

1 Introdução

Há alguns meses, o colunista do *New York Times* Thomas L. Friedman (2006) publicou coluna intitulada “*Dumb as We Wanna Be*”¹ sobre a tarifa de US\$ 0.54c/galão (3,8l) que os EUA impõem sobre etanol importado diretamente do Brasil, o equivalente a um adicional de 25% sobre o preço do produto. Friedman questionava a pertinência da medida, tida como negativa do ponto de vista do consumo, pois eleva o preço do etanol brasileiro, mais barato e com melhor rendimento, e do ponto de vista ambiental, pois o etanol produzido no Brasil, a partir de cana de açúcar, é um bio-combustível mais limpo do que o etanol feito com milho, que constitui a base da produção alcooleira nos EUA.

I asked Dr. José Goldemberg, secretary for the environment for São Paulo State and a pioneer of Brazil's ethanol industry, the obvious question: Is the fact that the U.S. has imposed a 54-cents-a-gallon tariff to prevent Americans from importing sugar ethanol from Brazil "just stupid or really stupid."

Thanks to pressure from Midwest farmers and agribusinesses, who want to protect the U.S. corn ethanol industry from competition from Brazilian sugar ethanol, we have imposed a stiff tariff to keep it out. We do this even though Brazilian sugar ethanol provides eight times the energy of the fossil fuel used to make it, while American corn ethanol provides only 1.3 times the energy of the fossil fuel used to make it. We do this even though sugar ethanol reduces greenhouse gases more than corn ethanol. And we do this even though sugar cane ethanol can easily be grown in poor tropical countries in Africa or the Caribbean, and could actually help alleviate their poverty.

Yes, you read all this right. We tax imported sugar ethanol, which could finance our poor friends, but we don't tax imported crude oil, which definitely finances our rich enemies. We'd rather power anti-Americans with our energy purchases than promote antipoverty.

Uma das perspectivas ausentes no artigo de Friedman era a dos produtores americanos. Para eles, a tarifa é justa. Os EUA gastaram US\$ 20 bilhões em subsídios agrícolas em 2005 (Economist 2006), o que representa cerca de 3,3% do PIB brasileiro. Plantadores de milho americanos receberam 46% de seus subsídios da chamada *Farm Bill*, que determina o montante de recursos destinado a setores agrícolas dos EUA por um período de cinco anos. Hoje, 72% dos incentivos

¹ Em Português, “Tão idiotas quanto quisermos”, publicado na edição eletrônica do jornal americano *New York Times*, no dia 20/09/2006 – <http://www.nytimes.com>.

providos pela lei vão para 10% dos fazendeiros americanos. Em 2007, o Congresso americano aprovará uma nova *Farm Bill*, mas com mudanças:

fear of litigation at the WTO is one reason for reform's momentum. Brazil has already won a case against American cotton subsidies (...). American farmers are worried that other crop subsidies, especially rice, soyabeans and even corn, could be vulnerable to a WTO case. They want the new farm bill to be WTO-proof (Economist 2006)².

A preocupação é legítima, pois, desde 1995, as políticas na área comercial de um país membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) são balizadas pelas diretrizes e regras contidas nos acordos da instituição. O não-cumprimento de algum ponto desses acordos pode abrir caminho para litígios iniciados junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Um país que age fora das regras poderá ser obrigado a entrar em conformidade com os acordos que infringiu, sob pena de sofrer retaliação daqueles que se sentirem prejudicados. Em tese, o princípio vale para todos os países – economias com pouca participação no comércio mundial ou com participação substancial; grandes potências, lideranças regionais ou pequenos países. Assim funciona, em princípio, o sistema de administração de disputas da organização, que constitui o objeto de estudo do presente trabalho.

No caso específico do etanol, o Canadá recentemente entrou com pedido no OSC sobre a questão de concessão de subsídios aos produtores americanos de milho, produto base da produção alcooleira americana (DS357 – EUA/Milho)³. Esse foi apenas um dos casos iniciados em 2007. Este trabalho analisará não este, mas as outras três centenas de casos que passaram pelo OSC entre 1995 e 2005, na busca por padrões de resolução de disputas para saber em que medida o mecanismo de solução de controvérsias constitui instrumento capaz de atenuar assimetrias de poder, de modo que mesmo países em desenvolvimento possam, quando julgarem necessário, recorrer a esse instrumento institucional contra países desenvolvidos para levar a cabo possíveis reclamações que tenham impacto restritivo para eles e, em última instância, para o próprio regime de comércio internacional.

² Texto obtido no sítio do semanário britânico *The Economist*, <http://www.economist.com>. O texto consta como publicado no dia 07/09/2006.

1.1. Regime velho, instituição nova ?

A Organização Mundial do Comércio foi criada em 1995 como um dos resultados da Rodada Uruguai (1986-1994)⁴, a oitava e última negociação multilateral de comércio⁵ no âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). O GATT, implementado sob a liderança americana no pós-Segunda Guerra Mundial, refletia as ambições para uma ordem liberal multilateral, baseada na abertura comercial: “*When we speak here of multilateralism in international trade, we know immediately that it refers to trade organized on the bases of certain principles of state conduct – above all, nondiscrimination*” (Ruggie 1992: 7)⁶. Tal ordem traria benefícios não apenas àqueles que liberalizassem seu próprio comércio, mas a todos que pudessem se beneficiar da abertura comercial de seus parceiros⁷.

Entre 1947 e 1994, o regime multilateral de comércio, baseado no GATT, tornou-se referência para a harmonização de legislações comerciais entre seus signatários. Aos poucos, o Acordo, negociado inicialmente por apenas 23 países e limitado a questões tarifárias, expandiu-se. Logo, passou a compreender diretrizes

³ As referências a cada caso que passa pelo mecanismo de solução de controvérsias são feitas desse modo, identificando-se o caso específico pelo número, o país reclamado e a matéria.

⁴ Ao final da rodada, um dos mais importantes acordos estabelecidos foi o [Agreement Establishing the WTO](#) (*WTO Agreement* ou Acordo de Marrakesh), firmado em 1994 e ao qual estão ligados acordos complementares. O formato institucional da OMC e suas atribuições legais estão ali contidas. Ver http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

⁵ Em seqüência históricas, as sete anteriores foram Genebra (1947) ; Annecy (1949) ; Torquay (1951) ; Genebra (1956) ; Rodada Dillon (1960-1961) ; Rodada Kennedy (1964-1967) e Rodada Tóquio (1973-1979).

