

# cadernos



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES



**A OMC AOS 21, OS ESTADOS UNIDOS, E A CRISE DO  
REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO.**

**Cadernos Cedec nº 121  
(Edição Especial Cedec/INCT-Ineu)  
Agosto de 2016**

**Sebastião Velasco e Cruz**

**A OMC AOS 21, OS ESTADOS UNIDOS,  
E A CRISE DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO.**

**Cadernos Cedec nº 121  
(Edição Especial Cedec/INCT-Ineu)  
Agosto de 2016  
Sebastião Velasco e Cruz \*\***

**Cadernos Cedec nº 121 (Edição especial Cedec/INCT-Ineu), ago. 2016**

---

\*\* Professor titular de Ciência Política do IFCH-Unicamp e vice-coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) (e-mail: velasco@unicamp.br).

## **CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS**

Adrián Gurza Lavalle, Alvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Marco Aurélio Garcia, Miguel Chaia, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

### **DIRETORIA**

Presidente: Cicero Araújo

Vice-presidente: Andrei Koerner

Diretor-tesoureiro: Gabriela Nunes Ferreira

Diretor-secretário: Solange Reis Ferreira

Cadernos Cedec

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

São Paulo: Cedec, agosto de 2016

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

## APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

As atividades do Cedec incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades consoante os seus compromissos de origem com a cidadania, a democracia e a esfera pública confere ao Cedec um perfil institucional que o qualifica como interlocutor de múltiplos segmentos da sociedade, de setores da administração pública em todos os níveis, de parlamentares e dirigentes políticos, do mundo acadêmico e da comunidade científica.

### **O que é o INCT-INEU?**

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos está voltado precipuamente à análise das relações exteriores do Estado norte-americano. Dada a centralidade desse país no sistema mundial, o escopo do Instituto é bastante amplo. Como os Estados Unidos há muito definem seus interesses em perspectiva global e desde a Segunda Guerra os perseguem de forma consequente nesse âmbito, o trabalho do Instituto envolve consideração dos regimes internacionais e dos contextos regionais em que se exerce a ação do Estado norte-americano.

## 1. Morte anunciada.

“After 14 years of talks, members of the World Trade Organization have effectively ended the Doha round of negotiations. That was not unexpected given how fruitless these discussions have been. Now, world leaders need to think anew about the global trading system.”

Começava com esse epitáfio o editorial do *New York Times*, publicado significativamente em primeiro de janeiro de 2016. Os editorialistas do prestigioso órgão lamentam o desfecho melancólico da Rodada Doha, passam rapidamente em revista os condicionantes do rotundo insucesso e terminam com advertências sobre os cuidados a observar na busca de caminhos alternativos para a governança do comércio global. No intermeio, uma descrição breve, mas precisa, da circunstância em que o golpe final foi desferido.

“At a meeting of the W.T.O. in mid-December in Nairobi, trade ministers from more than 160 countries failed to agree that they should keep the negotiations going. In recent years, it became clear that the talks, which were originally supposed to conclude in 2005, were paralyzed because neither developed economies like the United States and the European Union nor developing countries like China and India were willing or able to make fundamental concessions.”<sup>1</sup>

Não há como discordar do juízo, mas ele é um tanto vazio: as negociações emperaram porque os protagonistas do processo não foram suficientemente flexíveis para chegar a um acordo. Até aqui andamos em círculo. Começamos a sair dele quando formulamos duas perguntas conjugadas: como entender tal manifestação de intransigência coletiva? Por que a admissão do fracasso da negociação foi tão tardia?

Antes de ensaiar uma resposta à primeira indagação, convém lembrar que a abertura da rodada Doha resultou de um processo árduo, marcado por um episódio de forte carga dramática (Seattle, 1999). Cabe registrar ainda que o acordo para esse fim foi alcançado em meio a uma crise internacional de gravidade ímpar (os atentados de 11 de setembro, com seu desdobramento: a estratégia da “guerra ao terror”), e que mesmo assim envolveu concessões significativas da parte dos Estados Unidos e de seus aliados europeus, os principais interessados nesse resultado.

---

<sup>1</sup> “Global Trade After the Failure of the Doha Round”, *New York Times*, 1/01/2016.

Os traços dessa delicada operação são visíveis no documento emitido no final da Conferência. Com efeito, o programa de trabalho constante da declaração ministerial divulgada no final da conferência reservava quase dois anos ao trabalho preparatório, deixando a abertura das negociações propriamente ditas para depois da 5ª Conferência da OMC, a realizar-se em Cancún, México, em setembro de 2003. O cronograma fixava em 1 de janeiro de 2005 o prazo final para a conclusão do processo negociador, e explicitava que as decisões seriam tomadas por consenso.<sup>2</sup>

Tendo em vista o esforço na construção do entendimento que a tornou possível, compreende-se a relutância dos atores envolvidos em dar como causa perdida a primeira rodada de negociações comerciais com o selo da Organização Mundial do Comércio.

Assim, terminada a temporada de acusações mútuas sobre a contribuição de cada um no fracasso da Conferência de Cancún (10-14/09/2003), vamos encontrá-los novamente reunidos, no início de 2004, dispostos a fazer os ajustes necessários para o relançamento da Rodada. Como de praxe, a iniciativa coube aos Estados Unidos, que através de sua autoridade maior na área -- o titular do USTR, Robert Zoellick -- fez por escrito o convite a seus pares, sugerindo que a negociação se centrasse em dois temas -- agricultura e acesso a mercado de bens industriais --, com a manutenção na pauta de um dos itens da agenda de Cingapura: facilitação de comércio. Os demais poderiam ser contemplados, de alguma forma, na discussão desse tema, ou seriam simplesmente desconsiderados, como “compras governamentais” e “comércio e investimento”. Como prova adicional de boa vontade, Zoellick acenava com a ideia de um acordo que eliminasse em curto prazo os subsídios de exportação para produtos agrícolas.<sup>3</sup>

O resultado desse empenho foi o Acordo Quadro aprovado pelo Conselho Geral da OMC em 31 de julho de 2004. Apresentando grandes avanços no tema crítico da agricultura e diretrizes para a condução das tratativas sobre os demais, o acordo celebrado então parecia garantir o êxito da rodada, ainda que para isso fosse necessário dilatar em cerca de um ano os prazos previstos no programa de trabalho aprovado em Doha.<sup>4</sup>

O “pacote de julho” -- como o acordo passou a ser conhecido -- despertou grandes expectativas e inaugurou um período de intensa atividade diplomática em múltiplos fó-

---

<sup>2</sup> WT/MIN(01)DEC/1. 20/11/2001.

<sup>3</sup> Cf., Gallagher, Peter, *The First Ten Years of the WTO 1995-2005*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 122. Narrativa detalhada, de ponto de vista brasileiro, das gestões diplomáticas que levaram a este documento pode ser encontrada em Amorim, Celso, *Breves Narrativas Diplomáticas*, São Paulo, Benvirá, 2013, cap. 4.

<sup>4</sup> *Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*. Wt/1579, 2/08/2004.

runs, na qual – vale frisar -- o Brasil desempenhou papel de primeira ordem <sup>5</sup>. Mas os resultados obtidos foram frustrantes. Parecendo em dado momento condenada a naufragar a conferência de Hong Kong (13-18/12/2005) foi salva por uma ação concertada de boa vontade, que deveu muito à atuação do ministro brasileiro Celso Amorim. Mas encerrou-se com um documento genérico, que registrava as áreas de convergência em diferentes temas (agricultura, tarifas industriais e acesso favorecido a países de menor desenvolvimento), mas reconhecia a impossibilidade de acordo sobre as fórmulas quantitativas a serem aplicadas nas negociações sobre agricultura e bens industriais -- “modalidades” no jargão esotérico da OMC. A declaração ministerial dava mais alguns meses para que os países membros acordassem entre si as tais modalidades e prorrogava até o fim de 2006 o prazo para a conclusão da rodada de negociações.

Em vão. Pressionados pela caducidade próxima da autorização dada pelo Congresso norte-americano para que o executivo concluísse acordos comerciais dependentes de mera ratificação legislativa (o antigo *fast-track*, agora rebatizado de *Trade Promotion Authority* ou TPA), os protagonistas do drama -- os Estados Unidos, a União Europeia, o Brasil e a Índia, G-4, como o grupo informal passou a ser denominado – retomaram as gestões, multiplicando encontros bilaterais e miniconferências nas quais os quatro se reuniam. Essa primeira etapa culminou no encontro desastroso ocorrido entre 19 e 21 de junho de 2007, em Potsdam, episódio marcado pela entrevista de imprensa em que os ministros brasileiro e indiano anunciaram a impossibilidade do acordo, condenando a intransigência de seus interlocutores por mais esse fracasso.<sup>6</sup>

A segunda etapa desenrolou-se no segundo semestre do ano seguinte, às vésperas da falência bancária que detonaria a crise financeira global cujos efeitos ainda sentimos. A reunião do Comitê de Negociações Comerciais (TNC na sigla em inglês), a realizar-se em Genebra, no final de julho de 2008, parecia abrir uma nova janela de oportunidade. Retomadas as conversações no final do primeiro trimestre com sinalizações cruzadas de interesse no entendimento, a conferência inicia-se em clima misto de apreensão e moderado otimismo. Fortemente pressionado pelos exportadores agrícolas, e apostando na possibilidade do acordo, o ministro brasileiro faz pequena concessão pela qual seria muito criticado. Mas o sacrifício foi inútil, as diferenças entre os Estados Unidos

---

<sup>5</sup> Cf. Amorim, Celso, *Teerã, Ramalá e Doha - memórias da política externa ativa e altiva*, São Paulo, Benvirá, 2015, pp. 302 e segs.

