

## 4 Conclusão

As conclusões que tiramos da interpretação dos dados, apesar de favoráveis ao mecanismo em termos institucionais, não são panglossianas – se há conquistas e pontos positivos em relação ao instrumento, ainda há muito a ser alcançado. A hipótese inicial do trabalho era a de que o mecanismo de solução de controvérsias constitui instância capaz de atenuar assimetrias de poder, de modo a permitir que países em desenvolvimento possam, quando julgarem necessário, recorrer às suas regras para reverter distorções que os prejudiquem no âmbito do regime de comércio internacional, mesmo quando em litígio com países desenvolvidos.

A hipótese não foi refutada – o mecanismo de solução de controvérsias funciona como instrumento nivelador (*levelling the playfield*) para mitigar assimetrias de poder. Há quase tantos casos de países em desenvolvimento contra países desenvolvidos quanto de países desenvolvidos contra países em desenvolvimento. A primeira categoria corresponde a 16,7% do total de disputas; a segunda, a 20,5% do total, ou seja, apesar de haver diferença, esta não constitui desproporção tão gritante a ponto de indicar que o mecanismo seja tendencioso. Esse dado, evidentemente, não bastaria em si para asseverar a pertinência da hipótese inicial. Há nuances no funcionamento do mecanismo que corroboram a proposição – os resultados institucionais positivos são maioria tanto nos casos de países em desenvolvimento contra países desenvolvidos (57,1%) quanto nos casos de países desenvolvidos contra países em desenvolvimento (53%); a maior parte das disputas na categoria países em desenvolvimento *vs* países desenvolvidos vai a favor dos primeiros e os resultados obtidos ao final do processo pelos primeiros, quando acatadas as demandas destes pelo OSC, são concretos, verificados em termos de concessões aos reclamantes ou suspensão das práticas questionadas.

As assimetrias de poder, contudo, constituem fato, e apenas se o próprio mecanismo provesse completa *expertise* ou recursos para os países em desenvolvimento poderiam ser elas mitigadas em definitivo. Essa parece ser mais a função de uma organização surgida em 2001, chamada ACWL – *Advisory*

*Centre on WTO Law*. “The ACWL was established to level the playing field for these countries and customs territories in the WTO system by enabling them to have a full understanding of their rights and obligations under the WTO Agreement” (ACWL 2007)<sup>1</sup>. A ACWL opera em caráter inter-governamental, independentemente da OMC, provendo treinamento e suporte burocrático a países em desenvolvimento, sendo financiada pelos próprios países em desenvolvimento e por alguns membros desenvolvidos da OMC, entre eles Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido.

As regras que configuram o mecanismo de solução de controvérsias em si servem apenas de instrumento para que diferentes países possam determinar, *ad hoc*, equilíbrios distributivos distintos. Isso configura sinal de dinamismo e eficácia do próprio regime uma vez que as disputas não são pré-determinadas, necessariamente condicionadas por questões de poder, embora isso possa influir no processo. Vimos que os índices de disputas que seguem para apelação, por exemplo, são muito maiores nos casos em desenvolvimento *vs* desenvolvidos do que nas contendas desenvolvidos *vs* em desenvolvimento.

Notamos também que, apesar de haver três casos em que países em desenvolvimento obtiveram o direito de retaliar países desenvolvidos (DS27 – CE/Bananas; DS222 – Canadá/Aeronaves Civis e DS234 EUA/Emenda Byrd), em apenas um deles esse direito foi levado a cabo (México, no DS234). Isso não invalida, entretanto, as conquistas obtidas por países como Equador e Brasil, ocorridas nesses primeiros 10 anos de funcionamento do mecanismo. Em relação ao primeiro ponto, o fato de esses países não terem levado a cabo a autorização para retaliar CE e Canadá, respectivamente, não significa que não houve ganhos para ambos<sup>2</sup> e até para demais países em desenvolvimento, não-participantes diretos nos casos, mas para quem o desempenho desses dois países representou incentivo para “apostar” no mecanismo. Nesse sentido, reforçam-se os argumentos institucionalistas e liberais, segundo os quais a seqüência temporal influi nos resultados obtidos e nas escolhas posteriores dos atores em um dado processo:

---

<sup>1</sup> Informação obtida no sítio do ACWL, <http://www.acwl.ch>.