⁶ A definição de Ruggie é mais clara : “[M]ultilateralism is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct – that is, principles which specify appropriate conduct of a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence. MFN [Most Favored Nation] is a classic example in the economic realm : it forbids discrimination among countries producing the same product” (1992 : 12).

⁷ A base da ordem econômica liberal de comércio é a especialização de um país naquilo em que possui vantagem comparativa – um país possui vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção desse bem em relação aos demais é mais baixo nesse país do que em outros. Para um país pequeno, a liberalização comercial aumenta o volume de suas importações, mas esse aumento é muito pequeno para ter impacto sobre os preços mundiais. Nesse caso, o país se beneficia de sua própria liberalização, já que tende a reduzir a produção doméstica dos produtos em que não apresenta vantagem comparativa e a aumentar o *output* de mercadorias e serviços em que apresenta vantagem comparativa. Diferentemente, para um país que se apresenta como grande importador do mercado mundial, o aumento da demanda, resultado de sua liberalização, pode levar a um aumento nos preços das importações. Esses termos de troca podem ser prejudiciais ao país e, em princípio, podem revelar-se díspares o suficiente para compensar os ganhos advindos da crescente especialização em bens de vantagem comparativa.

para políticas comerciais não-tarifárias e políticas domésticas com impacto sobre o comércio internacional, exercendo três papéis importantes: (1) espaço para debate - fórum multilateral para discussão sobre políticas comerciais; (2) centralizador - organizava os signatários em torno de acordos para diminuir tarifas e (3) conciliatório – incorporou, aos poucos, sistema legal para regular a conduta comercial dos países signatários e conciliar disputas. Ao final da Rodada Uruguai, 128 países haviam aderido ao GATT. O Acordo, que deveria abrir caminho à Organização Internacional do Comércio (OIC), acabou desempenhando papel muito maior do que sua estrutura institucional poderia suportar⁸. Seu arcabouço institucional foi modificado com a criação da OMC, que difere do GATT em inúmeros aspectos. O GATT era um acordo flexível, com a possibilidade de “*opt-out*” em algumas disciplinas. Além disso, o GATT não era uma organização em si, seus aderentes eram “partes contratantes” e não “membros”.

A OMC é, essencialmente, uma organização inter-governamental, que administra os acordos estabelecidos por seus membros, 150 países atualmente, com o objetivo de regulamentar o comércio multilateral. Entre tais acordos estão, principalmente, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*), o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS - *General Agreement on Trade in Services*) e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS - *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), que definem as regras legais básicas para o comércio internacional. Além desses, existem outros acordos complementares, anexos e listagens com implicações regulatórias a serem observadas. A organização também tem como função servir de fórum para negociações comerciais; monitorar políticas comerciais de seus membros por meio dos Mecanismos de Revisão de Política Comercial (*TPRM - Trade Policy Review Mechanism*⁹) e lidar com contenciosos entre as partes.

⁸ Sobre a estrutura institucional do GATT e a OIC, ver Capítulo 2.

⁹ As chamadas “TPRs”, ou *Trade Policy Reviews*, são parte da política de vigilância da OMC em relação às políticas comerciais de seus membros. Na Rodada Uruguai, acordou-se que a OMC conduziria revisões periódicas acerca das condições comerciais de cada um de seus membros. Todos os membros da OMC, suas práticas e políticas, são analisados, e o resultado é tornado público no sítio da organização. Os quatro maiores *traders*, União Européia, Estados Unidos, Japão e Canadá, são examinados a cada dois anos. Os demais são analisados a cada quatro ou seis anos, dependendo de sua participação no comércio mundial.

No caso específico dos contenciosos, o Acordo de Marrakesh prevê a solução por um Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC)¹⁰. Todos os membros da organização estão comprometidos com seus dispositivos, uma vez que os signatários de seu acordo constitutivo se comprometeram a aceitar todos os documentos legais produzidos e as decisões tomadas ao final da Rodada Uruguai sem exceção (*single undertaking approach*)¹¹. O mecanismo de solução de controvérsias da OMC foi criado para se ajustar “*sur mesure*” às necessidades do regime de comércio internacional, obedecendo a um Entendimento sobre Solução de Controvérsias, em que prazos e diretrizes têm de ser seguidos.

O sistema de resolução de controvérsias da organização foi criado para reforçar a disciplina multilateral em que a organização está baseada, sendo reconhecido como um dos resultados mais positivos da Rodada Uruguai. Sua função é prover segurança e previsibilidade aos membros da organização para preservar e garantir seus direitos e obrigações bem como esclarecer provisões dos acordos em vigência (Art. 3.2/ESC).

1.2. Puzzle

Este trabalho pretende esclarecer em que medida o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) constitui instância capaz de atenuar assimetrias de poder¹², de modo a permitir que países em desenvolvimento possam, quando julgarem necessário, recorrer ao mecanismo de solução de contenciosos da OMC para

¹⁰ O ESC é o Anexo 2 do Acordo de Marrakesh.

¹¹ Pelo *single undertaking approach* adotado na Rodada Uruguai, o Acordo Estabelecendo a OMC ou, simplesmente, Acordo de Marrakesh, contém como parte integral e “*binding on all Members*” o GATT 1994, o GATS, o Acordo TRIPs, o Acordo TRIMs, o Acordo sobre Subsídios, o Acordo sobre Anti-dumping (Acordo AD) e todos os demais acordos definidos na rodada. As regras e obrigações passam a ser comuns a todos os membros, com algumas exceções de períodos transicionais para países em desenvolvimento.

¹² Definir poder constitui tarefa árdua. No âmbito de negociações internacionais, o tamanho relativo de mercado é um dos mais próximos sinônimos do poder de barganha de um Estado e a abertura do mercado interno ou a imposição de barreiras é uma das mais usadas “moedas” em negociações comerciais no pós-guerra. Nesses termos, os mais poderosos *demandeurs* no regime comercial são Europa e EUA. Ver Hirschman (1945) e Krasner (1976). Em relação a táticas de poder empregadas no GATT/OMC, Steinberg ressalta duas: “*first, powerful states may contract asymmetrically, generating consensus support for outcomes that are skewed in their favor [...]; second, and more important [...] weaker states may be coerced by powerful states into consensus support of measures skewed in their favor. By threatening to make weaker states worse off, coercion may generate consensus for an outcome that makes powerful states better off and weaker states worse off, or that is Pareto-improving but with the benefits distributed in favor of powerful states*” (Steinberg 2002: 349).