<sup>6</sup> Sobre o episódio, Cf. Amorim, Celso, op. cit., pp. 412 e segs.

e a Europa, de um lado, e de outro a Índia – agora com a companhia da China -- selaram o fracasso da conferência.

A partir daí, a rodada Doha arrasta-se movida pela força da inércia. Ainda houve muito discurso em torno dela e algum esforço para dar-lhe novo sopro de vida. Mas a atenção dos principais atores estava voltada para outros assuntos. Em 2011, depois de ensaio um tanto desesperado, Pascal Lamy, o operoso diretor-geral da OMC, reconhece a derrota.<sup>7</sup> A disputa acirrada que termina na eleição de Roberto Azevedo, em maio de 2013, mostra a vitalidade da OMC, mas não augura futuro mais promissor para a rodada de negociações inaugurada mais de dez anos antes na capital do Qatar.

Como as expectativas eram tão diminutas, entende-se que o resultado alcançado na conferência ministerial de Bali tenha sido comemorado. Um acordo, enfim – ainda que sobre tema lateral.

Mas o acordo sobre facilitação do comércio não estava garantido. A recusa indiana em ratificá-lo na Conferência de Nairobi (15-18/12/2015) caiu sobre o otimismo renitente como um balde de água fria.<sup>8</sup>

Foi o que faltava para convencer o corpo editorial do New York Times a fazer as exéquias da velha rodada.

\*\*\* \*\*

As explicações mais difundidas para uma trajetória tão decepcionante conjugam dois elementos entrelaçados.

Por um lado, as reações que o aprofundamento do processo de internacionalização do capital desperta em amplos setores sociais nos países desenvolvidos. Já tivemos oportunidade de abordar esse aspecto, quando discutimos as resistências ao Tratado do Nafta nos Estados Unidos, e as manifestações contra a globalização em Seattle. Não precisamos retomar o tema.

---

<sup>7</sup> Eighth Ministerial Conference. Chairman's Concluding Statement, WT/MIN(11)/11, 17/12/2011

<sup>8</sup> Meses depois, o governo indiano anunciaria a ratificação do acordo, mas o impacto da demora sobre a avaliação da conferência já tinha se produzido. Cf. "An opportunity missed at Nairobi", *The Hindu*, 24/12/15; Sitharaman, Nirmala, "India ratifies WTO trade facilitation agreement", *The Economic Times*, 4/05/16.



Por outro lado, os desenvolvimentos econômicos e geopolíticos que marcaram a segunda década do século alterando o equilíbrio de forças internacionais predominante no momento em que a OMC veio à luz. As dificuldades imprevistas encontradas pela coalizão comandada pelos Estados Unidos no Oriente Médio; a reconstituição – ainda que parcial – do poderio russo sob Putin; a modificação dos termos de troca, com a enorme valorização do preço das commodities no mercado internacional, e o impacto dessa mudança na política doméstica de inúmeros países em desenvolvimento, cujos governos passavam a contar com recursos para desenvolver programas sociais generosos e margens mais amplas de autonomia internacional; pairando sobre muitos desses movimentos, a expansão espetacular da economia chinesa e sua afirmação crescente como potência global.

O efeito combinado desses dois conjuntos de fatores foi a quebra do “consenso neoliberal” em que estavam plantadas as fundações da OMC. Nesse novo contexto, os fracos volviam-se fortes o bastante para resistir, e os fortes não o eram mais o suficiente para vencer as resistências e impor a aquiescência a seus objetivos.

Em nosso entender, a explicação é convincente e, esclarece aspectos essenciais da realidade. Mas tem o inconveniente de ser demasiado genérica. Se nos limitamos a ela, devemos imaginar que impasses equivalentes ao que estudamos ocorreram em todas e quaisquer outras esferas de negociação multilateral. O que, evidentemente, não tem cabimento. Para avançar na inteligência do problema precisamos considerar, além dos condicionantes gerais acima aventados, alguns aspectos particulares, atinentes ao comércio internacional e à própria OMC.

Encontramos um deles na reflexão aguda registrada, sem grande destaque, pelo Embaixador Celso Amorim em obra que já citamos. Vale a pena transcrever a passagem:

“... Rice fez questão de pintar a posição dos EUA com cores dramáticas. Referiu-se à suposta disposição do presidente Bush, caso se sentisse muito pressionado, de simplesmente abandonar a negociação (walk out). Essa “exasperação” refletia não só a resistência do Congresso, mas um crescente desinteresse dos principais lobbies norte-americanos em relação aos ganhos que poderiam ser obtidos na Rodada. Como pude observar em outras ocasiões, em especial nos encontros de Davos, já não havia grande pressão para concluir as negociações por parte das empresas multinacionais que, na Rodada Uruguai, já haviam conseguido a maior parte do que desejavam em serviços e propriedade intelectual, por exemplo.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Amorim, Celso, op. cit. p. 395.

A diferença aludida pelo Embaixador fica bem nítida --- mesmo para o observador distante -- quando se comparam os termos das declarações de Punta del Este e de Doha, e o teor dos programas de trabalho a elas correspondentes. No caso da primeira, metas ambiciosas e prazos curtos; na segunda, objetivos modestos (grande parte do programa envolvia clarificação de conceitos) e prazos longos, ou indefinidos.

A diferença entre uma e outra pode ser bem expressa através de uma analogia com processos de política doméstica: a Rodada Uruguai foi convocada para elaborar um texto constitucional; a Rodada Doha para efetuar uma revisão de aspectos localizados do pacto dessa forma produzido.<sup>10</sup>

Essa diferença remete a outra, de impacto direto sobre o processo de negociação. Como vimos em outro capítulo, o princípio de que “nada está acordado enquanto tudo não estiver acordado” (*single undertaking*) teve um papel decisivo no trabalho de domar as resistências à agenda dos países centrais e impor a todos as disciplinas propostas para os “novos temas”: serviços, investimentos, e propriedade intelectual. Algumas delas eram bem frouxas, como vimos em outro capítulo, às vezes mais por fatores internos às grandes potências – Estados Unidos e Europa -- do que pela oposição sustentada por seus interlocutores. O referido princípio operava como elemento de chantagem porque, a partir de certo momento, os dois protagonistas passaram a interpretar o resultado futuro da Rodada como uma nova ordem legal, que substituiria aquela cristalizada nos longos anos de funcionamento do GATT. Assim, se um país rejeitasse o pacto criador dessa nova ordem, ele não teria mais a proteção assegurada pela antiga ordem, mas se veria desnudo, exposto à lei do mais forte.

Por ocasião da Rodada Doha, esse mecanismo, tão poderoso, estava anulado. Participantes com todos os títulos da comunidade então criada, os Estados Membros da OMC estavam infensos a tal tipo de ameaça. Para eles, a “alternativa a um acordo comercial” (BATNA na sigla em inglês corriqueira na literatura sobre negociações internacionais) não era a desproteção da selva hobbesiana, mas o *status quo* civilizado da OMC, com suas disciplinas e o seu dispositivo potente de solução de controvérsias.

Uns com pouco a ganhar, outros com não muito a perder, o estímulo para chegar a um acordo qualquer torna-se muito menor do que fora um dia.

---

<sup>10</sup> Não é demais observar, a esse respeito, que à exceção do TNT, o trabalho da Rodada estaria a cargo de órgãos permanentes (os comitês setoriais), confundindo-se, portanto, com as atividades rotineiras da organização.

A Rodada Uruguai durou sete anos e alguns meses, mas legou um novo ordenamento ao regime multilateral de comércio. A Rodada Doha de Desenvolvimento levou quase o dobro desse tempo e não produziu sequer uma mudança marginal.

O argumento esboçado acima nos ajuda a decifrar esse aparente paradoxo. A Rodada Doha não termina em um embate dramático: extingue-se aos poucos, como a chama de uma vela que ninguém se dá ao trabalho de apagar.

Ele oferece ainda elementos para responder à segunda pergunta levantada no início deste capítulo: por que os atores envolvidos custaram tanto a fazer esse gesto? Por que não evitaram o fim melancólico?