<sup>2</sup> O Canadá alterou seu programa de concessão de subsídios à Bombardier, e as CE mudaram seu regime de importação de bananas, conforme descrito acima.

*“[W]hen a particular event in a sequence occurs will make a big difference. In politics, the crucial implication of path dependence arguments is that early stages in a sequence can place particular aspects of political systems onto distinct tracks, which are then reinforced through time [...]. Once a particular path gets established, however, self-reinforcing processes are prone to consolidation or institutionalization. ‘Critical junctures’ generate persistent paths of political development” (Pierson 2000a: 75).*

Esses casos constituíram marcos na institucionalização do mecanismo, principalmente no que diz respeito à relação entre países em desenvolvimento e desenvolvidos enquanto partes opostas em uma mesma disputa, sendo significativo que duas contendas em particular (DS27/CE – Bananas e DS70/Canadá – Aviação Civil) tenham ocorrido nos primeiros dois anos de funcionamento do mecanismo, o que gerou *positive feedback* à instituição, ou seja “a história é lembrada”. Esses casos estão no cerne da “*critical juncture*” mencionada por Pierson (2000a), principalmente quando entendemos que esta se refere a momento particular em que uma ação serve de estopim para um processo de auto-afirmação (*self-reinforcement*) da instituição. Os ganhos obtidos por esses países, portanto, corroboram a própria institucionalidade do mecanismo.

Além disso, o fato de não ter havido retaliação nesses dois casos ressalta a perspectiva liberal no que diz respeito a ganhos mútuos, pois, ao abrir mão da retaliação, tanto o Estado demandado quanto o demandante beneficiam-se (este por não suspender concessões, garantindo que seu mercado consumidor não seja penalizado e aquele por não ser comercialmente afetado em acesso a mercado). Nesses 10 anos de funcionamento do mecanismo, 2,5% dos casos chegaram a essa instância, a maioria deles envolvendo contendas do tipo países desenvolvidos vs países desenvolvidos. Com efeito, o prospecto punitivo da retaliação constitui variável determinante no mecanismo de solução de controvérsias, sendo medida de lastro à efetividade do regime, uma vez que a implementação de sanções serve de incentivo para que os demandados entrem em conformidade com os acordos da organização (Young 1989). Após os países em desenvolvimento terem liberalizado seus mercados, aumentando e diversificando suas importações, é inegável que suas possibilidades de retaliação são mais consistentes, embora muito inferior ao poder de sanção de um país desenvolvido. Essa possibilidade foi potencializada pela “solução equatoriana” de retaliação cruzada, com que o Brasil trabalha hoje em relação ao contencioso DS267/EUA – Algodão.

Em relação às disputas em si, vale frisar:

*“complaints perform an enforcement function...; [they] have important distributional implications regarding the burden of compliance with international trade agreements ex post, since they determine which of the signatories are required to adjust their policies in light of specific interpretations of written rules”* (Sevilla 1997: 3).

Desse modo, percebermos que a questão distributiva, ressaltada pelo realismo qualificado de Krasner (1991), torna-se chave para a compreensão da importância do mecanismo de solução de controvérsias para o regime de comércio internacional. Tomando o estudo de Hasenclever *et al.* (1997) como parâmetro, temos dois índices analíticos para medir como as instituições importam: (1) efetividade e (2) resiliência. A primeira qualidade, discutida acima, representa o caráter de *compliance* e eficácia já ressaltado por Sevilla: se os membros do regime de fato cumprem suas regras e se estas, por sua vez, satisfazem pretensos objetivos. A segunda está relacionada à robustez das instituições (*staying in power*) – se elas souberam responder a choques externos. Essa última qualidade mede também o dinamismo e a capacidade adaptativa da instituição: *“the extent to which institutional history matters”* (Hasenclever *et al.* 1997: 2).