reverter distorções que os prejudiquem¹³ no âmbito do regime de comércio internacional, mesmo quando em litígio com países desenvolvidos. O mecanismo de solução de controvérsias da OMC é objeto privilegiado para o estudo dos regimes internacionais. Se, por um lado, a organização foi criada com o objetivo de aperfeiçoar o regime de comércio internacional, zelar pelo funcionamento de suas regras de teor liberalizante, reduzir incerteza e diminuir os custos de transação entre parceiros comerciais, em consonância com o que se esperaria na tradição liberal de RI, por outro, ela é *member-driven*, ou seja, a responsabilidade por seu funcionamento, pelo trabalho analítico exigido em sua dinâmica e pelo desenvolvimento de propostas, projetos, acordos e negociações recai largamente sobre os 150 países membros e seus representantes em Genebra, que apresentam interesses tão diversos quanto poderia haver entre Comunidades Européias, China, Malawi, Estados Unidos, Índia, Togo, Coréia do Sul e Brasil. Tendo em vista tal característica, não parece fácil refutar o corolário realista de que prevalecerão os interesses dos mais fortes. A hipótese, no entanto, é que mesmo países com menos recursos podem obter ganhos comerciais nas disputas levadas ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, no âmbito do regime de comércio internacional.

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC apresenta estrutura bem definida, com prazos marcados e regras aplicáveis a todo o processo. Existe uma escalada no processo de litígio, que se inicia com a fase de consultas entre as partes e cujo objetivo é esclarecer e negociar contendas relativas a políticas ou a práticas de comércio sem a necessidade de se recorrer a painel; ou seja, a etapa inicial é essencialmente diplomática. Quando a disputa não é resolvida nessa primeira fase, o processo é levado a cabo com a instituição de um painel, composto por grupo de especialistas no assunto, que não podem representar governos, pois têm a função de avaliar as reclamações com base em critérios puramente técnicos e legais. Pode haver ainda apresentação de apelação feita junto ao Órgão de Apelação (OAp), caso reclamante ou reclamado não concorde com a decisão apresentada pelo painel em seu relatório final. Na fase de

¹³ Nesse caso, refiro-me, de modo geral, a interesses econômicos dos países, que podem, evidentemente, estar relacionados a questões políticas. Grosso modo, contudo, esses interesses estão ligados ao cumprimento ou não das regras liberalizantes do comércio e à imposição de barreiras tarifárias, não-tarifárias e de barreiras à exportação.

implementação, há espaço para painel de revisão, que deve avaliar se as medidas tomadas para entrada em conformidade com os acordos foram satisfatórias, e para suspensão de concessões (retaliação) em casos extremos. Portanto, a retaliação constitui instância última em termos de recursos – tem de ser aprovada pelo OSC e ainda há a possibilidade de que o montante seja estabelecido em arbitragem caso a parte reclamada conteste valores apresentados pelo reclamante. Ainda assim, a qualquer momento de uma dada disputa, há a possibilidade de as partes desistirem do painel, da apelação ou retaliação, firmando acordo bilateral. Nesse caso, diz-se que a disputa foi resolvida por Solução Mutuamente Acordada (SMA).

O processo da OMC como um todo é reconhecido como “automático” por não ser mais necessário, como era no GATT, o consenso entre os membros em etapas chave da solução de controvérsias, como no estabelecimento do painel e na adoção de relatórios (tanto do painel quanto do OAp). Dada tal dificuldade no GATT, era possível que a solução de contenda fosse obstruída pelo reclamado, que poderia bloquear relatórios contrários às suas políticas. Tal foi o caso das duas disputas entre países latino-americanos e as CE (Comunidades Europeias) sobre o regime de importação de bananas europeu. Após os latinos obterem ganho de causa, as CE bloquearam a adoção do relatório final do painel, o que impedia o avanço de qualquer reforma na matéria. Além disso, a aceitação de relatório implicava que o reclamado deveria seguir “recomendações”, mas não havia detalhes sobre ações posteriores: *“a ruling of legal violation entitled the complaining government a rather general recommendation calling upon the defendant government to comply with its obligations. There was no time limit on the order to comply, and the process could drag on for years”* (Hudec 2000: 8). Isso resultava em descrédito para um sistema que necessitava claramente de reformas.

Cada contencioso é apresentado ao OSC sob a forma de “caso”¹⁴, podendo ser movido por um ou mais membros em conjunto. Quando a reclamação é levada ao OSC e chega a painel, a OMC é obrigada a manifestar opinião. Isso significa que a organização tem de zelar por princípios que a constituíram e a norteiam, mas também tem de esclarecer regras e lidar com casos não previstos

¹⁴ Na OMC, os contenciosos são identificados pela sigla DS, do inglês *Dispute Settlement*. Dessa forma, identificamos o contencioso entre Brasil e Comunidades Europeias como DS266, que foi a 266ª disputa levada ao OSC desde sua criação.

inicialmente, o que é significativo para a implementação e o funcionamento do regime *ex post*. Desse modo, as disputas entre Canadá e Brasil na área de aviação civil¹⁵, em que o governo canadense foi autorizado a suspender concessões ao governo brasileiro, foi emblemática por atestar que provisões para países em desenvolvimento não seriam mais exceção, como havia sido convalidado pela declaração inicial da Rodada Tóquio (1973)¹⁶ – com a autorização concedida pelo OSC, firmou-se o entendimento de que as regras valeriam para países desenvolvidos e em desenvolvimento de modo igual; a autorização concedida ao Brasil para retaliar o Canadá, por sua vez, também foi simbólica, uma vez que um país em desenvolvimento obteve direito de retaliação contra país desenvolvido.

Não se supõe que as decisões tomadas pelo OSC não tenham efeito político nem que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC seja completamente impermeável ao poder econômico dos membros envolvidos. No entanto, encoberto por um manto quasi-judicial, de função niveladora (*levelling the playfield*), constituído por regras bem definidas (ESC) e por representar uma das principais ferramentas para o funcionamento do regime liberal de comércio, o Órgão tende a ser visto como técnico. A discussão, no entanto, permanece: seria a politização dos contenciosos determinante para seu resultado? Ou o grau de imparcialidade na resolução de controvérsias seria suficiente para mitigar tal possibilidade?

