do que o das décadas de 1950 e 1960. O final do padrão dólar-ouro de convertibilidade, forçado pela ação do governo Charles de Gaulle, os gastos estatais americanos da administração Kennedy/Johnson e o custos da Guerra do Vietnã, acompanhados da crise do petróleo de 1973 e da continuidade do crescimento japonês, levaram a um reposicionamento americano. A insistência na reciprocidade, já a partir da Rodada Kennedy, e a percepção política da perda da hegemonia econômica sinalizam as intenções de dividir, com europeus e japoneses, os custos da retenção da expansão socialista financiada por Moscou, ao mesmo tempo em que se buscavam alternativas para manter a liderança econômica e tecnológica. A extensão do regime do GATT às barreiras não-tarifárias, que têm o sentido claro de derrubar defesas europeias a bens produzidos nos Estados Unidos, demonstra um impulso ao liberalismo e, ao mesmo tempo, uma parcial ruptura com o consenso em torno da necessidade de garantir a prosperidade dos países da Europa Ocidental. A expansão do âmbito temático, portanto, coloca-se como um resultado da alteração de interesses e do maior peso que as questões liquidamente econômicas passaram a representar na política externa americana. Nesse sentido, poder-se-ia falar em uma redefinição das condições do jogo entre América e Europa, que, como bem identificado por Grieco (1990) na forma de relativização dos interesses, parece haver passado, para lançar mão de expressões da teoria dos jogos, de caçada do gamo a um legítimo dilema do prisioneiro. A maior complexidade das controvérsias já identificada nos anos 1960 une-se ao maior risco de descumprimento, decorrente da quebra do consenso, levando a uma formalização do sistema de solução de controvérsias em 1979.

Os teóricos neoliberais institucionalistas avaliam esse período como um claro sinal de que o modelo da estabilidade hegemônica não podia servir de explicação para a continuidade do funcionamento do GATT. Isso é bastante claro nas observações de Charles Lipson (1983), para as quais o enfraquecimento do regime internacional do comércio teria sido previsto por um modelo de difusão hegemônica de padrões: novas barreiras setoriais, declínio do sistema de solução de controvérsias e enfraquecimento dos princípios de não discriminação, afirma, são coerentes com essa previsão. Entretanto, a redução de tarifas, as funções de foro multilateral e o sucesso da Rodada Tóquio, em que pese o caráter *a la carte* de

seus códigos, seriam difíceis de explicar desta perspectiva teórica, sobretudo considerando as difíceis condições econômicas em que se produziram.

Assim, de modo consistente com as condições da época, a economia ou pelo menos o comércio são tratados como uma área desvinculada da segurança, o que é consistente com a noção de que o regime se dá, como afirma Stephen Krasner (1983, p. 3), “em uma dada área das relações internacionais” e com a hipótese de Robert Keohane e Joseph Nye de que a hegemonia deve ser considerada em cada uma das áreas específicas de atuação e não como o resultado de um agregado em termos de poder (KEOHANE; NYE, 1973). Embora se admita alguma eficiência preditiva do modelo da formação hegemônica de regimes, observa-se claramente que *as instituições importam*, pois apesar da decadência do poder relativo americano – decorrente da contraposição às Comunidades Europeias e da entrada dos novos membros – houve resistência dos princípios e normas, mesmo que, talvez, apenas momentaneamente deformados. Os regimes, porém, persistem com suas identidades originais.

É particularmente interessante a análise de Charles Lipson (1983) a respeito dos setores em que o regime mostrou maior fragilidade e os em que o maior dinamismo econômico possibilitou mais liberalização. De forma consistente com a noção de liberalismo incrustado de John Ruggie (1983), observa-se que os setores intensivos em mão de obra – que utilizam tecnologias padronizadas e onde a competição é mediada quase que exclusivamente pelos preços – são os que acusaram de maneira mais evidente as fragilidades do regime e, portanto, “[...] quando aço, calçados, vestuário e têxteis estão envolvidos [...] a despeito de qual seja o país exportador” (LIPSON, 1983, p. 259). Decerto, esses são os produtos mais sensíveis do ponto de vista social, pois envolvem os níveis de emprego e salários, sendo muito relevantes politicamente. Por outro lado, os setores em que os produtos são intensivos em capital e tecnologia, de ciclo curto, com ganhos de escala elevados, altamente diferenciados e, portanto, competindo não apenas mediante preços, experimentaram uma considerável liberalização no período. Por fim, o comércio intrassetorial, em que há exportação e importação de bens do mesmo setor, parece ter efeitos de alavancagem da liberalização, pois mercados mais amplos possibilitam ganhos de eficiência e reduções de custo em razão da escala.

4 Uruguai: a rodada do desenvolvimento?

Os países em desenvolvimento, por sua vez, tampouco ficaram imunes aos fatores da crise. Em 1973, antes do primeiro choque do petróleo, o total da sua dívida externa se mantinha no confortável patamar de U\$ 100 bilhões. Em 1982, ano em que o México anuncia sua moratória, essa cifra alcançara U\$ 850 bilhões. Em 1988, já excedia a U\$ 1,2 trilhão. Muitos países passaram a contrair novos empréstimos, apenas para realizar o serviço da dívida (pagamento dos juros e alguma amortização), sem que isso implicasse qualquer incremento da capacidade de investimento público interno. As causas imediatas da crise de endividamento foram o crescimento dos juros a partir de 1978, a recessão do início dos anos 1980 e o crescimento do valor relativo do dólar (CHACHOLIADES, 1990).