O resultado institucional positivo do mecanismo reforça tanto a efetividade do regime de comércio quanto sua resiliência. No entanto, ainda há muito a ser estudado do ponto de vista estrito da liberalização. A parte de implementação das decisões do OSC constitui etapa das mais difíceis a ser examinada no processo de solução de controvérsias. Apenas após minuciosa observação das eventuais mudanças que demandados tenham operado nas práticas e normas domésticas em cada setor questionado e medindo o impacto econômico destas poderemos saber em que medida houve liberalização de fato. O estudo torna-se tão ou mais complicado se pensarmos que o resultado em termos de liberalização pode ainda ocorrer em setor diferente daquele que foi alvo de disputa, dado acordo informal entre reclamante e reclamado. Mesmo os estudos mais extensos, como o de Busch & Reinhardt (1995; 2003) não conseguem medir isso.

A análise empírica dos dados disponíveis nesses dez primeiros anos de funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias revelam, de algum modo, que, por parte dos membros, há respeito pelas regras previstas no Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Essas regras são, na maior parte dos casos, cumpridas tanto por países em desenvolvimento quanto desenvolvidos, o que se traduz em melhoria para o regime, uma vez que os próprios limites das

normas são testados na busca por um regime realmente liberal, ou seja, com menos barreiras tarifárias e não-tarifárias, que potencialize trocas e competitividade entre os países-membro.

Em relação à robustez, o modo de funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias garante dinamismo ao regime de comércio internacional. O mecanismo constitui ferramenta que permite aos países, desenvolvidos e em desenvolvimento determinar caso a caso (*ad hoc*) o equilíbrio distributivo no regime de comércio. A premissa do regime liberal é de que todos teriam benefícios com a adoção dos princípios de Nação Mais Favorecida (NMF) e tratamento nacional. Na prática, entretanto, o regime liberal de trocas tem de operar levando em consideração questões políticas como as demandas domésticas de grupos importadores e exportadores, que podem pressionar governos a adotar normas restritivas ou discriminatórias a terceiros (Rogowski 1989); a “captura” do Estado por determinados grupos de interesse; e a propensão de certos regimes políticos a serem mais ou menos abertos (Mansfield, Milner & Rosendorff 2000). Além disso, há de se levar em consideração as colocações para as quais Hirschmann (1945) já nos chamara atenção – a possibilidade de um país utilizar o comércio como arma de coerção, principalmente no caso de um país ser desproporcionalmente dependente de outro para importações e exportações.

Tal possibilidade, se verificada, contribuiria para que se atestasse hipótese realista acerca do funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias. Caso comprovada, teríamos no OSC instituição notadamente enviesada, em que os resultados estariam pré-determinados por questões de poder. Grandes *players* no comércio internacional, como CE e EUA, agiriam quase sempre de modo unilateral ou coercitivo e teriam no OSC ferramenta de extensão de seus interesses.

Não é, contudo, o que se verifica. Na maior parte dos casos, quando questionados, países desenvolvidos participam plenamente do processo de solução de controvérsias. Isso não significa que não haja percalços, especialmente nas disputas do tipo em desenvolvimento *vs* desenvolvidos. Nesses casos, a probabilidade de resultados do tipo “ganha, mas não leva” é real, ainda que não seja a regra. Dos 56 casos do tipo países em desenvolvimento *vs* países desenvolvidos, 18 resultaram em CR e 5 em OSIC. Entre as 33 contendas restantes, 27 (81,2%) foram encaminhados no sentido de haver concessão ao

reclamante, ou seja, foram registradas iniciativas do demandado em entrar em conformidade com as recomendações do OSC e não houve entrada posterior, por parte do demandante, em relação à mesma matéria. Em relação aos casos dessa categoria que foram a painel, dos 25 painéis concluídos, 21 foram encaminhados no sentido de haver concessões aos reclamantes em desenvolvimento (84%).