É possível que, mesmo sendo mais técnico, o mecanismo permita um resultado insatisfatório do ponto de vista político-econômico (“ganha, mas não leva”). Sabemos que mesmo concedido, o direito de retaliação pode ser entendido

¹⁵ Foram três os contenciosos envolvendo Brasil e Canadá em aviação civil DS46, DS70 e DS222. No DS46, o Canadá questionou a concessão de subsídios à empresa brasileira de aviação civil Embraer por meio de programa de incentivo do governo brasileiro à exportação (Proex). O painel deu ganho de causa ao Canadá e diante da implementação apenas parcial por parte do Brasil das resoluções recomendadas, o governo canadense foi autorizado a suspender concessões ao governo brasileiro no valor de C\$ 344,2 milhões/ano. A disputa correu em paralelo com o DS70, em que o Brasil questionou, em painel, a concessão de subsídios do governo canadense à empresa canadense de aviação civil Bombardier e obteve ganho de causa. No DS222, o Brasil questionou novamente programas canadenses de incentivo à exportação de jatos regionais e obteve ganho de causa. Diante da negativa canadense em implementar as resoluções recomendadas, o Brasil também foi autorizado a retaliar o país em até US\$ 247,8 milhões. Nenhum dos países fez uso do direito de retaliação.

¹⁶ Na ocasião, foi usado o termo « S&D » para se referir a tratamento especial e diferenciado (*Special & Differential measures*) a que países em desenvolvimento teriam direito. A declaração foi traduzida em medidas concretas, como os Artigos 18, 28:bis(3), a Parte IV e o Acordo Quadro de 1979, que convalidaram práticas de não-reciprocidade e atestaram a

como um “tiro no próprio pé”, dado que o país reclamante pode, em última instância, prejudicar-se economicamente ao aplicar o direito. Isso ocorre porque a retaliação pode, por exemplo, impor barreiras a produtos estrangeiros que seriam vendidos no mercado interno a preços mais baratos do que os similares nacionais. Suspensas as concessões, o próprio mercado consumidor doméstico poderá sofrer com aumento de preços. Que implicações isso têm para países em desenvolvimento? E para as Relações Internacionais?

1.3. Marco teórico : Liberalismo e Realismo

O Órgão de Solução de Controvérsias é parte integrante do regime de comércio internacional, conceito que remete, ao conjunto de normas, regras e princípios liberalizantes – notadamente os de não-discriminação, por meio da cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF)¹⁷, do tratamento nacional¹⁸ e da reciprocidade – adotados a partir da assinatura do GATT, em 1947. Do ponto de vista teórico e para efeitos de clareza, cabe definir o conceito de regime: “*sets of [...] principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations*” (Krasner 1983: 2). A definição tem o propósito de ajudar na compreensão e identificação do que entendemos por regime de comércio internacional e não cabe aqui discussão aprofundada acerca da epistemologia envolvida em sua conceituação¹⁹.

Neste trabalho, destaco duas abordagens nas Relações Internacionais para o estudo de regimes: uma realista (*power-based theories*); a outra, liberal (*interest-*

necessidade de acesso a mercados a esses países, criando o Sistema Geral de Preferências (SGP). Sobre esse tema, ver Whalley (1990).

¹⁷ Pelo princípio da NMF, uma vantagem concedida a um país estende-se aos demais membros da organização. Desse modo, uma concessão tarifária de 5% feita ao produto de um parceiro comercial deve ser estendida ao mesmo produto originário de qualquer país-membro da OMC).

¹⁸ O tratamento nacional assegura que concessões liberalizantes não serão distorcidas por imposição de impostos ou taxas domésticas, sendo garantido aos produtos importados o mesmo tratamento jurídico concedido aos nacionais: “[t]he requirement [is] that foreign products be treated no less favourably than competing domestically produced products” (Hoekman 2002: 42).

¹⁹ As referências para essa discussão são inúmeras na literatura de RI (para citar algumas: Keohane 1993; Kratochwil & Ruggie 1986 e Young 1986). A discussão, em todo caso, está claramente resumida e cuidadosamente criticada no trabalho de Hasenclever, Mayer & Rittberger (1997).

based theories)²⁰. Ambas oferecem *insights* valiosos para a análise do mecanismo de solução de controvérsias.

1.3.1. Realismo

Para a abordagem realista de RI, em linhas gerais, a hipótese de que países com menos recursos podem obter ganhos significativos nas disputas levadas ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC é improvável, pois a organização representa instituição em que questões de poder têm papel primordial – ela seria tendenciosa, e a solução de um contencioso sempre privilegiaria países mais desenvolvidos, ou mais poderosos:

[R]ealists also recognize that states sometimes operate through institutions. However, they believe that those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it (Mearsheimer 1995: 339).

O argumento de Mearsheimer está imbuído da tradição realista²¹ das Relações Internacionais, que podemos resumir em cinco princípios²²: (1) Estados são os atores principais da política internacional (Morgenthau 1973; Waltz 1979); (2) o sistema internacional penaliza seriamente os Estados que falham na garantia de sua sobrevivência ou que perseguem objetivos além de sua capacidade (Waltz 1979); (3) anarquia é o princípio que molda os incentivos e ações dos Estados (Waltz 1979; Hoffmann 1965); (4) na ausência de poder supranacional, ou seja, na anarquia, poder e segurança representam as principais preocupações dos Estados que, por esse motivo, estão predispostos ao conflito e à competição e,

²⁰ A denominação de ambas é de Hasenclever *et al.* (1997) e a obra serve de base para a discussão teórica apresentada neste trabalho entre as duas abordagens.

²¹ Entra as obras mais significantes do realismo em RI encontram-se E. H. Carr (1964); Hans J. Morgenthau (1973); Raymond Aron (1966); Kenneth Waltz (1959; 1979) e Robert Gilpin (1975; 1981).

²² Não há diferenciação aqui entre realismo e neo-realismo, pois em questões cruciais, tais como o significado de anarquia, seus efeitos sobre os Estados e o problema de cooperação, os novos realistas como Waltz e Gilpin estão em acordo com os realistas como Morgenthau, Aron e Carr. A divisão, no entanto, é comum na literatura de RI e distingue as abordagens realista clássica e neo-realistas. O neo-realismo ou realismo estrutural é associado à perspectiva teórica de Kenneth Waltz (1979), que enfatiza a estrutura anárquica do sistema internacional como princípio chave da política internacional, responsável por moldar e restringir o comportamento dos atores (Estados unicamente). O realismo clássico enfatiza as unidades do sistema (Estados e sua política externa) e, sob o ponto de vista do neo-realismo, é “incapaz” de explicar mudanças na distribuição de poder que ocorram independentemente do comportamento das unidades em si.

freqüentemente, falham em cooperar mesmo face a interesses comuns (Gilpin 1986) e (5) instituições internacionais afetam os prospectos para cooperação apenas marginalmente (Hoffmann 1973; Morgenthau 1973). Nesse sentido, regimes seriam criados e mantidos apenas para favorecer os mais fortes.