Nesse panorama, políticas de substituição de importações começavam a se mostrar insustentáveis, seja pela conservação da ineficiência relativa resultante da proteção artificial dos mercados e à impossibilidade de explorar plenamente os benefícios de escala, seja pela impossibilidade de manter gastos estatais elevados em infraestrutura e compras públicas.

Economias intermediárias, então, passam a observar as negociações no GATT, na Rodada Uruguai, como um âmbito para o exercício de posturas protecionistas, pois, mesmo quando já se admitia a necessidade de reformulação de políticas, desejava-se ou amenizar as agruras de ajustes ortodoxos mediante a espera por uma melhora da situação econômica internacional, ou garantir um ritmo de reformas que fosse compatível com a estabilidade política. Ao mesmo tempo, países com economias avançadas tomaram consciência da importância de incluir os temas da propriedade intelectual e dos serviços, setores em que detinham consideráveis vantagens comparativas, em contrapartida ao acesso a seus mercados, considerando, aliás, que a balança de pagamentos americana mantinha seu equilíbrio com base em *royalties* e serviços financeiros, apesar de crescentes déficits comerciais.

Não há muitas dúvidas de que a Rodada Uruguai foi a mais complexa até então. A Agenda de Punta del Este (1986) fixou metas bastante ambiciosas, embora não previsse a formação de uma Organização Internacional. Seguindo a sugestão

de John Barton et al (2006) pode-se falar em três principais finalidades: (1) a incorporação dos setores têxtil e agrícola, que até então tinham regimes ainda mais especiais e marcados por exceções; (2) a multilateralização dos códigos de Tóquio; e (3) a incorporação de temas novos, os quais implicavam a aceitação de que as obrigações assumidas sob a OMC poderiam ter efeitos sobre regulação interna, o que é muito claro no que se refere aos serviços e à propriedade intelectual.

Não foi, evidentemente, uma tarefa fácil avançar nesses três campos. A continuidade da crise do endividamento dos países em desenvolvimento e as querelas em torno da adoção de políticas ortodoxas de ajuste econômico, fomentadas pelo FMI, mantinham a tensão no ar, ao passo que as negociações avançavam pouco em muitas matérias. A inclusão de um acordo sobre serviços, um acordo sobre propriedade intelectual e a revisão do comércio de bens agrícolas foram os principais pontos de debate. Os descompassos entre Estados Unidos e CE no tema agrícola ajudaram a atrasar o acordo até que, em 1992, chegou-se a uma solução de compromisso, que terminou por resultar no fechamento da Rodada em Marraqueche e o surgimento de uma nova organização.

A erosão do poder de barganha de países em desenvolvimento, que não mais dispunham da alternativa de aproximação da União Soviética, ajudou a alavancar resultados que pouco lhes favoreciam. Em termos econômicos, as vantagens obtidas para a proteção da propriedade intelectual foram significativas, ao passo que as políticas de subsídio americanas e europeias em matéria agrícola pouco se alteraram. A coesão da aliança atlântica, formada por Estados Unidos e Europa, e a falta de poder de barganha e de capacidade de articulação dos países em desenvolvimento foram, então, decisivas. A liberalização foi, portanto, bastante seletiva e manteve as possibilidades de continuar com as políticas sociais, próprias do liberalismo incrustado nos países desenvolvidos, particularmente por meio da política agrícola europeia. Mais do que uma expressão máxima de um neoliberalismo econômico radical, como se usa destacar até hoje, houve mais propriamente uma acomodação dos interesses dos principais atores econômicos internacionais em termos que proporcionavam um âmbito mais amplo e protegido para os produtos em que estes têm vantagens, sem conceder mais acesso em setores social e politicamente sensíveis.

A coesão estratégica dos países em desenvolvimento ia caminhando para seu ocaso e a alvorada dos países em transição, com parques industriais defasados, mas elevados níveis de educação e qualificação da mão de obra, colocava novos desafios para as economias intermediárias. Assim, no momento do fechamento da Rodada, a aliança atlântica plasmou os aspectos centrais da OMC, enquanto aos demais países coube o papel de mitigar, na maior medida possível, um desfavor ainda mais impactante. Pode-se, ainda, afirmar, em termos de estrutura institucional, que a ampliação dos temas, seu entrelaçamento e o incremento da mordedura do sistema de solução de controvérsias atendiam, em geral, a interesses dos países desenvolvidos.

Não obstante, a constelação específica de interesses e posicionamentos nacionais se apresenta, na realidade, como mais ampla e complexa. De fato, já durante a Rodada Uruguai, foi se tornando mais claro que a simples dicotomia entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não era suficiente para explicar as diferenças em termos de interesses, os quais tampouco podem ser facilmente alinhados como liberalizantes ou protecionistas. Considerando que as tarifas sobre bens industrializados já não representavam uma barreira significativa ao comércio, é importante, para compreender a distribuição de interesses entre atores e grupos de atores, avaliar o processo da Rodada Uruguai em torno das três finalidades centrais identificadas acima.

4.1 Têxteis e agricultura

No que se refere ao aprofundamento da inclusão no GATT/OMC do comércio de têxteis e de bens agrícolas, deve-se ressaltar que a intervenção estatal para proteger produtores nacionais torna as compensações cruzadas mais difíceis de serem divisadas, ao contrário dos demais setores, em que a abertura de um mercado pode ser compensada pelo acesso a outros.