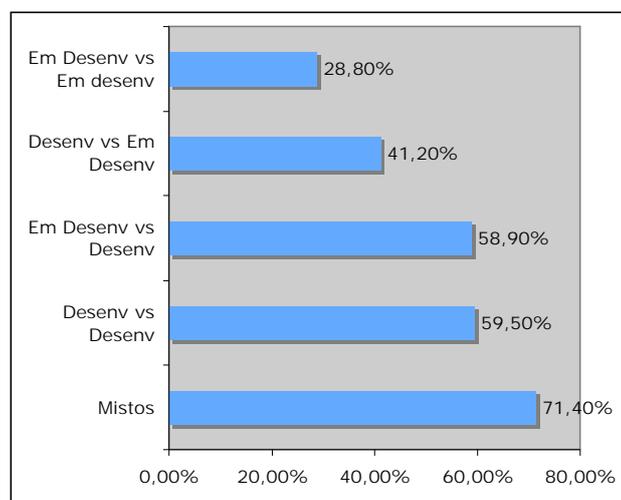
No momento, o Brasil recorre contra os EUA em painel de revisão na busca por obter total implementação das resoluções relativas ao DS267 (EUA – Algodão), em que programas de subsídios à cotonicultura americana foram considerados incompatíveis com as normas do regime de comércio internacional. Apesar de já ter introduzido mudanças na concessão de subsídios, sabe-se que apenas um dos seis programas considerados incompatíveis com as normas da OMC foi extinto. O Equador, por sua vez, continua vigilante sobre o novo regime de importação de bananas das CE, a ser implantado até o final deste ano, para que este atenda totalmente suas demandas. Ainda assim, ambos os países puderam levar a cabo seus questionamentos, obtendo ganhos em diversas instâncias.

O caso equatoriano tornou-se paradigmático para o mecanismo devido à habilidade do país em pleitear seus direitos de modo inovador e criativo. O Equador, país de renda média inferior e cuja economia depende em grande medida de acesso ao mercado europeu, soube, logo de início, potencializar suas possibilidades no mecanismo. Tal fato gerou, possivelmente, um *positive feedback*, em que um estímulo inicial na escolha de determinado caminho termina por reforçar trajetória na mesma direção. Assim o descreve Pierson: “[i]nitial moves in a particular direction encourage further movement along the same path. Over time ‘the road not chosen’ becomes an increasingly distant, increasingly unreachable alternative” (2000a: 3-4). É extremamente significativo, portanto, que o caso equatoriano tenha ocorrido logo nos primeiros anos de funcionamento do mecanismo e que seu desenrolar tenha trazido benefícios ao Equador, pois isso reforçou a institucionalidade e, de algum modo, a imparcialidade do mecanismo, estimulando outros países em desenvolvimento a fazer o mesmo.

Com efeito, ainda que o Equador e o próprio Brasil tenham obtido bons resultados, são os países menos desenvolvidos (*Less Developed Countries* - LDCs), ou de Renda Baixa, os que ocupam a posição mais crítica no mecanismo de solução de controvérsias. A presença desses países está restrita à Índia e ao Paquistão. Com exceção desses dois, praticamente não há disputas movidas por

outros países de baixa renda, especialmente países africanos. Nesse sentido, pode-se afirmar que os altos custos do processo de solução de controvérsias, talvez até mais do que o fato de esses países não responderem por parcela substancial no comércio internacional, constituem o maior obstáculo para que esses países iniciem contenda, uma vez que não há parâmetros definidos de disputa entre em desenvolvimento *vs* desenvolvidos, ou seja, munidos de recursos e com uma “boa causa”, esses países têm igual chance de pleitear e conseguir fim de restrições ou de concessão de determinados subsídios como qualquer país desenvolvido.