Em grande medida porque o processo de negociações comerciais convertera-se agora em parte das atividades -- não a mais importante -- de uma organização que todos continuavam julgando essencial. Com efeito, o impasse na negociação de novas regras não afetava a função de vigilância da OMC -- a revisão periódica das políticas comerciais dos Estados membros -- e tampouco aquela onde ela mais inovava: sua função judicial. Dado o interesse em preservar a integridade do organismo, entende-se a relutância em decretar a falência de uma de suas partes.

Esse desequilíbrio está associado a dois desenvolvimentos que marcaram a OMC quase ao longo de toda sua existência: a hipertrofia de sua dimensão adjudicativa, e o debate permanente sobre sua reforma. No que vem a seguir, examinaremos separadamente esses dois pontos.

## **2. O Órgão de Apelação da OMC e a judicialização das disputas comerciais.**

No capítulo introdutório de uma obra de referência sobre adjudicação internacional, os editores apontam com exatidão a diferença entre dois tipos de organismos envolvidos nesse gênero de atividade.

“Judicial bodies preexist the dispute and have judges that are selected, elected, or nominated through a mechanism that does not depend, by and large, on the will on (sic) the parties to a given dispute. In contrast arbitral panels are selected and nom-

inated by the parties to the dispute, after the dispute arises, with the aim of settling it and disbanded after the award is rendered.”<sup>11</sup>

A esses dois tipos de órgãos correspondem as duas modalidades sob as quais o fenômeno da adjudicação internacional pode se apresentar: decisão judicial e arbitragem.

Contudo, como os autores observam, a correspondência pode não ser exata: alguns organismos podem se incumbir, em combinações distintas, dos dois tipos de prática. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC é uma boa ilustração dessa possibilidade.

Com efeito, trata-se de um híbrido. Sob a responsabilidade do Conselho Geral da OMC, que se reúne sempre que necessário para exercê-la, o Órgão de Solução de Controvérsias (DSB, na sigla em inglês) possui duas instâncias, a primeira delas de caráter arbitral; a segunda judicial.

A arbitragem é efetuada por painéis *ad hoc* de três panelistas (ou cinco, se as partes entrarem em acordo para isso). Os painéis são compostos, a pedido da parte reclamante, por árbitros propostos pelo Secretariado, embora sujeitos à impugnação dos membros concernidos, que não poderão fazer isso a menos que motivados por razões imperiosas. Se não houver acordo entre as partes sobre a composição do painel, o Diretor-geral da OMC indicará – por solicitação de qualquer uma das partes – a composição do painel, ouvido o presidente do Órgão de Solução de Controvérsias e o presidente do Conselho ou Comitê relevante.<sup>12</sup>

A primeira instância é de caráter arbitral, dissemos, mas como se pode ver não em sua forma pura. Os painéis são montados para julgar causas específicas, e se dissolvem assim que essa tarefa é cumprida. Mas os seus integrantes não são escolhidos pelas partes, e estas não têm como impedir sua formação.

Contudo, a face propriamente judicial do mecanismo de solução de disputas da OMC encontra-se em seu Órgão de Apelação, a grande inovação institucional da Rodada Uruguai. Ao contrário dos painéis, trata-se aqui de um órgão permanente, composto de sete juízes escolhidos pelo Organismo de Solução de Controvérsias, com mandato fixo de

---

<sup>11</sup>Romano, Cesare Pr., Daren J. Alter, e Yuval Shany, “Mapping international adjudicative bodies, the issues, and players” in \_\_\_\_ (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford University Press, 2015, pp. 3=26 (p. 10).

<sup>12</sup>*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU), Art. 8, parágrafos 5, 6, 7.

quatro anos, renováveis uma única vez. Como indicado em seu nome, o Órgão de Apelação tem a atribuição de rever os relatórios produzidos pelos painéis, quando provocado pelas partes litigantes; ainda que interessados na causa, terceiras partes não podem apelar contra a decisão de um painel.

Do ponto de vista formal, a última palavra em qualquer caso cabe ao Órgão de Solução de Controvérsias – isto é, aos membros do Conselho Geral da OMC, quando reunidos nessa capacidade. Porém, dada a regra adotada, que exige decisão por consenso para rejeitar um relatório do Órgão de Apelação (ou de painéis, aliás), na prática este tem o monopólio da função revisora e seus relatórios devem ser acatados incondicionalmente pelas partes (Artigo 14 do ESC – Entendimento sobre Solução de Controvérsias).

Esse dispositivo torna a OMC um espécime raro no rol das organizações internacionais. Excetuadas as organizações regionais – mais especificamente, a União Europeia, com suas Cortes de Justiça e de Direitos Humanos -- a OMC é provavelmente aquela que detém o mais forte órgão judicial, entre todas.

E o papel da OMC na solução de conflitos comerciais não é definido apenas pelos atributos internos à instituição. Tão importante quanto estes é a cláusula introduzida no artigo 23 do ESC, pela qual os Estados membros se impedem de julgar por conta própria alegações de violação de direitos e obrigações supostamente cometidas por outros membros. Introduzida no tratado sobre solução de controvérsias por iniciativa da Comunidade Europeia e outros parceiros dos Estados Unidos, esse dispositivo teve o claro objetivo de assegurá-los contra o emprego da temida legislação comercial aprovada em 1988, a Omnibus Trade Bill, de que já falamos com certo vagar em outro capítulo deste livro.

Em seus mais de 20 anos de existência, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC tem demonstrado grande vitalidade, o que transparece nas informações quantitativas constantes dos relatórios da instituição e em discursos de seus dirigentes. Ficamos sabendo, assim, que desde sua instauração até o final de outubro de 2015, o Órgão de Solução de Controvérsias recebera 499 pedidos de consulta (fase preliminar de uma disputa na OMC), e que nesse último ano estiveram ativos, em média, 30 painéis por mês.<sup>13</sup> Mais importante, porém, do que o mero número de casos é a sua crescente complexidade. Como o documento antes referido informa, nos primórdios do OSC a maioria das controvérsias punham em questão uma única medida do país demandado, e envolviam

---

<sup>13</sup> Annex to Director-General's Statement at the DSB Meeting of 28 October 2015. Current Dispute Settlement Activity. WTO www.

apenas três ou quatro reclamações (*claims*); vinte anos depois, as disputas envolviam, em média, 28 medidas, e 180 reclamações. A consequência é exposta vividamente pelo ex-presidente do OSC, no discurso sobre a experiência de sua gestão, em

“2014 continued the trend of recent years towards increasing substantive and procedural complexity. Just as an example, the total number of pages in the 1981 GATT case Spain — Tariff Treatment of Unroasted Coffee was 8 pages. The panel report in China — Rare Earths issued in 2104 has 257 pages (without annexes).

Cases are generally bigger in terms of the number of parties, third parties, and claims; the number and length of exhibits; and the length of submissions. More and more cases are presenting complex procedural issues.<sup>14</sup>

A referência ao caso das “terras raras”, que opôs a China à União Europeia e aos Estados Unidos é oportuna, pois chama a atenção para outro aspecto relevante da atividade jurisdicional da OMC. A saber, o fato de envolver, muitas vezes, interesses econômicos e estratégicos expressivos de grandes potências.

Têm razão, portanto, os dirigentes da OMC quando proclamam seu orgulho pela excelência do trabalho realizado pelo Órgão de Solução de Controvérsia, mesmo se exageram um pouco ao louvá-lo como “*the most successful system of inter-state dispute resolution ever established.*”<sup>15</sup>

A afirmação do Órgão de Solução de Controvérsias como peça axial da OMC não decorre, contudo, dos textos legais que lhe dão forma, nem do exercício rotineiro de suas atividades. Como argumenta Robert Howse em um texto brilhante sobre a matéria, o fortalecimento do braço judicial da OMC resulta da combinação entre estratégias de autonomização mais ou menos conscientemente conduzidas por seus membros, e circunstâncias que escapavam a seu controle.

Em relação às primeiras, o autor menciona um conjunto de decisões tomadas pelo Órgão de Apelação nos primeiros anos de sua existência, com consequências duradouras e de grande amplitude. Em suas palavras,

---

<sup>14</sup> Mateo, Fernando, *8th Annual Update on WTO Dispute Settlement*. Graduate Institute of International and Development Studies, 24 March 2015. [www.giul.unige.ch](http://www.giul.unige.ch).

<sup>15</sup> Id. Ibid.