O ponto de vista de Mearsheimer constitui apenas parte da perspectiva realista, que apresenta nuances mais interessantes. Essa perspectiva confere papel central ao poder, que opera como “variável causal” (Krasner 1983) para a criação, manutenção e extinção de regimes. Krasner (1983) dividiu-a em duas categorias: (1) para a qual o poder é exercido em nome do bem público (*power in the service of the common good*) e (2) em que o exercício do poder é feito em nome de interesses privados (*power in the service of particular interests*). A análise de Mearsheimer está relacionada à segunda, uma vez que o poder é capaz de influenciar incentivos e estratégias que os demais atores irão seguir – “*dominant actors may explicitly use a combination of sanctions and incentives to compel other actors to act in conformity with a particular set of principles, norms, rules, and decision-making procedures*” (Krasner 1983: 15-16). A teoria de estabilidade hegemônica, por sua vez, está ligada à primeira. Nos anos 90, o debate sobre “coordenação ou colaboração” e ganhos distributivos ganhou espaço, sendo marco o artigo de Krasner, *Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier* (1991), somando mais uma contribuição à teoria realista. Abaixo, segue discussão acerca dessas duas vertentes.

Eventos do pós-Segunda Guerra Mundial e das décadas de 60, 70 e 80 do século XX pareciam reforçar a teoria realista: os Estados mantinham políticas externas autônomas, houve aumento na tensão entre Leste e Oeste e na intensidade da corrida armamentista entre as grandes potências, realização de intervenções militares diretas e indiretas na África, América Central e na Ásia, a Guerra do Yom Kippur e entre Irã e Iraque. Instituições internacionais pareciam inabilitadas para re-modelar os interesses estatais e, comumente, encontravam-se paralisadas por ou subordinadas aos conflitos políticos Leste-Oeste e Norte-Sul. Ademais, o projeto de uma Europa unificada não avançava e as democracias européias freqüentemente envolviam-se em disputas sobre políticas comerciais, econômicas e de segurança.

Ainda assim, houve progressos institucionais e a cooperação internacional avançou, ao contrário do que ocorrera nas décadas de 20 e 30 (Krasner 1976: 24).

Foi empreendido esforço entre países em desenvolvimento endividados e países credores desenvolvidos e bancos privados para conter a crise da dívida (Spero 1990) e, no âmbito do GATT, concluiu-se a Rodada Tóquio (Lipson 1983; Gilpin 1987; Jackson 1997). Na área de energia, a crise do petróleo trouxe sérios desafios aos países consumidores, que apesar de não conseguirem organizar resposta coordenada aos eventos de 1973-74 e 1979, foram capazes de cooperar para instituir a Agência Internacional de Energia (Keohane 1984). Estados foram capazes de cooperar por meio de instituições, mesmo na difícil década de 70.

Esse fato impôs desafios ao realismo, que ofereceu respostas por meio de abordagens sobre regimes em que capacidades relativas de poder aparecem como variáveis explanatórias centrais, e que enfatizam a importância dos impactos distributivos gerados pela cooperação e por regimes. Entre estas, encontramos a teoria de estabilidade hegemônica (Kindleberger 1973; Gilpin 1972, 1975 e 1987; Keohane 1984), a abordagem de Joseph Grieco sobre cooperação (1988; 1993) e o programa de pesquisa baseado em poder (*power-oriented research program*) de Stephen Krasner (1991).

A teoria da estabilidade hegemônica liga, grosso modo, a existência de regimes internacionais robustos, que geram bens públicos, à existência, em determinada área, de um *hegemon*, que seja capaz de criar e estabelecer normas, regras e princípios para seu funcionamento, arcando com os custos de manutenção e oferecendo incentivos para que os demais membros não cometam transgressões. Nesse caso, o declínio ou a crise de um regime poderia estar relacionado a alteração de equilíbrio, com nova distribuição mais igualitária de poder entre os membros (Hasenclever et al. 1997: 90); ou ao declínio do próprio *hegemon* (Gilpin 1987).

Stephen Krasner (1991), por sua vez, faz dos ganhos a raiz de seu argumento. O autor critica o liberalismo por entender que este minimiza a importância de conflitos distributivos entre Estados, ou seja, é possível que todos obtenham ganhos ao cooperar, mas nem todos ganham o mesmo. Cooperar, isto é, “atingir a curva de Pareto”, é apenas um dos desafios no sistema internacional anárquico. Há muitos pontos de equilíbrio ao longo da curva: “[m]any equilibria may exist along the Pareto frontier, and specifying one of these as the locus of cooperation, through bargaining and the exercise of state power, dominates empirical examples of international cooperation” (Martin & Simmons 1998: 745).

A questão passa a ser não por que cooperar, mas como. Para Krasner (1991: 340), o modo como um Estado exerce poder pode elucidar aspectos acerca do conflito distributivo:

(1) *Power may be used to determine who can play the game in the first place. In international relations less powerful actors are often never invited to the table.*

(2) *Power may also be used to dictate rules of the game, for instance, who gets to move first(...).*

(3) *Power may be used to change the payoff matrix*

Poder, portanto, é primordial para Krasner porque um Estado mais forte (seja em termos militares, econômicos ou políticos) pode induzir (via *side payments* ou *issue linkage*, por exemplo) comportamento em outro, de modo que haja apenas uma posição de equilíbrio na fronteira de Pareto. O poder também é visível no custo de oportunidade de mudança: os mais poderosos podem ameaçar sair do regime, se os demais membros não colaborarem (Krasner 1976; Hirschman 1945; Gruber 1999a), podem ameaçar agir unilateralmente com a preocupação de obter ganhos individuais (Gruber 1999b), ou flexibilizar o regime de modo a permitir que seu *enforcement ex post* reduza a probabilidade de países mais fracos desafiarem o próprio regime se eles tiverem a oportunidade de fazê-lo (Gruber 2003).

As abordagens realistas servem de base para proposições sobre o mecanismo de solução de controvérsias, notadamente: há reclamações dos países do sul? Eles usam o OSC? Tende o mecanismo a privilegiar sempre os mais fortes? É de se esperar que haja poucas concessões aos países em desenvolvimento nas controvérsias envolvendo países em desenvolvimento como reclamantes e países desenvolvidos como reclamados? Como seriam as controvérsias em que os em desenvolvimento fossem demandados? Podem as concessões aos países em desenvolvimento ser entendidas como “alívios temporários”, cujo objetivo é cooptar os países insatisfeitos, concedendo-lhes ganhos *ad hoc* para que o funcionamento do regime como um todo não seja comprometido, mantendo-se assim o *status quo* da economia política internacional (Gruber 2003)?