O setor têxtil e de confecções é tradicionalmente percebido como politicamente sensível, pois naquelas regiões em que já encontrou a maturidade, os muitos postos de trabalho, próprios de uma produção intensiva em mão de obra, encon-

tram-se sempre ameaçados pela invasão de produtos originários de países onde os salários são mais baixos. Naqueles países que buscam desenvolver a indústria e urbanizar a população, entretantes, o setor têxtil e de confecções se mostra particularmente atraente, pois exige pouco investimento de capital e apresenta uma vigorosa capacidade de absorção de pessoal.

Como resultado, o GATT aceitava barreiras comerciais de fronteira, muitas vezes na forma de restrições quantitativas. Assim, desde as restrições voluntárias às exportações impostas pelo Japão por ocasião de sua entrada no GATT, em 1955, para apaziguar os ânimos americanos, bem como as de Hong Kong, Índia e Paquistão em relação ao Reino Unido, o setor começa a se afastar do tratamento padrão. Desse modo, negociou-se em 1961 um acordo de curta duração para proteger os mercados de países desenvolvidos, o qual foi substituído, em 1962, pelo Acordo sobre Comércio Internacional de Têxteis de Algodão, o qual foi renovado em 1967 e 1970 e que permitia a imposição de barreiras à importação – em face do risco de quebra setorial. Essas restrições podiam ser impostas unilateralmente ou negociadas em bases bilaterais, excepcionado o tratamento de nação mais favorecida. Esse acordo foi substituído, em 1974, pelo Acordo Multifibras, o qual incluiu outras fibras, como as de lã e sintéticas. Foi substituído pelo Acordo sobre Têxteis e Confecções, já na Rodada Uruguai, para a extinção das cotas e sua substituição por barreiras tarifárias, o que, apesar de consideráveis vantagens, não implica uma expansão do comércio mundial (BARTON et al., 2006; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001).

O setor agrícola, por sua vez, também se mostra muito sensível, embora por razões diversas. Em primeiro lugar, existem preocupações de ordem estratégica que levam a alguns países, dos quais Israel é o exemplo mais emblemático, a buscarem a manutenção de autonomia na produção de alimentos. Além disso, políticas agrícolas são, muitas vezes, mais de talhe social do que propriamente econômico. Se nos Estados Unidos a estrutura de suporte à agricultura, mais intensiva em capital que em mão de obra, tem a finalidade principal de proteger os produtores contra as flutuações de preço, o mesmo não ocorre com a política europeia, a qual tem em vista a manutenção de estruturas de pequena propriedade e fixação geográfica dos camponeses fora dos grandes núcleos urbanos. De maneira similar, na Índia

e na China, os governos buscam evitar que impactos do comércio internacional venham a repercutir nas estruturas sociais associadas à produção agrícola.

Países particularmente eficientes na produção de bens agrícolas, como África do Sul, Argentina, Austrália e Brasil, integrantes do Grupo de Cairns, têm mais interesses em um aprofundamento da liberalização, já que teriam condições de suprir, com eficiência, demandas de mercados mais amplos. São países que empregam tecnologias modernas, pouca mão de obra e áreas extensas de produção, o que redundaria em menores custos do que Estados Unidos, Europa, Índia ou outras regiões.

Consequentemente, os países protecionistas têm pouca disposição em atribuir a instituições internacionais o condão de criar obrigações que limitem a capacidade corretiva e regulatória de políticas econômicas. Tal fato está na raiz da lentidão com a qual o setor agrícola foi se aproximando das disposições-padrão do GATT/OMC. Como explica John Barton et al. (2006), os governos têm por princípio evitar que as regras de comércio exterior obstruam a gestão dos mercados internos e a implementação de políticas públicas. Em um setor tão sensível, por razões econômicas e sociais, há uma imensa cautela, já que, para serem efetivas, as ações públicas dependem da proteção na fronteira, dada pelas medidas quantitativas ou mega-tarifas, e de um instrumento para incrementar a demanda interna: os subsídios.

Com efeito, é possível identificar no regime do GATT uma série de disposições que podem ser utilizadas para barrar os impactos do mercado agrícola internacional. De um modo geral, a proteção do setor agrícola é fundada no Artigo XI, que permite restrições quantitativas sob certas circunstâncias, no Artigo XVI, que aceita subsídios para setores primários, e no Artigo XX, que reconhece direitos para salvaguardar a saúde e a segurança. O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai deu, porém, passos significativos em termos de aproximação dos princípios gerais, mediante a extensão da proibição de barreiras quantitativas e do levantamento do *waiver* concedido desde 1955 aos Estados Unidos. Além disso, o *variable levy* europeu foi proscrito e os subsídios foram limitados. No que concerne aos países em desenvolvimento, a inclusão nesse acordo de tratamento diferencial e preferencial foi necessária para angariar seu apoio, pois estes divisavam a

possibilidade de que uma ampla liberalização também prejudicasse suas políticas econômicas voltadas ao setor agrícola.

Não obstante, a “tarifização” do setor agrícola, da mesma maneira que no têxtil, lança dúvidas consistentes a respeito da possibilidade de baixar as megatarifas em prazos razoáveis e por meio de negociações tradicionais, já que as peculiaridades setoriais e a sensibilidade política permanecem. Além disso, os subsídios continuam a ser autorizados e a redução dos tetos de ajuda depende de negociações posteriores – um dos pontos que a Rodada Doha vem tendo dificuldades em superar. Apenas pequenas modificações em termos de política de promoção e proteção do setor agrícola dos Estados Unidos e da Europa se efetivaram e o impacto sobre a liberalização é ainda muito reduzido (BARTON et al., 2006; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001).