“The Appellate Body’s initial set of moves to separate itself from, and establish its autonomy in relation to the WTO as an institution or neo liberal projects ... came in a range of decisions over the roughly 3 year period in which the anti-globalization movement was refocusing itself on trade leading up to the 1999 Seattle riots ...

employing normative benchmarks and legal standards and sources from outside the domain of GATT/WTO law, unrelated to and sometimes in tension with GATT ‘collective wisdom’, these outside norms including general international law and international environmental law;

replacing the teleological and functional interpretation characteristic of GATT panels ... with textualism and formalism ... emphasizing a formal semantic exercise guided by the Vienna Convention on the Law of Treaties<sup>16</sup>, an instrument obviously neutral in terms of the specific values of free trade

developing a doctrine of implicit judicial powers, including to fill gaps

emphasizing the precedential weight of the Appellate Body’s own decisions relative even to past adopted decisions of GATT panels;<sup>17</sup>

Transcrevemos apenas alguns dos exemplos citados pelo autor, que se detém logo a seguir na ilustração de como eles foram produzidos, através de minuciosa análise da jurisprudência do órgão. Não precisamos seguir os seus passos. O importante para nosso argumento é a menção no trecho citado a uma das circunstâncias externas que favoreceram o órgão em sua busca de autonomia: a quebra do consenso neoliberal que assistiu à formação da OMC e infundiu nela o seu espírito. A outra circunstância é a norma do consenso formalizada na Carta da OMC, a qual – no contexto das dissensões prevalente no período -- tornava apenas teórica a possibilidade de uma decisão política sobre a interpretação do conteúdo dos Tratados firmados em Marrakesh.

Garantido contra a possibilidade de revisão de seus relatórios no Órgão de Soluções de Controvérsia pela regra do consenso reverso, o Órgão de Apelação mobilizou os elementos antes referidos para fazer valer suas pretensões à autonomia. Nesse processo, demonstrou-se sensível, em alguma medida, a interesses e valores estranhos ao projeto que presidiu a criação da OMC, e fortaleceu-se por isso.

“The Appellate Body... responded to the political conflict and paralysis at the WTO by distancing itself from the Organization and making a number of crucial jurisprudential moves that led to its transformation into an independent court, which has of-

---

<sup>16</sup> United Nations Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, 1155 UNTS 331

<sup>17</sup> Howse, Robert, “The World Trade Organization 20 years on: global governance by judiciary”, *The European Journal of International Law*, Vol. 27, no 1, 2016,(pp.9-77)

ten decided controversial questions in balanced or deferential ways that display, at best, neutrality to the neo-liberal 'deep integration' trade agenda ....<sup>18</sup>

A tese de Howse evoca um argumento corrente sobre a judicialização da política. Em condições de forte dissenso na sociedade, a paralisia dos órgãos legislativos abre espaços que passam a ser ocupados por uma Suprema Corte ativista.

Mas é exatamente aí que mora o risco. O Órgão de Apelação dá provas de entendê-lo bem no cuidado com que tem tratado a questão crítica dos acordos regionais de comércio, com seus respectivos mecanismos de solução de disputas. Desde o GATT esses acordos precisam ser notificados e avaliados em sua coerência com as normas do sistema multilateral de comércio, tarefa que passou a ser atribuída ao Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio da OMC. Mas -- regido pela regra do consenso prevalente na organização -- esse órgão demonstrou-se muito pouco efetivo<sup>19</sup>, e muitas reclamações envolvendo tais acordos acabaram afluindo para o ramo judicial da OMC. Diante do desafio político de julgá-las, o Órgão de Apelação realizou uma operação delicada. Por um lado, exerceu sua competência como instância de revisão judicial, afirmando sua supremacia sobre os órgãos diplomáticos e políticos da OMC. Por outro, observou admirável autocontenção, limitando-se a apreciar aspectos formais dos acordos em causa, evitando chocar-se, assim, com os Estados envolvidos.

A prudência observada nessa zona minada não poupou o ramo judicial da OMC de ataques por seu ativismo. Esse é o fecho do argumento de Howse: a expansão da autoridade judicial traz para sua esfera o conflito político. Nas palavras do autor:

"The politicization of the appointments process ... could be seen as an inevitable outcome of the Appellate Body's assertions of independence and authority in a treaty community that likes to see itself as 'membership driven .... the USTR under the Obama administration found a way of using the consensus practice to produce politicization by holding out until a candidate who was seen to be amenable to deciding cases with sensitivity to Member views was finally chosen over one who had the appearance of an independently minded jurist."<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Id. Ibid, p. 9.

<sup>19</sup> Cf. Mavroidis, Petros C., "Judicial Supremacy, Judicial Restraint and the Issue of Consistency of Preferential Trade Agreements with the WTO: the Apple in the Picture", in Dan Kennedy and James Southwick (eds.), *The Political Economy of the International Trade Law, Essays in Honor of Robert E. Hudec*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 583-601.

<sup>20</sup> Id. Ibid. p.72.



Apesar desse reconhecimento, depois de discutir longamente a questão espinhosa da relação entre o mecanismo judicial da OMC e aqueles previstos nos mega-acordos comerciais, que se tornaram a menina dos olhos da política comercial dos Estados Unidos (a Parceria Transpacífica – TPP, na sigla em inglês -- e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento TTIP – idem -, sobre os quais falaremos no final deste capítulo) Howse conclui o artigo com uma nota de franco otimismo.

“Recently, US Appellate Body Member Thomas Graham (que sofrera forte oposição da USTR) was re-appointed without difficulty. It is notable also that in the Trans-Pacific Partnership, the USA has accepted that the dispute settlement institutions for that mega-regional organization must take into account the jurisprudence of the WTO. Larger than the current life of the WTO ‘institution’, the Appellate Body, as this move suggests, may well have come of age as a true court of world trade.”<sup>21</sup>

O problema que sempre ronda o otimismo cognitivo é a possibilidade -- proporcional a seu tamanho -- de se ver frustrado em suas expectativas. Pouco depois de escritas as linhas citadas acima, estourou no órgão judicial da OMC mais uma crise, provocada como das outras vezes por um veto dos Estados Unidos. Desta feita, o alvo foi o sul-coreano Seung Wha Chang – jurista renomado, com formação em Harvard – cuja recondução ao Órgão de Apelação foi bloqueada pela representação norte-americana, sob alegação de ter se afastado dos acordos pertinentes em três casos sob sua presidência no Órgão. Não por acaso, dois deles envolviam reclamações da China contra a aplicação de direitos compensatórios em processos antidumping.<sup>22</sup>

O leitor pode intuir a seriedade do golpe pelo comentário que o *Financial Times*, em geral circunspecto, teceu sobre o tema:

“O multilateralismo começa com o exemplo. Se Washington quer continuar a ser visto como líder em governança mundial, precisa fazer frente aos interesses internos que querem que o país ignore ou subverta as normas mundiais. Os EUA podem não gostar da decisão do órgão de recursos, mas não deveriam tentar atulhá-lo com seus defensores. Decisões como essa ameaçam não apenas a credibilidade da OMC como o próprio prestígio mundial dos Estados Unidos.”<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Id. Ibid, p. 77.

<sup>22</sup> “AB members challenge US over reappointment of Seung Wha Chang”. *SUNS*, 8244, 20/05/2016.

<sup>23</sup> “Washington ameaça minar a credibilidade da OMC”, *Valor*, 1/06/2016. Artigo publicado originalmente no *Financial Times*.

Naturalmente, esse incidente não basta para desmentir o otimismo de Howse. Mas a repercussão provocada por ele -- da qual o artigo do *Financial Times* é uma amostra minúscula -- induz a pergunta sobre o que fala mais alto no julgamento do autor: a expectativa cognitiva ou a vontade.

### 3. O debate sobre a reforma da OMC

Seja como for, deve estar claro a esta altura que os problemas da OMC não se restringem à sua função “legislativa”. A OMC compõe um complexo institucional integrado, e o desempenho de um de seus componentes tem efeitos contraditórios sobre os demais. Esse é o núcleo do argumento exposto por Joost Pauwelin em artigo importante, no qual aponta a relação intrínseca entre legalização -- definição mais precisa de direitos e obrigações, com recurso a mecanismos judiciais para a resolução de controvérsias -- e politização, interna e externa -- envolvimento de atores sociais e demandas crescentes de participação.<sup>24</sup> Argumento geral que dá apoio à observação perspicaz de Elsig sobre as dificuldades na Rodada Doha decorrentes da relutância dos Estados Membros em celebrarem acordos que os submeteriam a disciplinas rígidas das quais, mais adiante, não poderiam facilmente se furtar.<sup>25</sup>

Não surpreende, pois, que as propostas de reforma da OMC tenham tido como objeto também, desde o início, o braço judiciário da instituição.

O debate em torno delas antecede o impasse declarado da Rodada Doha. A insatisfação com o modo de operação da OMC já se manifestara em 1996, na conferência de Cingapura, como já vimos. Mas o tema da reforma não aparece com destaque nas discussões que levariam, três anos depois, ao fracasso de Seattle. Foi a partir daí que ele entrou de fato na pauta.

Desde então, a controvérsia deu origem a um documento oficial (o Relatório Sutherland, de 2005<sup>26</sup>); um documento coletivo prestigioso, de caráter institucional (o Re-

---

<sup>24</sup> Pawelyin, Joost, “The transformation of world trade”, *Michigan Law Review*, 104, 2005, pp. 1-70.