TABELA 21. Número de casos que foram a painel (em porcentagem)



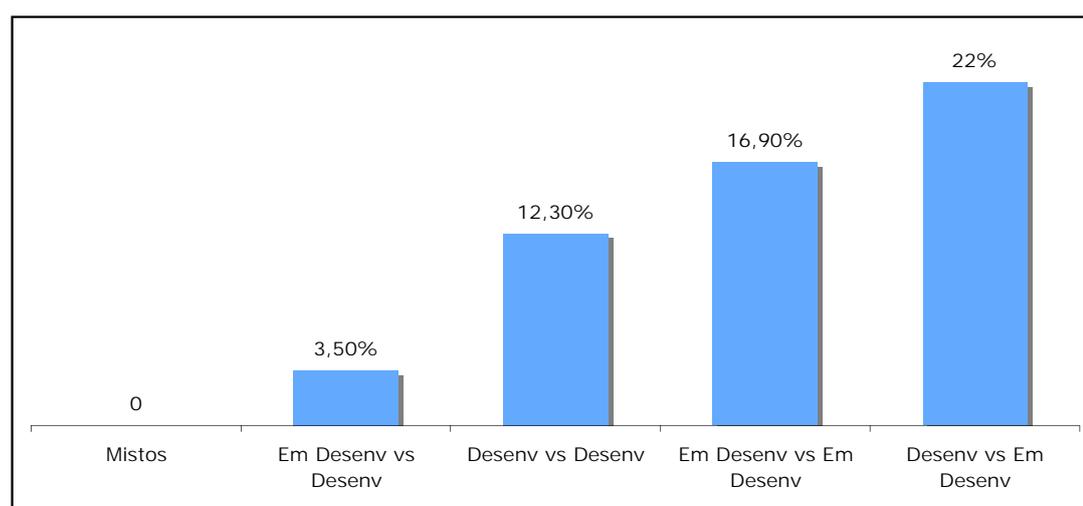
No geral, portanto, temos quadro institucional favorável ao mecanismo, em que os países optam por recorrer a suas regras, potencializando-as em seu favor. Daí, inclusive, o alto volume de casos que vai a painel (Tabela 21).

Outro dado curioso que extraímos da análise de dados foi o baixo índice de soluções antecipadas. Inicialmente, a proposição de Busch & Reinhardt (1995; 2003) levava-nos a crer que encontraríamos muito mais resoluções por via rápida (*early settlement*), principalmente nas disputas do tipo em desenvolvimento *vs* desenvolvidos e do tipo em desenvolvimento *vs* em desenvolvimento. Sendo casos iniciados por países que dispõem de pouca *expertise* e com recursos escassos para empregar em seu corpo diplomático e nos foros internacionais, supunha-se que o melhor negócio para esses países seria chegar a uma solução satisfatória logo no início da contenda, na fase de consultas. Ocorre, porém, que isso depende da própria matéria em questão. O que se verifica é que várias das matérias objeto de disputa são questões intrincadas, cuja solução não é tão

simples. Membros que participam do processo de solução de controvérsias e de painéis nas contendas entre países em desenvolvimento contra desenvolvidos já confirmaram que, às vezes, antes de se iniciar a fase de consultas, já se sabe que a controvérsia irá a painel. Foi o caso de Helio Tollini, diretor-executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), que participou do processo que ensejou o DS267 (EUA – Algodão) e de Elisabete Serodio, consultora de relações internacionais, representante da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica), participante do DS266 (CE – Açúcar), em que o Brasil obteve ganho de causa ao questionar o regime de exportação e reexportação de açúcar das CE<sup>3</sup>. Nesses casos, negociar apenas diplomaticamente não produz os resultados esperados pelos reclamantes, que preferem litigar oficialmente via painel, com a possibilidade de retaliar em última instância. Nem todas as contendas vão a painel, mas optar por essa via significa potencializar as regras em favor de causa que os reclamantes julgam pertinentes. Com o tempo, é possível que tenha havido especialização – hoje, o número de contendas não é tão elevado, mas as disputas são significativas, como as duas acima citadas.