4.2 Os códigos da OMC

No que diz respeito à multilateralização e à consolidação dos códigos do GATT, a Rodada Uruguai também obteve algum êxito. A respeito da discussão sobre salvaguardas, houve uma sensível mudança no grupo de países interessados em sua utilização. Se entre 1950 e 1959 os Estados Unidos utilizavam mais salvaguardas que todos os demais membros somados, tal situação já se inverteu na década seguinte, em que os grandes adeptos dessa proteção passaram a ser a Europa e a Austrália, embora estes tenham deixado de utilizá-las como instrumento preferencial, optando por soluções mais específicas, inclusive restrições voluntárias de exportação e ações antidumping (BARTON et al, 2006).

A discussão da matéria não chegou a ser conflituosa e, ao final, adotou-se um texto proposto pelos europeus em 1989, o qual aplica diferentes critérios às medidas de curto ou longo prazo, sendo que as primeiras não implicam retaliações ou compensações, ao contrário das outras em que, ausentes dadas condições, podem ser punidas. Há também exceções para países em desenvolvimento que contribuem com parcelas reduzidas do total do comércio internacional do bem em questão.

Em matéria de antidumping, a principal tensão se dá entre os interesses de países exportadores e países importadores, sendo que os primeiros favorecem uma maior clareza das disposições, preferindo mais previsibilidade, ao passo que aos importadores interessam disposições mais flexíveis, as quais possibilitam reações juridicamente sustentadas contra situações em que seus mercados se vêem ameaçados por surtos de mercadorias alienígenas. Nesse sentido, países asiáticos, cuja economia é fortemente direcionada à exportação de bens industrializados, dão suporte à primeira corrente, ao passo que Estados Unidos e Comunidades Europeias preferem uma abordagem menos rigorosa, até porque são, às vezes, importadores e exportadores.

Ao final, o texto adotou uma solução de compromisso, detalhando mais e melhor a definição de dumping, por um lado, e expandido as razões aceitas para sua utilização, pelo outro (BARTON et al., 2006; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001).

Embora os subsídios tenham sido objeto do código de mais difícil negociação na Rodada Tóquio, levando a um texto carente de maior precisão, durante a Rodada Uruguai, “[...] foram menos difíceis do que as discussões sobre antidumping, parcialmente por causa de diferentes coalizões entre países” (BARTON et al., 2006, p. 115).

Decerto, os Estados Unidos tinham por objetivo um regime duro, excluindo o maior número de formas de subsídios estatais possíveis, excepcionando, porém, os setores de tecnologia e os que envolvessem proteção ambiental. Interesses diversos dos demais países terminaram por conduzir à aceitação do modelo do “semáforo”, em que os subsídios são distribuídos em três categorias: proibidos (subsídios condicionados a requisitos de exportação ou de uso de insumos locais, exceto bens agrícolas), intermediários (são puníveis se resultam em prejuízos significativos, se o produto for subsidiado em mais de 5% de seu valor) e permitidos (para pesquisa e desenvolvimento e para desenvolvimento regional). Há também mecanismos de tratamento diferenciado em favor de países em desenvolvimento.

No que tange ao código de barreiras técnicas ao comércio, a solução encontrada pelos negociadores da Rodada Uruguai veio no sentido de uma divisão das

matérias em um Acordo sobre Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS), por um lado, e um acordo sobre as demais barreiras técnicas, por outro.

A preocupação em manter a capacidade regulatória dos Estados em matérias capazes de afetar a saúde e o bem-estar de seus cidadãos, às vezes com grandes impactos sobre o comércio de bens agrícolas, opôs interesses americanos e europeus. Isso se revelou, por exemplo, no caso *EC – Hormones*, em que uma diretiva europeia foi considerada inconsistente com a OMC tanto pelo Grupo Especial quanto pelo Órgão de Apelação.

Seguindo as linhas gerais do código de Tóquio sobre barreiras técnicas, a capacidade regulatória estatal é amplamente mantida, a menos que resulte em uma injustificada restrição ao comércio. Isso ocorre também com o novo acordo sobre barreiras técnicas ao comércio, que inclui medidas para manutenção de segurança e em proteção ao meio ambiente (BARTON et al., 2006).

Apesar do relativo sucesso com os códigos sobre salvaguardas, antidumping e subsídios, que foram multilateralizados na OMC, os códigos sobre compras governamentais e sobre comércio de aeronaves civis se mantiveram plurilaterais, ou seja, sem exigir a adesão de todos os Membros. Particularmente no caso das compras governamentais, segue-se a lógica da preocupação estatal em manter controle sobre determinadas atividades e setores, a despeito da possibilidade de obter benefícios em termos de aplicação mais eficiente de recursos públicos, ao buscar bens e serviços em mercados internacionais. Ainda assim, pode-se considerar que houve significativos progressos na tarefa de unificar os códigos, particularmente com a multilateralização decorrente do *single undertaking*.

4.3 Serviços e propriedade intelectual

Não obstante, as maiores dificuldades nas negociações da OMC concentraram-se na proteção da propriedade intelectual e do comércio de serviços. Na medida em que tais áreas implicam influência dos ajustes internacionais para além das fronteiras aduaneiras e, portanto, colocam a questão das limitações à soberania

nia, em ambos os casos foi muito difícil conciliar posições, o que, ao final, só se alcançou mediante a negociação cruzada com outros temas.