<sup>25</sup> Elsig, Manfred, *The Functioning of the WTO: Options for Reform and Enhanced Performance*. E15 Expert Group on the Functioning of the WTO – Policy Options Paper. E15 Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2016, p.9.

<sup>26</sup> Sutherland, Peter et alii, *The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millennium*. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, Genebra, WTO, 2004.

latório Warwick, de 2007<sup>27</sup>), e uma quantidade infindável de textos, entre livros, artigos acadêmicos, depoimentos, entrevistas e artigos de jornais. Aberto há mais de 15 anos, o debate sobre a reforma da OMC continua aceso, envolvendo analistas especializados, políticos, empresários, e ativistas sociais em todos os quadrantes do mundo. Não seria o caso de reconstituí-lo neste lugar. Para os propósitos do argumento desenvolvido aqui basta fazer sobre ele alguns breves comentários.

2000-2016. No decurso desse longo período, as discussões sobre a reforma da OMC giraram em torno de um conjunto permanente de temas, que podem ser tidos, assim, como a “agenda do debate”. Entre esses, caberia destacar: o modo de operação rotineira da organização; seu sistema de decisão; os canais de acesso e participação de grupos sociais interessados; o formato dos processos de negociação; o sistema de solução de controvérsias.

Embora a lista se mantenha relativamente constante, no decorrer do tempo a hierarquia dos temas se altera. Fortemente vocalizada pelas ONGs do hemisfério Norte na primeira fase do debate, por exemplo, a demanda de transparência perdeu um pouco de sua centralidade em virtude das mudanças adotadas pelos dirigentes da OMC na década passada a fim de acomodá-la. Em sentido contrário, a discussão a respeito do formato adequado das negociações comerciais ganhou relevo à medida que os impasses na Rodada Doha se agravavam -- a antiga insistência no “pacote único” (*single undertaking*) cedendo lugar a diferentes figuras de uma geometria variável, movida pela lógica do interesse bem entendido das partes. Com os problemas daí derivados: como definir o alcance dos direitos e obrigações gerados pelos acordos assim alcançados? Manter neles a vigência do princípio da não discriminação, tal como expresso na regra da Nação Mais Favorecida, ou admitir que eles criam condições declaradamente preferenciais para seus membros? Num caso ou noutro, como integrá-los no sistema multilateral de comércio? <sup>28</sup>

A alusão feita no parágrafo anterior ao tema da transparência pede um esclarecimento. A disputa de posições, na OMC como em qualquer outro espaço, é sempre mediada pela linguagem. E as ambiguidades características da linguagem natural

---

<sup>27</sup> The Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* The Report of the first Warwick Commission, Toronto, The University of Warwick, 2007.

<sup>28</sup> Cf., Shutherland, P. op. cit, pp. 65-6; The Warwick Commission, op. cit., pp. 45-53; Elsig, M., op. cit. pp. ; Rodriguez Mendoza, Miguel, Toward “Plurilateral Plus” agreements”, in Meléndez-Ortiz, Ricardo, e Miguel Rodriguez Mendoza (eds), *The Future and the WTO: confronting the challenges. A collection of short essays*. Geneva. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2012; Hoikman, Bernard, *Proposals for WTO Reform. A synthesis and assessment*. Policy Research Working Paper, 5525, World Bank, 2016, pp. 13-4.

desempenham nesses embates um papel decisivo. É assim com a noção de transparência. Desde a última década do século passado, esse vocábulo foi incorporado na linguagem da OMC e – de um modo mais geral -- das organizações internacionais com um nítido teor valorativo. O transparente opõe-se ao opaco, como o luminoso ao escuro, a virtude ao vício. Como rejeitar a transparência? É na ausência dela que vicejam as práticas distorcidas e os negócios escusos. Embalados nesse mote, os Estados Unidos e a União Europeia advogaram a adoção de um conjunto de procedimentos com vistas a dar ampla publicidade às atividades da OMC: liberação de documentos até então tidos como confidenciais; ampla divulgação de estudos e relatórios na internet e utilização do mesmo meio para a circulação de informações sobre as atividades internas da organização. Chegaram mesmo a propor que as sessões dos painéis e do Órgão de Solução de Controvérsias fossem televisionadas. Pode surpreender o leitor a notícia de que algumas dessas iniciativas foram frustradas pela resistência que despertavam em países em desenvolvimento. Como entender que se opusessem agora a medidas destinadas a tornar mais transparente sua sucessora, a OMC? Afinal, esses países – seus representantes e seus aliados -- queixaram-se sempre da atmosfera rarefeita, secretiva, que envolvia as atividades do antigo GATT.

Mas o espanto se desvanece quando atentamos para a polissemia do termo em questão. É que na perspectiva desses atores, transparência vem de mãos dadas com democracia interna e procedimentos inclusivos de tomada de decisão. O significado dessas diretrizes fica evidente quando passamos em revista a vasta literatura crítica sobre a natureza oligárquica da OMC<sup>29</sup>, e mais ainda quando lemos algumas recomendações de reforma nela inspiradas:

“Structures of representation should be flexible to accommodate the different interests of members on different topics. The creation of a permanent body, such as an executive body, should be opposed by the UK Government as it would reduce, rather than increase, internal democracy.”

“WTO members should agree the criteria governing the circumstances under which informal consultations should occur, and these criteria should be strictly adhered to.

---

<sup>29</sup> Para ficar em dois dos mais representativos, Cf., Jawara, Fatoumata e Ainllen Kwa, *Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations/lessons of Cancun – updated edition*. London/Bangkok, Zed Books/Focus on the Global South, 2003; Kohr, Kok Peng e Martin Khor, *WTO and the Global Trading System: development impacts and reforms proposals*. London, Zed Books, 2005

WTO members should agree the procedure and criteria for selecting members to attend such meetings.”<sup>30</sup>

As sugestões da Oxfam chocam-se frontalmente com o discurso dominante sobre as mudanças necessárias para destravar as negociações comerciais e aumentar a eficiência da OMC. As medidas recorrentemente propostas com esses fins dirigem-se a dois aspectos centrais da instituição: a sua estrutura interna e suas regras decisórias.

Em relação ao primeiro, a ideia geral, que aparece sob variadas figuras, é a de elevar o grau de diferenciação interna na instituição. Uma possibilidade aventada seria a do fortalecimento de seu braço executivo, destinando maiores recursos ao Secretariado e atribuindo formalmente funções mais amplas ao Diretor-Geral.<sup>31</sup> Outra, não excludente, seria a da criação de organismos especiais, tais como o conselho consultivo previsto no Relatório Sutherland, ou um comitê de diretores executivos, de perfil regional ou setorial, como prefere um crítico desse documento.<sup>32</sup> Ou ainda a da constituição de um corpo restrito de Estados membros, com funções representativas (servir de mediação entre o Conselho Geral e o conjunto dos Membros) e executivas, como o G 20 comercial.<sup>33</sup>

No tocante ao segundo, o debate põe na berlinda a regra do consenso. Como sabemos, trata-se de prática consagrada desde os primórdios do GATT. Então, ela funcionava como regra não escrita, mas ciosamente respeitada, salvo em ocasiões excepcionais, como foi a consulta por escrito promovida pelos Estados Unidos em 1985, para vencer a resistência liderada pelo Brasil e pela Índia à inclusão de temas não estritamente comerciais em nova rodada de negociação do GATT. O artigo IX do Acordo de fundação da OMC explicita a regra, como prática geral, reservando a decisão majoritária aos casos em que a obtenção do consenso se revele impossível. No entender dos críticos, a ironia está em que a formalização da prática ocorre exatamente no momento em que ela se torna obsoleta. Com efeito, como gerir uma organização tão grande e com atri-

---

<sup>30</sup> *Recommendations for Ways Forward on Institutional reform of the WTO. A discussion paper compiled by ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Consumers International, FIELD, Oxfam, RSPB, WDM, First Meeting of the issue group WTO REFORM AND TRANSPARENCY, European Commission, 26/02/2001.*

<sup>31</sup> Sutherland Report, cap. 9, pp.73-78; Narlikar, A., *The World Trade Organization Secretariat in a Changing World*,”” *Journal of World Trade* 38 (5): 819-53

<sup>32</sup> Denters, Erik, “The Sutherland Report”, *Leiden Journal do International Law*, 18, 2005, pp. 887-899. Cf. tb. Steger, D. “The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform, *Journal of International Economic Law* 12(4), 2009, pp., 803–33

<sup>33</sup> Abbot, Roderik, “The future of the multilateral trading system and the WTO”, in Meléndez-Ortiz e Miguel Rodriguez Mendoza, op. cit.

buições tão vastas quando qualquer decisão pode ser bloqueada por iniciativa de qualquer um de seus mais de 160 membros?