Em termos de assimetrias de poder, nenhum país é tão controverso quanto os EUA, maior importador global e país-chave para o crescimento econômico mundial. Goldstein & Gowa (2002) sugerem que quando existem assimetrias e obstáculos que impedem mercados de conformarem-se à pura teoria liberal de

comércio, é necessário compromisso dos mais poderosos para que haja mercados abertos de fato. No caso, os EUA teriam escolhido “atar suas mãos” a um regime de comércio para tornar crível seu compromisso com o livre comércio. Segundo as autoras, o interesse americano em marcar formalmente seu comprometimento varia de acordo com seu poder relativo – era mais forte no imediato pós-Segunda Guerra e após o colapso soviético. Nessas ocasiões, a tendência era a de que outros países temessem que os EUA estariam apenas seguindo interesses imediatos de promover o crescimento das exportações em países aliados. Até que ponto os Estados Unidos estão de fato “atando suas mãos”? Será que o compromisso americano mantém-se até hoje?

1.3.2. (Neo)Liberalismo

Para a abordagem neoliberal de Relações Internacionais, os ganhos possibilitados para os países em desenvolvimento por meio do mecanismo de solução de controvérsias não devem ser surpresa.

A tradição liberal de Relações Internacionais²³ não tem no poder seu elemento central, mas sim a cooperação e a capacidade de geração de ganhos absolutos e vantagens mútuas por meio da criação e manutenção de instituições e regimes internacionais. A abordagem neoliberal de RI propôs novo institucionalismo²⁴, utilizando o quadro de escolha racional e princípios da institucionalismo econômico como “custos de transação”, “externalidade” e “assimetria de informação” (Coase 1937, 1960; Williamson 1965, 1975; North 1981, 1990). Robert Keohane é uma das figuras-chave nessa abordagem, e seu

²³ A tradição liberal de RI é, comumente, identificada com a corrente pacifista Wilsoniana, que ressalta, sobretudo, a paz democrática (a paz, ou ausência de guerras, pode ser conquistada com o estabelecimento de instituições democráticas), a existência de harmonia de interesses no sistema internacional (Angell 1910), o princípio do estado de direito (*rule of law*): disputas devem ser resolvidas por processos judicializados, pois o *rule of law* pode ser aplicável a Estados no sistema internacional, e o fim da sociedade internacional como a segurança coletiva e não a busca egoísta por poder. A abordagem a que me refiro especificamente no presente trabalho, no entanto, é conhecida como neoliberalismo ou institucionalismo neoliberal, que aceita o princípio da anarquia e assume os Estados como atores principais do sistema internacional, mas critica o neo-realismo por este subestimar a capacidade de cooperação no sistema internacional e a geração de benefícios múltiplos (Baldwin 1993; Keohane 1986; Keohane & Martin 1995; Martin & Simmons 1998).

²⁴ A referência a institucionalismo será concisa nesse trabalho e refere-se, *tout court*, ao fato de que as instituições internacionais importam (Hasenclever *et al.* 1997: 2).

livro *After Hegemony* (1984) tornou-se referência para uma série de textos do institucionalismo neoliberal²⁵.

Em *After Hegemony*, Keohane ressalta o fato de a cooperação internacional, e, portanto as instituições que a tornam possível, possibilitar ganhos para todos – cooperar é um modo de corrigir a anarquia, considerada uma falha de mercado: acordos benéficos a todos não são feitos por conta da incerteza acerca do comportamento dos demais. Apesar de incorporar várias proposições realistas à sua perspectiva (abordagem sistêmica, racionalidade, reconhecimento do ambiente anárquico e da centralidade dos Estados como atores), Keohane acrescenta o elemento funcionalista à discussão sobre regimes (a expectativa gerada por seus efeitos explica sua causa):

international regimes perform the function of establishing patterns of legal liability, providing relatively symmetrical information, and arranging the costs of bargaining so that specific agreements can more easily be made. Regimes are developed in part because actors in world politics believe that with such arrangements they will be able to make mutually beneficial agreements that would otherwise be difficult or impossible to attain (Keohane 1984: 88).

Na base da cooperação está a reciprocidade e a capacidade dos Estados de cooperar para gerar ganhos para todos. Essa é uma saída clara para Estados limitados pela “*bounded rationality*”, incapazes de utilizar toda informação disponível para agir e que, portanto, preferirão agir sob as regras de um regime (que constrange o comportamento dos demais) a viver em um sistema cercado de princípios incertos por serem unilaterais.

Desse modo, é possível conceber um regime de comércio internacional, que diminua custos de transação para seus membros, garanta maior previsibilidade e gere ganhos mútuos. A geração de informação é claramente definida na OMC, principalmente pela publicação dos *Trade Policy Reviews*, que examina minuciosamente as políticas e práticas de comércio dos membros da organização.

Sob a perspectiva neoliberal, principalmente levando-se em conta as regras adotadas pelo ESC, podemos considerar o mecanismo de solução de controvérsias como instrumento técnico, cujo funcionamento indicará a medida de efetividade do regime, uma vez que constitui instância para onde serão endereçadas as reclamações sobre medidas inconsistentes com os acordos da OMC. O uso do

²⁵ Ver Baldwin (1993), Martin (1992), Milner (1997) e Moravcsik (1998). O livro de Hasenclever et al. (1997) oferece excelente resumo e análise crítica sobre algumas das discussões

arcabouço liberal não será feito tanto para medir a efetividade do regime de comércio em si, mas para avaliar institucionalmente uma de suas ferramentas mais debatidas atualmente: o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Suas regras devem servir igualmente a países fortes ou fracos no cenário internacional, a economias mais ou menos desenvolvidas. Podem ambos contar com este instrumento igualmente? Essa é uma das perguntas cruciais que o liberalismo nos põe.

Joseph Grieco critica as limitações neoliberais acerca da anarquia. Segundo Grieco, os autores neoliberais pressupõem que a anarquia inibe a cooperação entre os Estados por gerar incertezas acerca do comportamento dos demais, mas não levam em conta que a falta de instância decisória centralizada no sistema internacional induz os Estados não apenas a terem medo de ser trapaceados mas também a não tolerar perdas relativas:

[r]ealists identify even greater uncertainties for states considering cooperation (...). A state that knows it will not be cheated still confronts another risk that is at least as formidable: perhaps a partner will achieve disproportionate gains and, thus strengthened, might someday be a more dangerous enemy than if they had never worked together (...). For realist theory, state efforts to cooperate entail these dangers plus the much greater risk, for some states, that cooperation might someday result in lost independence or security (Grieco 1993: 130-1).