A liberalização de serviços era, ao tempo do início da Rodada Uruguai, uma grande incógnita, pois havia poucos dados disponíveis e faltava uma metodologia de avaliação que permitisse prever com mediana clareza quais seriam os impactos da liberalização nos diversos setores. Por serem intangíveis e impossíveis de serem estocados – apesar de essas características não acompanharem alguns dos bens de capital necessários para efetivar a prestação do serviço –, levam a uma lógica distinta da aplicável ao comércio de bens e, em particular, à possibilidade de controle de fluxo mediante tarifas alfandegárias.

Ademais, os serviços são, em regra, heterogêneos, sendo particularmente difícil reduzi-los, senão em alguns setores específicos (serviços financeiros, por exemplo), a produtos padronizados e, muito menos, a *commodities* comerciáveis em *spot markets*, já que são desenhados conforme as necessidades do cliente e dependem, para sua boa prestação, de habilidades e conhecimentos específicos dos prestadores. Outra característica principal é que, frequentemente, exigem a coprodução, uma vez que podem depender da presença e da cooperação do consumidor.

Essas características fazem com que seja pouco razoável tratar o comércio de serviços usando os mesmos princípios e lógica do comércio de mercadorias. Isso exige a identificação de algum ponto focal que permita concentrar as avaliações, as análises e as negociações em um âmbito razoável (BARTON et al., 2006; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001). Sobretudo no que tange aos países em desenvolvimento, a única certeza a respeito do interesse em abordar o campo do comércio de serviços é seu potencial de gerar riqueza e certas redistribuições, sendo tudo o mais incerto até hoje, o que parece justificar os passos de formiga com que vêm caminhando as negociações setoriais.

Além disso, há impulsos ambíguos nas arenas políticas internas, sendo que setores manufatureiros, interessados em reduzir o custo de insumos, costumam ser favoráveis a tal liberalização, ao passo que consumidores e trabalhadores tendem a ser mais conservadores. Essa situação termina por deixar os Estados com certa

margem de manobra para negociar em serviços, já que nenhuma posição será integralmente satisfatória ou insatisfatória.

Não obstante, em um âmbito a respeito do qual se tem pouca informação, mas se percebe um enorme potencial de crescimento, as negociações multilaterais ajudaram a gerar clareza em alguns aspectos como, em particular, a identificação de possíveis pontos focais e a distinção entre liberalização e desregulamentação. A respeito dos pontos focais, as possibilidades existentes eram as (1) de identificar barreiras à livre circulação de serviços e buscar modos de redução harmônicos com os objetivos de crescimento, bem como (2) articular uma sistemática de concessões setoriais recíprocas em termos de tratamento nacional e de nação mais favorecida. A segunda dominou as negociações, concentrando esforços em barganhas de acesso a mercados conforme setores e modalidades de serviços (1. transfronteiriços, 2. consumidor se desloca até o fornecedor, 3. presença comercial e 4. trânsito de pessoas naturais) em sistemas de listas e preferências concertadas. A diferenciação entre liberalização e (des)regulação foi bastante importante, pois deixou claro que a primeira implica dar acesso a fornecedores estrangeiros, em condições não menos favoráveis que as dos nacionais, ao passo que a regulamentação pode (e deve) ser a mesma para ambas as categorias de fornecedores, mas sua compleição depende dos interesses e opções do Estado receptor em termos de políticas públicas.

Entretanto, os interesses dos Estados Unidos e da União Europeia não estavam perfeitamente alinhados a respeito da profundidade da liberalização. Umhas poucas economias abertas, dentre as quais a americana, preferiam um acordo vigoroso que, desde o princípio, impusesse obrigações vinculantes em todos os setores. Outros preferiam deveres mais leves, particularmente a respeito do tratamento nacional, que os europeus queriam restringir a alguns setores, o que não era sequer admitido por alguns países emergentes. Ao cabo, prevaleceu a opção mais moderada: câmbio da aceitação da definição dos serviços em quatro categorias e da possibilidade de discutir certas medidas não-discriminatórias, consagrou-se o caráter setorial do tratamento nacional (HOEKMAN; KOSTECKI: 2001).

Quanto à propriedade intelectual, como se verá, houve maior convergência de interesses dos países desenvolvidos.

Não é o caso, aqui, de se discutirem as razões pelas quais já há muito tempo os Estados empregam os recursos do contribuinte para proteger bens intelectuais, bastando mencionar que a justa remuneração do autor ou do inventor, bem como o incremento dos incentivos para a invenção e a inovação e a mais rápida difusão e liberação de conhecimento, já que as patentes têm sua maturidade, aparecem como principais argumentos, o que não quer dizer que não possam ser contestados (PICCIOTTO; CAMPBELL: 2003). Mais importante, porém, é compreender as alegações em prol da necessidade de padrões harmônicos internacionais, já que a medida exata do que e como se deve proteger tais direitos depende de circunstâncias sociais, culturais e econômicas que são diferentes em cada país.

Com efeito, no próprio processo histórico do GATT/OMC, a propriedade intelectual aparece, inicialmente, de maneira apenas marginal e predominantemente adversa à proteção: do Artigo IX deflui que as denominações de origem não podem ser utilizadas indevidamente para restringir o comércio e, dos Artigos XII. 3 e XVIII.10, depreende-se que o respeito aos direitos de propriedade intelectual são uma condição para utilizar barreiras quantitativas para correções na balança de pagamentos. Além disso, os direitos de propriedade intelectual não estavam sujeitos ao GATT, a menos que utilizados de maneira discriminatória. Mais tarde, os direitos de propriedade intelectual aparecem na Rodada Tóquio, em discussões sobre produtos falsificados, rubrica sob a qual também surgem, originalmente, na Rodada Uruguai. Argentina, Brasil, Egito, Índia e Iugoslávia se opuseram, a princípio, defendendo que a discussão do tema fosse além desses estritos limites e insistindo para que as outras questões fossem tratadas na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001).