Para superar a paralisia induzida por tal procedimento, os críticos se dividem entre três soluções alternativas. Uma delas – a mais modesta – é restringir-lhe o alcance, aplicando a regra apenas a questões substantivas, e mesmo assim condicionando-a à produção por escrito de fundamentada justificativa (Relatório Sutherland). Em posição intermediária situa-se a proposta de negar a possibilidade do bloqueio a uma decisão quando a mudança em questão contar com apoio esmagadoramente majoritário no conjunto dos membros (Jackson, 2001). A mais radical é a adoção de um sistema de voto ponderado, a exemplo do que ocorre no Banco Mundial e no FMI, com a criação de um conselho restrito (20 a 30 membros), composto com base em critério de peso econômico, combinado com outros, como população, por exemplo.

Bem considerada, a crítica revela-se pouco convincente porque a Carta da OMC prevê o voto majoritário. Naturalmente, como observa a Comissão Warwick, a aplicação da regra da maioria em uma organização como a OMC é inviável porque implica a possibilidade de derrota das grandes potências econômicas pelo voto dos países mais pobres, muito mais numerosos. Mas, como conclui a mesma comissão, os esquemas concebidos para contornar a prática do consenso – principalmente o voto ponderado -- são problemáticos, pois representariam de fato a privação de direitos para muitos países, que rejeitariam a inovação pretendida, por isso mesmo.<sup>34</sup>

Opiniões muito desencontradas se expressam também sobre a reforma do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Esse o único aspecto da entidade cuja revisão foi formalmente prevista no Programa de Trabalho da Rodada Doha. Pelo que ficou acertado na conferência, os membros teriam até maio de 2003 para “melhorar e clarificar” os procedimentos estabelecidos no Entendimento sobre Solução de Controvérsias (DSU), devendo proceder às discussões com esse fim na Sessão Especial de Negociações do Órgão de Soluções de Controvérsia. Tratava-se, então, de levar a cabo uma tarefa fixada anos atrás, na fase final da Rodada Uruguai do GATT. A decisão adotada na ocasião (abril de 1994) dava aos ministros um prazo de quatro anos, a contar da entrada em vigor do Acordo da OMC, para “*completar uma completa revisão das regras e procedimentos de solução de controvérsias*”. Fin-

---

<sup>34</sup> The Warwick Commission, op. cit. p. 29.

dos os trabalhos preparatórios, as negociações para esse efeito foram abertas em 1998, com previsão de encerramento em dezembro do ano seguinte, na Conferência de Seattle. Sabemos que não foi assim. Dois anos depois, a conferência de Doha renovava o mandato e estabelecia novo prazo. Inútil. Como da primeira tentativa, o entendimento em torno das mudanças propostas revelou-se impossível.<sup>35</sup>

Como nos demais itens do programa de trabalho da Rodada, o impasse nas negociações sobre a revisão do Entendimento sobre Soluções de Controvérsias deveu-se à enorme distância existente entre as posições sustentadas pelos interlocutores. Diferenças, diga-se de passagem, que continuaram a marcar o debate público sobre o tema no período subsequente.

Uma breve referência a duas polaridades claramente observáveis no debate será o bastante para ilustrar essa assertiva.

A primeira delas opõe, de um lado os que criticam o modelo em vigor por sua excessiva rigidez, defendendo a ampliação do espaço para o componente político-diplomático do processo de solução de controvérsias, em nome da democracia e do princípio da soberania<sup>36</sup>; de outro, os que defendem a judicialização mais acentuada do mesmo, advogando medidas tais como a transformação dos painéis *ad hoc* em uma espécie de tribunal permanente de primeira instância<sup>37</sup>, e a adoção do mecanismo da retaliação coletiva.<sup>38</sup>

A outra disjuntiva separa os que advogam o acesso direto de partes privadas ao mecanismo de solução de controvérsias, sem a mediação dos respectivos governos<sup>39</sup>, e os que insistem no caráter intergovernamental da OMC, vendo nessa possibilidade -- ou mesmo na simples consideração, pelos painéis, de pareceres privados (*amicus curiae*),

---

<sup>35</sup> Cf. Zimmermann, Thomas A., *Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding*, London, Cameron May, 2006.

<sup>36</sup> Cf. Barfield, Claude, *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The future of the World Trade Organization*. Washington D.C., The AEI Press, 2001; id., *WTO Dispute Settlement System in Need of Change.* *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 2002, 37.3, pp. 131-135

<sup>37</sup> Cf. Steger, Debra, "Strengthening the WTO Dispute Settlement System: establishment of a dispute tribunal", in Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann e Miguel Eodríguez Mendoza (eds), op. cit.

<sup>38</sup> Cf. Das, Bhagirath Lal, *The WTO Agreements. Deficiencies, imbalances and required changes*. Third World Network, 1998, p. 20. Pauwelyn, J. "Enforcement and countermeasures in the WTO: rules are rules—towards a more collective approach," *American Journal of International Law* 94, 2005, pp. 335-47.

<sup>39</sup> Cf. Levy, P. and T.N. Srinivasan, 1996, 'Regionalism and the (Dis)advantage of Dispute Settlement Access', *American Economic Review*, 1996, 86(2), pp. 93-98.

seus pálidos sucedâneos -- como inovações a desequilibrar ainda mais as relações de força na OMC em detrimento dos países da periferia.

Essas e outras divergências condenaram as negociações sobre a reforma do sistema de controvérsias da OMC à paralisia. Como observa Thomas Zimmermann, autor de estudo pioneiro sobre o tema, a literatura é desconcertantemente lacônica a respeito desse aspecto decisivo para a compreensão da OMC em sua dimensão política. Não podemos nos deter aqui na exposição desse trabalho tão pouco conhecido, mas devemos reter uma passagem da apresentação sintética de seus resultados, feita em artigo de quatro mãos pelo próprio pesquisador, alguns anos depois de tê-lo concluído.

“The controversial issues that have not been integrated into the text (elaborado por Péter Ballás, que presidia as negociações) include, for instance, several elements of a proposal by the United States and Chile on “improving flexibility and member control in WTO dispute settlement”. Obviously motivated by a series of defeats in trade remedy cases and a surge of criticism of WTO dispute settlement from US Congress, it would have allowed the deletion of findings in panel or Appellate Body reports by mutual agreement of the parties. Furthermore, it would have provided for the partial adoption of panel and Appellate Body reports, and it called for “some form of additional guidance to WTO adjudicative bodies”. A majority of small and medium-sized trading nations refuses any increase of political control, as this would automatically benefit the more powerful Members.”<sup>40</sup>

O documento aludido no trecho citado data de dezembro de 2002.<sup>41</sup> Na época o presidente dos Estados Unidos era o republicano George W. Bush, o Iraque ainda não tinha sido invadido, e os entendidos – dos dois lados do Atlântico, ao Sul e ao Norte -- especulavam sobre os predicados “romanos” do Império que – atacado em seu território – mostrava ao mundo sua face orgulhosa. O fato de treze anos mais tarde -- incomparavel-

---

<sup>40</sup> Hauser, Heinz e Thomas A. Zimmermann, “The challenge of reforming the WTO Dispute Settlement Understanding”, *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, vol. 3, N. 5, 2003, pp. 241-245.

<sup>41</sup> C. Mills, Richard, United States Proposes Flexibility Reforms in WTO Dispute Settlement. *Office of the United States Trade Representative*, 16/12/2012.



mente mais humildes, depois dos revezes sofridos na guerra e da pedagogia severa da maior crise econômica sofrida em mais de três quartos de século -- os mesmos Estados Unidos buscarem limitar a autonomia do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, através da depuração de seus membros, diz muito sobre esse Estado peculiar e sobre o ente não menos peculiar que ele pôs no mundo em momento de máxima glória.

#### **4. Outro rumo. O impasse na OMC e a opção preferencial pelos acordos plurilaterais de comércio.**

Recapitulemos. As negociações da rodada Doha estão paralisadas há anos, e vem de mais longe ainda o clamor por reformas – amplas e profundas, envolvendo a OMC como um todo, no conjunto de suas esferas. Mudar é preciso – todos reconhecem -- mas as reformas não prosperam, porque dependem do acordo entre os Estados Membros e estes divergem quanto à intensidade e à direção das mudanças necessárias. Cresce nessas circunstâncias a sensação de crise. Mas ela não leva ao abandono da organização, ou a uma ruptura dramática. Ao invés disso, desenha-se uma trajetória de expectativas decrescentes que parece condenar a OMC a um futuro melancólico.

Convém insistir. Não leva à ruptura, à eclosão de conflitos intensos que ponham em causa a integridade da organização e abram caminho para que esta se reconstitua sobre outras bases.

Estamos habituados a situações desse tipo, e até cunhamos para elas um vocábulo de ressonâncias fortes. Falamos nesses casos em “revolução” -- mesmo quando a quebra da ordem vigente se dá na ausência de violência física, em grande escala.

Revoluções são períodos compactos, ao cabo dos quais as instituições e a sociedade emergem transformadas.