Essa questão constitui a base do chamado “debate neo-neo” (Wæver 1996), em que neo-realismo e neoliberalismo divergiam acerca da cooperação. Ambas as escolas compartilham a mesma base epistemológica, mas, aos poucos, tornaram-se evidentes algumas diferenças. Como Grieco nos faz supor, os neo-realistas estão mais preocupados com ganhos absolutos e relativos resultantes de acordos internacionais. Por isso, os neo-realistas são mais cautelosos acerca da cooperação, lembrando-nos de que o sistema internacional é essencialmente uma arena competitiva em que o auto-interesse dita as regras. O foco dos neoliberais, por sua vez, recai sobre a possibilidade de ganhos mútuos – para essa abordagem, Estados e outros atores podem ser levados a cooperar se forem convencidos de haverá ganhos absolutos e de que os demais irão cumprir as regras acordadas. Muitas foram as polêmicas suscitadas ao longo do debate e houve alguns esforços de síntese²⁶. Keohane & Martin atestam, por fim, que os ganhos relativos são

entre neo-realistas e neoliberais e também entre os neoliberais em si.

²⁶ Ver Guzzini (2004).

condicionais: “*we need instead to ask under what conditions such distributional conflicts are severe*” (1995: 44-45). No caso do regime de comércio, em que os ganhos com as trocas mundiais impactam diretamente sobre as economias domésticas, não resta dúvidas de que esses conflitos são significantes.

De acordo com essas duas correntes, o mecanismo de solução de controvérsias pode ser visto, na linha do que nos propõe a primeira, como instrumento político, ressaltando-se questões de poder: ele seria tendencioso, pois sempre privilegiaria os países mais desenvolvidos; ou, seguindo o liberalismo, como pilar técnico e instrumental do regime de comércio internacional, que garanta custos de transação menores, maior previsibilidade e ganhos para todos.

1.4. Metodologia

Para efeito prático, o trabalho está baseado numa análise empírica dos contenciosos levados ao OSC entre janeiro de 1995 e dezembro de 2005 e dialoga com essas abordagens de regime²⁷, aplicadas aqui ao comércio internacional. A data inicial corresponde ao início da vigência do Entendimento sobre Solução de Controvérsias no âmbito da então recém-criada Organização Mundial do Comércio e encerra-se com o último contencioso do ano de 2005²⁸.

Desse modo, o estudo é empírico, pois trabalho com 336 disputas registradas nesse período no OSC, e dedutivo, pois o referencial para a discussão aqui proposto encontra-se nas teorias de regimes internacionais, principalmente nas abordagens realista e liberal.

O trabalho é essencialmente uma análise qualitativa, em que os casos serão categorizados de modo a se identificar as partes reclamantes e reclamadas, em quantos casos reclamantes e reclamados são desenvolvidos ou em desenvolvimento, o que estava em contenda (o alvo da reclamação, como subsídios para exportação, por exemplo, e o produto em questão) e a que decisões e recomendações se chegaram. A categorização é feita com o objetivo de

²⁷ Hasenclever, Mayer & Rittberger (1997) apresentam mais uma abordagem de regimes, baseada em conhecimento (*knowledge-based theories*), mas que não serão utilizadas no trabalho. Ver “Quadro Teórico”.

²⁸ Os contenciosos levados à OMC são identificados pela sigla *WT/DS*, seguida pelo número do caso, que começa com o “DS1”, apresentado ao OSC em janeiro de 1995. Até abril de 2006, foram registrados 342 casos (até o DS343).

descobrir padrões no desenrolar das disputas no mecanismo de solução de controvérsias.

Os países serão classificados, por questões de clareza, de acordo com o critério do Banco Mundial em países de renda alta, renda média superior e inferior e renda baixa, com base na renda nacional per capita (*Gross National Income per capita – GNI*): *low-income* (US\$ 825 ou menos); *middle-income* (com uma subdivisão entre *upper-middle income* – US\$ 3.256 a US\$10.065 – e *lower-middle income* – US\$ 826 a US\$ 3.255) e *high-income* (US\$ 10.066 ou mais).

Sabe-se que os usuários mais frequentes do mecanismo são países desenvolvidos, mas há casos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento também. Quantos são? Como são resolvidos – nas consultas ou nos painéis? Quais são os resultados dessas decisões? Como elas beneficiam os países em desenvolvimento? Essas perguntas devem ser respondidas após o exame minucioso do funcionamento do mecanismo, que opera por meio de instâncias diferenciadas, que vão da fase inicial de consultas à instância do painel ou do OAp e que podem chegar, em última instância, à retaliação. Nas consultas, medidas tomadas por uma parte são discutidas, esclarecidas ou negociadas à luz dos acordos da OMC. Se essa etapa não gerar os frutos esperados, o reclamante tem o direito de pedir o estabelecimento de painel, que só não ocorrerá se todos os membros do órgão consentirem com a negativa. Essa etapa representa inovação em relação ao sistema de solução de controvérsias do GATT, que exigia consentimento da parte reclamada para constituir painel e adotar seu relatório.

Por meio de inferências descritivas, em que fenômenos não-observáveis são compreendidos com a análise de dados empíricos, é possível trabalhar com ambas as abordagens de regimes, a fim de perceber como questões de poder se manifestam no Órgão de Solução de Controvérsias e como elas são administradas ou resolvidas em seu âmbito, de modo a possibilitar ganhos para os países em desenvolvimento. Sendo o OSC uma das instâncias do regime de comércio internacional, é natural que se possa deduzir, das abordagens realista e neoliberal, em que medida o órgão funciona como instrumento de equilíbrio - “*levelling the playfield*” para assimetrias de poder.

Alguns autores consideram que o OSC estabelece uma dinâmica que favorece um entendimento rápido entre as partes em um momento de *early settlement* (Busch & Reinhardt 2003), pois as maiores concessões são feitas nas

fases preliminares. No entanto, países em desenvolvimento geralmente não possuem capacidade de obrigar países desenvolvidos a entrar em negociação, como no período pré-OMC. A ameaça de instalação de um painel serviria mais como incentivo, pois a solução por meio desse mecanismo, por ser mais demorada, tende a ser mais dispendiosa e com concessões menos satisfatórias e eficazes. Mesmo assim, em vários casos, que pretendo discutir, países em desenvolvimento optam por levar os contenciosos às últimas instâncias, forçando a instalação de um painel, e não *bargaining in the shadow of the law* (Mnookin 1998; Steinberg 2002; Goldstein & Martin 2000; Busch & Reinhardt 2003).