As razões para harmonizar, ao que parece, seguiram interesses econômicos setoriais mais imediatos. De fato, os países da OCDE, com destaque para os Estados Unidos, tinham elevado interesse em incrementar os padrões de proteção e alcance de direitos de propriedade intelectual, não apenas como uma resposta às pressões dos setores farmacêutico, de entretenimento e de produtos tecnológicos, mas como maneira de obter efeitos redistributivos que repercutissem na balança de pagamentos. Para utilizar uma descrição muito primária de uma situação econômica bastante complexa, a ideia é que o benefício do consumidor (no país de

destino) em não pagar os direitos de propriedade intelectual seria transladado aos seus titulares (no país de origem). Como os países da OCDE já tinham, antes da Rodada Uruguai, padrões elevados de proteção desses direitos, seus consumidores seriam pouco afetados, ao passo que aqueles dos países em desenvolvimento, onde os padrões de proteção eram mais baixos e, às vezes, inexistentes, pagariam mais caro por determinados bens. Como resultado evidente há também a inclinação da balança de invisíveis em favor dos países exportadores de tecnologia, marcas comerciais e bens culturais.

Os países em desenvolvimento tinham distintas posições a respeito do Trips. Como Bernard Hoekman e Michel Kostecky (2001) expõem, a contraposição de interesses e a possibilidade de *quid pro quo*, por um lado, e a falta de coesão dos países do terceiro mundo, por outro, foram fatores que possibilitaram a adoção do acordo. O desejo de evitar o unilateralismo americano, pautado pela Seção 301 do Trade Act de 1974, levou países em desenvolvimento a verem como razoável a inclusão e o fortalecimento de direitos de propriedade intelectual na OMC. Para os membros da OCDE, a multilateralização também era interessante por razões de clareza e legitimidade. Além disso, alguns países mais pobres já haviam sido levados a elevar os padrões de proteção, já que não dispunham de setores nacionais com possibilidade de competir em pesquisa e desenvolvimento e estavam interessados em atrair investimentos estrangeiros diretos em setores intensivos em tecnologia. Países emergentes e em transição para o capitalismo, por seu turno, não negavam a possibilidade de efeitos benéficos, em longo prazo, da proteção multilateral, já que os direitos de propriedade intelectual são um elemento importante dos marcos regulatórios de economias de mercado e podem ser necessários para não afastar fluxos de capital produtivo e o acesso à transferência de tecnologia. Foram, porém, as barganhas cruzadas que levaram a bom termo as negociações, pois o acesso a mercados de produtos têxteis foi trocado por concessões para a conclusão do acordo Trips.

Nesse ponto, fica ainda mais clara a importância da possibilidade de negociação vinculada a âmbitos materiais diversos para possibilitar a cooperação, o que é consistente com as previsões dos modelos neoliberais institucionalistas, particularmente com a ampliação do âmbito de cobertura material (inclusão de agricultu-

ra, têxteis e confecções, serviços e propriedade intelectual) e com a fragmentação das matérias, negociadas separadamente (o que é bastante claro na separação do código sobre barreiras técnicas entre acordos de medidas sanitárias e fitossanitárias e um novo de barreiras técnicas). Isso é previsto tanto por Robert Keohane (2005) quanto pelas hipóteses do desenho institucional racional (KOREMENOS et al., 2004).

5 Sobre atores, grupos, interesses e estratégias

Como se observou acima, a resistência à liberalização pode se originar tanto de países em desenvolvimento quanto de países desenvolvidos. A dinâmica entre esses pólos – e dentro de cada pólo – tende a variar conforme a temática e os setores envolvidos. É por essa razão que se pode pensar em dois níveis de jogos interconectados.

No primeiro, cada matéria, fragmentada, é levada a um grupo de negociação e as posições dos Estados seguem linhas bastante vinculadas às percepções tipicamente internas e não se mesclam imediatamente com outras questões. Isso leva a distintas composições de alianças e grupos, sendo que, por exemplo, Estados Unidos e Comunidades Europeias tendem a concordar com a necessidade da manutenção de graus seguros de subsídios, ao mesmo tempo em que discordam sobre a amplitude das barreiras sanitárias e fitossanitárias. Ora, ao dispor as questões em grupos diversos, a atuação da aliança atlântica e do *Quad* se manteve forte nas discussões sobre o comércio de bens agrícolas, embora menos coesa em matéria de regulação sanitária. As alianças relativamente frágeis dos países em desenvolvimento variavam muito conforme a matéria, articulando coalizões em termos de interesses pontuais, as quais dificilmente logravam alinhar todas as economias intermediárias ou, ainda em menor medida, países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

A explicação de um *Trips* forte e um *GATS* crepitante pode ser dada, sem sequer ferir o senso comum, a partir da avaliação de como atuou a aliança atlântica. Havia, em matéria de propriedade intelectual, forte coesão dos interesses de

Estados Unidos e Europa contra frágeis e contraditórias alianças terceiro mundistas. Em matéria de serviços, porém, a estratégia americana de pressionar por mais liberdade, já existente para as telecomunicações e finanças estadunidenses, foi de encontro às posições protecionistas europeias. Há ainda, no caso do GATS, uma divisão dos países em desenvolvimento, com a maioria dando suporte à visão europeia, ao passo que algumas economias recentemente industrializadas e, portanto, preocupadas com a redução de custos produtivos e conscientes da capacidade de competir internacionalmente pela oferta de serviços, apoiaram os Estados Unidos.