O cerne dos processos constituintes está nessa circularidade: a alquimia pela qual uma coletividade se dota de uma constituição política e se transforma em sujeito coletivo - - um povo -- nesse mesmo ato.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sobre o tema, que vem desafiando a teoria social há mais de dois séculos, Cf. Lindahl, Hans, “Constituent power and reflexive identity: towards an ontology of collective selfhood”, in Loughlin, Martin e Neil Walker, *The Paradox of constitutionalism. Constituent power and constitutional form*. Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 9-24.

Momentos como esse não acontecem de uma vez por todas, trancando definitivamente o horizonte das gerações futuras nas fórmulas então consagradas. Em sua trajetória histórica as Nações atravessam situações críticas, que as confrontam às vezes com o perigo de sua autodissolução, ou de uma decadência calamitosa. Em situações assim – ainda que não necessariamente – normas e princípios estabelecidos perdem vigência, e o poder constituinte é chamado a criar outros novos.

Não assistimos, nem vamos assistir, a nada parecido com isso no universo prosaico da OMC, ou do sistema multilateral de comércio. Por uma razão muito simples. É que embora a linguagem constitucional seja corrente na literatura e muitos autores se refiram a ela como uma “constituição econômica mundial (global)”<sup>43</sup>, a OMC carece de atributos essenciais para justificar o emprego do termo em sentido não metafórico. A OMC é um complexo jurídico funcionalmente diferenciado. A falta do “demos” -- e da relação reflexiva nele implicada – exclui a possibilidade da superação de crises internas através da refundação dos princípios e normas constitutivos da organização.<sup>44</sup> Mudanças dessa natureza em uma entidade como a OMC devem vir, portanto, de processos e iniciativas que se desenvolvem fora delas.

Este é o princípio que torna inteligível a orientação adotada pelos Estados Unidos em sua política econômica internacional nos últimos anos.

Senão, vejamos. Insatisfeitos com o desempenho da OMC em suas duas vertentes – no plano das negociações de temas substantivos e no avanço das reformas pretendidas -- o que fazer?

Uma possibilidade seria acionar o mecanismo da “saída”. Ele é parte integrante dos Tratados Internacionais e está previsto no artigo XV do Acordo de fundação da OMC, que estabelece apenas a exigência de uma notificação prévia com antecedência de seis meses para que o referido direito seja exercido.

---

<sup>43</sup> Para uma apresentação abrangente do debate sobre o tema, Cf. Cass, Deborah Z. *The Constitutionalization of the World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the international trading system*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2005.

<sup>44</sup> Ao dizer isso, mantemo-nos no terreno da teoria clássica, que reserva o conceito de “constituição” ao instituto híbrido que articula o jurídico e o político no âmbito de uma unidade territorial. A literatura sociológica e jurídica registra outras visões, que redefinem o conceito de constituição, buscando desvencilhá-lo de seu nexos tradicionalmente entendido como necessário com a comunidade política e o Estado nacional. Teubner está entre os mais importantes representantes dessa perspectiva. Definindo “constituição” como “*auto-identificação de um sistema com auxílio do direito*” (p. 71), esse autor toma a emergência de “*constituições sociais parciais*” como um traço típico da sociedade mundial altamente diferenciada hodierna. Cf. Teubner, Gunther, *Constitutional Fragments: societal constitutionalism and globalization*. Oxford, Oxford University Press, 2014. Para uma discussão abrangente dessa e outras perspectivas sobre o tema, Cf. o trabalho notável de Marcelo Neves, *Transconstitucionalismo*. São Paulo, Martins Fontes, 2009.

No caso dos Estados Unidos, o mecanismo da saída é mais do que mera formalidade, inclusa no texto do Tratado como mera barretada à tradição do Direito Internacional. Com efeito, a Lei Pública 103-465, que confirma a participação dos Estados Unidos na OMC obriga o Executivo a encaminhar ao Congresso, através da USTR, relatórios circunstanciados analisando “os efeitos do Acordo da OMC sobre os interesses dos Estados Unidos, os custos e os benefícios para os Estados Unidos e sua participação na OMC, e o valor da participação continuada dos Estados Unidos na OMC.”<sup>45</sup> Imediatamente a seguir, a lei especifica as condições que o Congresso deveria atender para retirar, em caráter definitivo, sua aprovação ao acordo da OMC. São regras muito exigentes. Resoluções nesse sentido devem ser encaminhadas conjuntamente nas duas casas, e é preciso obter maioria de dois terços para derrubar o provável veto presidencial. Mas o importante é que a possibilidade existe, e foi repetidamente testada – para ficar em um exemplo, em 2005 uma resolução desaprovando a OMC foi proposta por um Congressista que ganharia notoriedade mundial anos depois, como postulante à candidatura democrática à presidência dos Estados Unidos: o então deputado Bernard Sanders.<sup>46</sup>

A especulação a respeito da maior ou menor probabilidade da saída dos Estados Unidos da OMC é ociosa. O importante é que a possibilidade está explicitamente prevista na legislação do país, e poderia ser usada por seus governantes nos processos de negociação em que estão ou estiveram envolvidos. Se não ameaçam usar essa arma é porque o seu poder destrutivo é grande demais – a retirada dos Estados Unidos decretaria o fim da OMC e um golpe de morte no regime multilateral de comércio. As consequências assombrosas para todos tornam a ameaça pouco crível.

Mais sutil e mais efetivo era o recurso a abertura de novas frentes de negociação comercial, por fora da OMC, a exemplo do que haviam feito em passado recente. De fato, durante toda a rodada Uruguai do GATT os Estados Unidos operaram em dois tabuleiros: o das negociações multilaterais e os acordos bilaterais (ou plurilaterais) de comércio. Esse movimento ganharia amplitude muito maior na sequência, bastando citar como ilustração a fracassada tentativa da ALCA, os acordos de livre comércio com inúmeros países latino-americanos (Chile, Peru, Colômbia), o acordo celebrado em 2010 com a Coreia, as várias tentativas de acordos setoriais (os frustrados Acordo Multilateral de Investimentos e o Acordo contra o Comércio de Produtos Falsificados (ACTA, na sigla em inglês), o Acor-

---

<sup>45</sup> Sec. 124. Review of Participation in the WTO. 19 USC 3525. PUBLIC LAW 103-465—DEC. 8, 1994. www.

<sup>46</sup> Cf. Ahearn, Raymond J., e Ian F. Ferguson, *World Trade Organization (WTO): Issues in the Debate on continued U.S. Participation*. Congressional Research Service, 2010.

do sobre Comércio e Investimento em Serviços (TISA, em inglês), e dois mega-acordos inter-regionais: a Parceria Transpacífica (ou TPP, como é mais conhecida), com negociação concluída no final de 2015 e processo de ratificação em curso, e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), ambicioso acordo com a União Europeia cuja negociação foi iniciada formalmente em 2013 e ainda esbarra em muitos obstáculos.

Os Estados Unidos não estão isolados no afã de estabelecer acordos preferenciais de comércio. A União Europeia enfeixa um número maior de instrumentos desse gênero, e eles vêm sendo adotados em ritmo cada vez mais acelerados por países espalhados por todo o mundo. Segundo a OMC, eles já montam a mais de 420 no presente, envolvendo países em diferentes graus de desenvolvimento econômico, e cobrindo diferentes matérias.<sup>47</sup> O elemento distintivo do acordo modelo adotado pelos Estados Unidos (com ligeiras variações, pela Europa também) é o fato de incluírem dispositivos que vão além daqueles contemplados nos acordos cobertos pela OMC (por isso eles são ditos acordos “OMC-plus”), facultarem o acionamento de seus respectivos dispositivos de solução de controvérsias a empresas privadas e deixarem a critério da parte queixosa a escolha do órgão onde prefere ver julgada a sua demanda.<sup>48</sup>

A literatura associa a proliferação dos acordos regionais de comércio à paralisia do sistema decisório da OMC, e costuma avaliá-los benevolmente.

Para o autor de um dos trabalhos mais conhecidos sobre o tema, esses acordos operariam como um sucedâneo das negociações multilaterais. Criando regras mais compatíveis às exigências da economia globalizada, eles transformariam aos poucos o ordenamento jurídico do comércio internacional, que acabaria por integrá-las sistematicamente, através de sua incorporação ao acervo normativo administrado pela OMC.<sup>49</sup>

Há pelo menos dois problemas entrelaçados nessa perspectiva: ela subestima a diferença de conteúdo que tende a se introduzir nas regras produzidas assim, descentralizadamente, e obscurece a dimensão estratégica implicada nesse movimento.

---

<sup>47</sup> Para uma visão comparativa abrangente desses acordos, Cf. Oliveira, Ivan Tiago Machado e Michelle Ratton Sanchez Badin (orgs.), *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI. Os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia*, Brasília, IPEA, 2013.

<sup>48</sup> Drahos, Peter, *The Bilateral Web of Trade Dispute Settlement*. Conference on WTO Dispute Settlement and Developing Countries, Centre for World Affairs and the Global Economy, University of Wisconsin-Madison, 2005.,

<sup>49</sup> Baldwin, Richard, “Multilateralizing regionalism. Spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade”, *The World Economy*, vol. 29, 11, 2006, pp. 1451-1518.