A tabela abaixo comprova que os países em desenvolvimento são os que geralmente optam pela via rápida quando reclamados, preferindo evitar o painel, enquanto os países desenvolvidos geralmente vão a painel quando demandados.

TABELA 22. Índice de resolução por via rápida (*early settlement*) nas diferentes categorias de disputa (em porcentagem)



<sup>3</sup> Ambas as declarações foram obtidas em entrevista oral, na ocasião de realização do seminário “Solução de Controvérsias na OMC – Tendências e Perspectivas”, realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em São Paulo, no dia 8/12/2006.

No momento em que as expectativas voltam-se para a conclusão da Rodada Doha, lançada em 2001 e temporariamente suspensa em 2006, questiona-se o futuro da OMC e sua capacidade de gerar ganhos para todos, principalmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento, pois a suspensão das negociações tornou mais evidente a distância entre estes e países desenvolvidos. Um dos principais motivos para o colapso da rodada foi a dificuldade de se conseguir acordos capazes de satisfazer membros tão diversos como Austrália, Brasil, União Européia (UE), Índia, Japão e Estados Unidos, em acesso 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, conhecida pelo nome de “Rodada do Desenvolvimento”.

Analistas prevêem que o número de conflitos levados ao Órgão de Solução de Controvérsias pode aumentar com o eventual fracasso de Doha<sup>4</sup>. É possível que isso ocorra e mesmo num cenário positivo, em que a rodada venha a ser concluída com sucesso, a tendência é de que o mecanismo de solução de controvérsias não perca seu vigor. Muito já foi investido em seu aperfeiçoamento e os frutos comerciais concretos que os mais diversos países colhem de seu uso tendem a reforçar o mecanismo como instrumento institucional.

O governo brasileiro ganhou visibilidade com sua sólida atuação no OSC e hoje tem mais “voz” do que no passado. O Brasil passou a ser consultado nas chamadas *Green Room Meetings*, em que seletos grupo de países acerta a agenda de reuniões e de negociações que antecedem reuniões ministeriais e outros encontros multilaterais no âmbito da organização. Talvez esse seja um reflexo positivo da participação brasileira no mecanismo. Os países menos desenvolvidos nada teriam a perder se resolvessem apostar nessa via institucional. Para tal, poderiam contar com o apoio de uma possível “comunidade epistêmica” (Haas 1992) de solução de controvérsias da qual o Brasil faz parte.

---

<sup>4</sup> Matéria acessada no jornal *New York Times*, pela internet, em 25/07/2006 no endereço: [http://www.nytimes.com/2006/07/25/business/worldbusiness/25trade.html?pagewanted=2&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2006/07/25/business/worldbusiness/25trade.html?pagewanted=2&_r=1)

Uma “comunidade epistêmica” é formada por um grupo de especialistas com conhecimento em determinada área:

*“[a]n ‘epistemic community’ is a network of knowledge-based experts or groups with an authoritative claim to policy-relevant knowledge within the domain of their expertise. Members hold a common set of causal beliefs and share notions of validity based on internally defined criteria for evaluation, common policy projects, and shared normative commitments” (Haas 1992: 27).*

Tais comunidades influenciam os Estados de várias maneiras: elucidando relações de causa e efeitos, antecipando possíveis resultados dado o curso de determinadas ações, ajudando os Estados a definir interesses e formular políticas e planos de ação. O Brasil já se beneficiou da existência dessa comunidade, tal como elucidado no caso do algodão (DS267), em que firmas de advocacia, acadêmicos e burocratas foram contatados para levar a cabo a contenda contra os subsídios à cotonicultura americana.

Isso foi essencial para a “vitória brasileira” e continuará a sê-lo para todos os demais países em desenvolvimento que participam do regime de comércio internacional. Para além de poder e capacidade de retaliação, a necessidade de unir *expertise*, conhecimento e a capacidade cognitiva (aprendizado) parecem ser elementos fundamentais para que a utilização do mecanismo de solução de controvérsias seja potencializado por aqueles que dele tanto precisam para reverter práticas distorcivas de comércio.