O segundo nível do jogo, relacionado com o fechamento das rodadas, é o do cruzamento entre concessões em diferentes acordos. Com efeito, a aceitação da postura europeia no GATS possibilitou a atuação coordenada dos Estados Unidos com as Comunidades Europeias para o fechamento da Rodada Uruguai, pois as vantagens americanas com o Trips eram suficientes para contrarrestar, com folga, o que se concedia nos outros acordos. Por outro lado, as concessões em termos de comércio de bens agrícolas, têxteis e de confecção favoreceram, no primeiro nível do jogo, a aceitação do GATS e do Trips por países em desenvolvimento, mesmo que se pudessem identificar dilemas do prisioneiro (OCDE *versus* países em desenvolvimento e Estados Unidos mais alguns países em desenvolvimento *versus* Comunidades Europeias e maior parte dos países em desenvolvimento, respectivamente). Ao final, a aliança atlântica e o *Quad* tiveram seus interesses majoritariamente atendidos, ao passo que os países em desenvolvimento continuam à mercê de acordos pouco efetivos em termos de incremento do comércio ou abertura de novos mercados para bens agrícolas e têxteis.

Por outro lado, considerar os dois níveis de jogos como sucessivos não é condizente com a realidade: as expectativas de ganhos cruzados estão presentes em todos os momentos e fases de negociação e seria inadequado imaginar que todos os ajustes em matérias fragmentadas em grupos de negociação poderiam ser alcançados sem se ter em conta o *quid pro quo* entre distintas áreas. O resultado final é, como não se deveria deixar de supor, expressão do efetivo poder dos Estados na negociação, ainda que amplamente restrito à esfera econômica e sem referências a políticas de segurança – o que não nega sua presença imanente. Tampouco podem ser esquecidas as potencialmente nutritivas cenouras de um maior acesso

aos mercados de bens, particularmente agrícolas e têxteis, bem como os bastões representados pela presença constante das ameaças de levar temas de propriedade intelectual, medidas sanitárias e fitossanitárias e regulação de serviços para o âmbito unilateral, com a ineludível imagem da Seção 301 do *Trade Act* projetada sobre a tela das situações possíveis.

Por fim, mas não com menor importância, é crucial sublinhar que a institucionalização, pelo menos no caso estudado, é mais um resultado de posições contrapostas, de efetivos conflitos, do que da pura e simples possibilidade de cooperação mediante o incremento de ganhos absolutos. Decerto, na linha de Robert Axelrod (1984), esgrime-se que é possível cooperar sem a intervenção de instituições ou organizações internacionais, sempre que a percepção dos ganhos absolutos e uma longa sombra do futuro estejam presentes. Não obstante, os processos de negociação multilateral se assemelham mais a construções de consensos, inclusive nos termos de Oran Young (1989) e Peter Haas (1992), na busca de solução para problemas de incerteza técnica e sobre o comportamento alheio, o que reforça o posicionamento do estruturalismo focado em problemas, para os quais as instituições e organizações são criadas não para formalizarem interesses comuns, mas como abertura de espaços para barganhas e transações capazes de reduzir e domesticar efetivos conflitos (HASENCLERVER et al., 1997). Em certa medida, é algo que se reflete nas observações de Robert Hudec (1999, p. 10) a respeito das vantagens de um sistema baseado em normas, o qual seria mais eficiente, pois cristaliza posições políticas em etapas passíveis de implementação, torna o ambiente comercial mais previsível e consolida “a política comercial liberal contra as pressões internas por protecionismo”.

Essas diversas funções de instituições e organizações justificam a sua utilização como instrumentos de redução de conflito, que vão da expressa permissão de exceções aos regimes gerais à imprecisão voluntária da linguagem, passando por mecanismos de negociação e procedimentos de implementação escalonada de medidas. Sem embargo, ao que parece, a função de gerenciamento de conflitos, fundamental nas Organizações Internacionais e, também, no GATT/OMC, predomina – e deve predominar – sobre um puro e simples desejo de juridificação formal. Em outras palavras, deve-se assumir que a institucionalização é instrumental

– mas não um fim em si mesma – e, portanto, deve ser consistente com o mundo que se pretende gerenciar, tanto em termos de coerência com a efetiva distribuição de poder quanto em termos de capacidade de gerar mais paz, bem-estar e riqueza.

As problemáticas da Rodada Doha, inconclusa até o momento, não deixam de ter uma dinâmica assemelhada: dois níveis de jogos e busca de barganhas cruzadas para a incorporação ao sistema de temas e questões conflituosas. Sua análise detalhada depende, do ponto de vista dos instrumentos do neoliberalismo institucional, de reordenar Estados, grupos de Estados e interesses, levando em consideração uma estrutura organizacional em que já se mostra difícil retroceder no tocante ao controle político da atividade do SSC – o que incrementa custos transacionais. Trata-se de uma análise deveras complexa, a qual não se empreenderá no presente artigo, mas que certamente abrangeria comportamentos dos tomadores de decisão e definidores dos possíveis cursos de ação em um ambiente internacional ainda mais complexo, pela entrada em cena da China e, de um modo diverso, da sociedade civil organizada.