A fonte primordial do trabalho é a análise de documentos e relatórios oficiais da organização disponíveis no sítio da Organização Mundial do Comércio²⁹, com o resumo de cada contencioso, que vai da fase de consultas (inicial) à final (decisões do OSC, do OAp e relatórios da OMC sobre implementação). Com isso, torna-se possível a categorização dos contenciosos conforme reclamante e reclamado, a questão em disputa, quem foram as terceiras-partes, se houve painel, se alguma das partes recorreu ao OAp e qual foi o caminho para implementação das decisões do OSC.

Questões resolvidas de modo informal, antes da fase de consulta, não entrarão na análise, pois é impossível ter acesso a esse tipo de solução. Essa pode ser uma deficiência para o estudo uma vez que controvérsias resolvidas em fases anteriores às registradas pela OMC podem ser ricas fontes para o estudo de assimetrias de poder. Nesse caso, supõe-se que países de maiores capacidades consigam cumprir seus objetivos sem que instrumentos de coerção sejam utilizados – as contendas são resolvidas ao largo do Órgão de Solução de Controvérsias. É fundamental, contudo, analisar os casos levados ao OSC, pois são estes que demonstram o que as estruturas de resolução oficiais, negociadas no âmbito do regime de comércio internacional, podem, de fato, conferir aos países. Se não houvesse mecanismo de solução de controvérsias, a prática diplomática ainda seria a mais utilizada para lidar com os conflitos comerciais. Quais seriam as implicações disso?

A dissertação está dividida em três seções, sendo esta a primeira delas. No capítulo seguinte, apresento histórico do mecanismo de solução de controvérsias

²⁹ <http://www.wto.org>.

desde o GATT até a Organização Mundial de Comércio, com o objetivo de contextualizar e detalhar as especificidades de seu funcionamento, entendo em que medida as regras moldam o regime de comércio de modo significativo e quais são os instrumentos capazes de permitir que países em desenvolvimento defendam seus interesses no regime de comércio internacional. No capítulo posterior, estão reunidos os dados dos contenciosos e sua análise, que indicarão possíveis caminhos para a hipótese de que mesmo países com menos recursos podem obter ganhos tangíveis nas disputas levadas ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Na conclusão serão consideradas as implicações dos resultados obtidos para a política externa de países em desenvolvimento.

1.5. Contra-corrente

O contexto atual é mais do que oportuno para uma reflexão acerca da Organização Mundial do Comércio. Enquanto especula-se sobre seu futuro, após a suspensão temporária da Rodada Doha³⁰, não devemos esquecer de sua história, suas inovações, seus erros e seus acertos. A eficácia e os propósitos da Organização Mundial do Comércio foram severamente criticados em 1999, quando a terceira reunião ministerial³¹ da OMC resultou no que ficou conhecido como “*Seattle débâcle*”. Na ocasião, a organização tornou-se alvo das críticas e protestos do vociferante movimento anti-globalização³², que percebe a OMC como uma organização supra-governamental, representativa apenas dos interesses

³⁰ A quarta conferência ministerial da OMC ocorreu em Doha, no Qatar, entre os dias 9 e 14 de Novembro de 2001. Na ocasião, ficou acordada a Doha Development Agenda (DDA), a ser negociada até o dia primeiro de janeiro de 2005, em uma nova rodada. Já com prazo estendido, a Rodada foi suspensa em julho de 2006. Um dos principais motivos para o colapso da rodada foi a dificuldade de se conseguir acordos capazes de satisfazer os principais membros, entre eles Austrália, Brasil, União Européia (UE), Índia, Japão e Estados Unidos, em acessos a mercados e na questão do corte de subsídios agrícolas. EUA e UE não conseguiram apresentar propostas de corte de subsídios que atendessem às expectativas dos países em desenvolvimento, articulados principalmente no Grupo dos 20 (G-20). Pela primeira vez, a atuação de um grupo de países em desenvolvimento foi tão determinante em uma negociação de rodada multilateral de comércio, que ficara conhecida pelo nome de “Rodada do Desenvolvimento”.

³¹ A conferência ministerial é a mais alta instância decisória da OMC, formada por representantes de todos os países membros e a ser realizada uma vez a cada dois anos (Art. 4.1 do Acordo de Marrakesh). A terceira reunião ministerial ocorreu em Seattle, nos Estados Unidos, entre os dias 30 de novembro e 3 de dezembro de 1999.

³² “*No new round, turnaround*”, “*Globalization needs a human face*” e “*Global Monoculture*” foram alguns dos slogans dos estudantes, ambientalistas, membros de sindicatos e ativistas de ONGs nos protestos de Seattle, em 1999.

dos mais ricos e de corporações multinacionais³³. Bhagwati resume as críticas à liberalização do comércio internacional advogada pela OMC em um “*medley of new complaints*”, em que o comércio é visto como ameaça à cultura, ao ambiente e aos direitos humanos e trabalhistas³⁴.

Em meio às contínuas críticas, a imprensa brasileira e a estrangeira destacaram, entre 2004 e 2005, decisões do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) favoráveis ao Brasil nos contenciosos relacionados à concessão de subsídios de exportação ao açúcar europeu (DS266) e ao programa de subsídios americanos ao algodão (DS267). Grosso modo, a reclamação era que o uso de tais instrumentos de política comercial, nesses casos, violavam as regras da OMC, distorcendo o comércio internacional em desfavor dos países em desenvolvimento produtores de tais *commodities*. Implementadas, as recomendações e decisões do OSC deveriam corrigir os desvios de comércio, o que traria benefícios aos agricultores e produtores locais.

No momento em que a OMC é criticada, mas também defendida, cabe aprofundar o estudo sobre sua ação e eficácia para países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Organização Mundial do Comércio tem impacto direto na regulamentação do regime de comércio internacional, que, por sua vez, influi na produção doméstica. Nesse trabalho, a forma de solução de controvérsias da organização está no centro do *puzzle* a que estaremos atentos: em que medida o mecanismo de solução de controvérsias pode ser utilizado por países em desenvolvimento para garantir que as regras do regime liberal de comércio sejam cumpridas e que não haja distorções e desvios que os prejudiquem?

³³ Ver Odell (2003), Bhagwati (2000) e Krugman (1999).

³⁴ Bhagwati 2001.