6 Conclusão

O GATT/OMC, contando seu nascimento a partir do Acordo Geral celebrado em Genebra em 1947, está à beira dos 65 anos. Alternou momentos de crise com os de vigor, apresentando uma estrutura normativa e organizacional suficientemente robusta e flexível para resistir a tantos puxões e empurrões. Conforme se viu, isso se deve, pelo menos em considerável medida, à capacidade da instituição em lidar com questões complexas e manter sua identidade ao mesmo tempo em que se transforma, direcionada pelos realinhamentos de poder e interesses.

O incremento da interdependência econômica, a maior facilidade para o fluxo de informações combinada com a elevação das penalidades por traição e a existência de barganhas cruzadas entre vários aspectos e setores são, conforme a análise empreendida, elementos que ajudam a compreender a resiliência do sistema internacional de comércio. Mesmo que imperfeito, lacunoso e passando por um momento em que as estratégias de alguns países se afastam do fomento à mul-

tilateralização, apresenta-se como elemento essencial dos cálculos nacionais, da estabilização de expectativas a respeito dos comportamentos dos países e, claro, do incremento do comércio mundial. Tal condição se confirmou ao longo de seu processo histórico.

Em seu momento inicial, em que se pretendia obter o efeito político e estratégico derivado da coesão dos países ocidentais resultante do capitalismo incrustado, a componente de instrumento auxiliar da defesa predominava claramente sobre a econômica. Com a erosão da hegemonia econômica americana e o fortalecimento dos países em desenvolvimento, sua agenda se concentrou em temas econômicos entre países desenvolvidos combinada com concessões políticas ao terceiro mundo. Já na Rodada Uruguai, a sombra das decisões estratégicas deixa de se impor com tanta clareza e as barganhas envolvendo elementos externos ao âmbito especificamente econômico se tornam mais escassas: as concessões cruzadas e realinhamentos de interesses acabam por se produzir no próprio âmbito do GATT/OMC. A ameaça de países abandonando o sistema para se reunir em torno da UNCTAD ou se aproximarem do mundo comunista já não era séria e a considerável interdependência econômica que o sistema ajudara a construir se fazia muito presente. Não obstante, foi preciso que caísse o Muro de Berlim para que Estados Unidos e Europa pudessem fazer valer sua vontade.

As hipóteses neoliberais institucionalistas, para as quais é possível certa independência da temática econômica em relação aos temas estratégicos, bem como de que o aumento da interdependência e a utilidade das instituições como instrumentos de redução de custos de transação e informação, parecem ter sido corroboradas pelo sistema GATT/OMC. Sua aplicação à atualidade, porém, não permite prever claramente os resultados da Rodada Doha: se as negociações são mais difíceis dado ao maior número de Membros, a diversidade de temáticas parece possibilitar barganhas cruzadas suficientes para que se obtenha sucesso no fechamento. Impasses em temas fundamentais não podem ser superados senão mediante a recomposição de uma hegemonia, o que está cada vez mais longe das mãos estadunidenses, ou a possibilidade de trocar vantagens em um campo por concessões em outro. Acredita-se, portanto, que se houver sucesso nas negociações, esse dependerá de novas soluções de compromisso. Do mesmo modo, deve-

-se esperar que as instituições multilaterais do comércio internacional continuem sendo importantes protagonistas.

From the GATT to the WTO: the neoliberal institutionalist approach

Abstract

The paper approaches the history of GATT's Rounds and, mainly, WTO creation from the point of view of the institutional neoliberalism of the International Relations in order to link economic interests and political decision making. The economic perceptions and the set of matrices of interests are linked to the political context and the structure of negotiations is focused in order to discuss the importance of international institutions to the stabilization of relations among states.

Keywords: WTO. International regimes. Institutional neoliberalism. Trade. Legalization.

Referências

AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

BARTON, John H. et al. *The evolution of the trade regime: politics, law, and economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: EDUNB, IPRI. São Paulo: IOESP, 2001.

CHACHOLIADES, Miltiades. *International economics*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1990.

GARTH, Bryant. The globalization of the law. In: CALDEIRA, Gregory A.; KELEMEN, R. Daniel; WHITTINGTON, Keith E.; (Org.). *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 255.

GRIECO, Joseph M. *Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAAS, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". In: _____(Ed.). *Knowledge, power, and international policy coordination*. Columbia: University of South Carolina Press, 1992.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HOEKMAN, Bernard M; KOSTECKI, Michel M. *The political economy of the world trade system: the WTO and beyond*. 2. th. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HUDEC, Robert E. The new WTO dispute settlement procedure: an overview of the first three years. *Minnesota Journal of Global Trade*, Minnesota, v. 1, n. 8, Winter, 1999.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discourse in the world political economy*. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. Power and interdependence. *Survival*, Londres, v. 15. n. 4, p. 158-165, jul. 1973.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little-Brown, 1977.

KINDLEBERGER, Charles P. *The world in depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. In: _____ (Org.) . *The rational design of international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: _____. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LIPSON, Charles. The transformations of trade: the sources and effects of regime change. In: KRASNER, Stephen D. (Org.) *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LOWENFELD, Andreas F. *International economic law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: EdUnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.

PICCIOTTO, Sol; CAMPBELL, David. Whose molecule is it anyway? Private and social perspectives on intellectual property. In: HUDSON, Alistair (Ed.). *New perspectives on property law, obligations and restitution*. London: Routledge-Cavendish, 2003.

RUGGIE, John G. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: KRASNER, Stephen D. (Org.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

STEIN, Arthur A. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

YOUNG, Oran R. *International cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

**Para publicar na revista Universitas
Relações Internacionais, entre no endereço
eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e
agilizando o trabalho de edição.**