A natureza estratégica da opção pelos acordos preferenciais de comércio por parte dos Estados Unidos fica evidente quando nos deparamos com argumentos como o exposto a seguir:

“... it is difficult to see how insistence on a Single Undertaking could be repeated.

Though the institution of the WTO was not proposed until relatively late in the Uruguay Round, it provided a ready vehicle for enforcing the Single Undertaking. A country may have been a contracting party to the GATT, but it could not become a member of the WTO unless it assented to all of the requisite agreements. In all future rounds, one could request that all WTO members sign all parts of the ensuing accord, but what means of enforcement would there be?”<sup>50</sup>

Philip Levy trabalhou no Conselho de Assessores Econômicos de G. W. Bush, e servia na equipe de Planejamento de Políticas do Departamento de Estado quando escreveu as linhas citadas. Seria ingênuo imaginar que expusesse um pensamento individual. A essa altura, a dificuldade política de constranger os interlocutores a aceitar as posições norte-americanas na OMC estava claramente identificada. Visível também estava o caminho a seguir para evitar o obstáculo.

É à luz da lógica estratégica que a diferença de conteúdo entre as normas negociadas fora da OMC ganham importância crítica para os Estados Unidos. Isso fica claro no debate a respeito da autorização presidencial para negociar o TPP. A determinação de implantar regras mais estritas de propriedade intelectual e de abrir mais amplamente o mercado de serviços para as corporações norte-americanas – entre outros aspectos que tornam o TPP um acordo “padrão ouro”, na imagem sugestiva da ex-Secretária de Estado Hillary Clinton -- é um móvel fundamental desta iniciativa, assim como o propósito de não ficar excluído do processo de integração econômica em curso na Ásia. Mas as considerações estritamente econômicas não explicam por que dois dos três gigantes econômicos regionais – a China e a Índia – foram excluídos das negociações. Entendemos melhor o que está em jogo nesse projeto se deixarmos de lado a ideia ingênua de que o discurso do Estado é sempre enganoso e prestamos atenção às palavras do presidente Barack Obama, quando ele celebra a assinatura do TPP pelos representantes dos 12 países reunidos em Atlanta, em 5 de outubro de 2015.

---

<sup>50</sup> Levy, Philip I. “Do we need an undertaker for the single undertaking? Considering the angles of variable geometry”, in Evennett, Siomon J. e Bernard M. Hoekman (eds) *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*, Washington/New York, The World Bank/Palgrave Macmillan, 2006, pp. 427-37 (p. 431).

“Over the summer, Democrats and Republicans in Congress came together to help the United States negotiate agreements for free and fair trade that would support our workers, our businesses, and our economy as a whole. When more than 95 percent of our potential customers live outside our borders, we can’t let countries like China write the rules of the global economy. We should write those rules, opening new markets to American products while setting high standards for protecting workers and preserving our environment.”<sup>51</sup>

Não podemos deixar que países como a China... Não se trata tanto do conteúdo dessa ou daquela regra, mas do poder de fixá-las -- e de alterá-las, sempre e quando preciso.

Ora, no presente esse poder está sob ameaça. Ele nunca foi absoluto, e houve momentos em que foi abertamente contestado. Vimos isso mais de uma vez neste livro. A primeira, quando discutimos a crise do dólar no final da década de 1960. A segunda, quando analisamos as tensões comerciais e monetárias que culminariam no Acordo de Plaza, em 1985, sanando as divergências agudas entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia, o que abriu o caminho para a nova rodada de negociações no GATT, carro chefe da política comercial do governo Reagan. Mas em ambos os momentos as disputas sobre o poder de decisão econômica foram travadas no seio da aliança estratégica lastreada no poder econômico e militar dos Estados Unidos.

As tensões com a China são de outra natureza. Plenamente integrada ao capitalismo global, a economia chinesa cresceu em ritmo espetacular simbioticamente ligada à economia norte-americana -- fonte de investimento produtivo para sua indústria, mercado inesgotável para seus produtos, e espaço privilegiado para a colocação dos fundos resultantes do desequilíbrio estrutural de sua balança de transações correntes. O significado geopolítico desse desenvolvimento foi muitas vezes minimizado com base no argumento frágil de que o Japão percorreria trajetória análoga, e -- contra as expectativas (os pesadelos) de tantos -- nunca chegou a desafiar a hegemonia americana. Com a China não haveria de ser diferente.

Mas, se no final do século passado o Japão se converteu em gigante econômico, carregando o trauma da guerra e subordinado militarmente aos Estados Unidos, nunca deixou de ser um anão político. A situação da China é completamente distinta: sede de

---

<sup>51</sup> *Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership*. The White House, Office of the Press Secretary, 05;10/2015,

civilização milenar, com um Estado reconstruído a partir de uma revolução social, de forte teor nacionalista, a China afirma-se orgulhosamente como nação soberana. Nessas condições seu avanço econômico impressionante tende a se traduzir em potência militar e política.

É nessa dupla condição -- potencia econômica e política -- que a China passa a expandir suas redes de relações por todo o mundo -- sua presença se faz sentir com força na África e na América do Sul<sup>52</sup> -- e a disputar na Ásia Oriental a liderança com os Estados Unidos. De um lado, investe pesadamente em seu aparato militar, lançando-se em programa de construção naval, e logrando conquistas importantes no campo da tecnologia bélica, com ênfase no desenvolvimento de satélites e mísseis -- o teste bem sucedido de destruição de um objeto gravitando na órbita terrestre, executado em 2007, foi particularmente inquietante para os estrategistas japoneses e norte-americanos. De outro, intensifica sua ação no plano diplomático, estabelecendo acordos de segurança com países da região e fomentando a criação de espaços institucionais, na região e fora dela, que excluam os Estados Unidos -- a Organização de Cooperação de Xangai, ou os BRICS, por exemplo. A criação do Banco Asiático e Investimento em Infraestrutura e o anúncio de um projeto ciclópico visando a interligar, por via terrestre e marítima, a Ásia Oriental à Europa Central inscrevem-se nessa perspectiva. Com cerca de 900 projetos em 64 países, totalizando investimentos da ordem de 800 bilhões de dólares<sup>53</sup>, o projeto Um Cinturão, uma Estrada (*One Belt, one Road*) foi anunciado pelo presidente Xi Jinping em setembro de 2013. Por suas dimensões e por sua natureza intrínseca -- acena com a promessa do desenvolvimento assentado em projetos de longa maturação, requerendo estreita colaboração entre governos e agentes privados e, portanto, sólida estabilidade política -- essa iniciativa é entendida como a projeção mais ambiciosa do “modelo chinês de desenvolvimento capitalista”.<sup>54</sup>

É para fazer face a esse desafio bifronte que o governo Obama abraçou a chamada estratégia do “pivô asiático” -- limitar a exposição em áreas conflituosas de interesse menor e concentrar recursos no aprofundamento de alianças econômicas e militares na Ásia. A Parceria Transpacífica é uma peça importante nessa estratégia.

---

<sup>52</sup> Para uma análise do significado dessa presença para as políticas de inserção internacional do Brasil e seus vizinhos, Cf. Ramanzini Júnior, Haroldo y Vigevani, Tullo, “Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil” em OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril, 2010.

<sup>53</sup> Wan, Ming, *The Asian Infrastructure Investment Bank. The construction of power and the struggle for the east asian international order*. New York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 52.

<sup>54</sup> Fukuyama, Francis, *One belt, one road: exporting the Chinese model to Eurasia*”, Project Syndicate, 4/01/2016.

Esse o aspecto fundamental para nossa análise. As considerações econômicas e geopolíticas se conjugam no TPP e são formuladas em termos explícitos no debate público que ele suscitou nos Estados Unidos. A carta bipartidária em apoio à autorização presidencial para a negociação do TPP, subscrita pelos nomes mais representativos da comunidade de segurança dos Estados Unidos, dá uma clara ideia da centralidade desse laço.

“We write to express our strongest possible support for the enactment of Trade Promotion Authority legislation... While the economic benefits of both these agreements would be substantial, as former Secretaries of Defense and military leaders we believe there is an equally compelling strategic rationale for TPP and TTIP. First and foremost, the conclusion of these agreements would be a powerful symbol of continued U.S. leadership and engagement globally. They would reinforce relationships with important allies and partners in critical regions of the world. By binding us closer together with Japan, Vietnam, Malaysia and Australia, among others, TPP would strengthen existing and emerging security relationships in the Asia-Pacific, and reassure the region of America’s long-term staying power.”<sup>55</sup>

Não há nenhuma originalidade na constatação que fazemos. A dimensão geopolítica dos mega-acordos comerciais patrocinados pelos Estados Unidos tem sido objeto de número crescente de estudos. Um dos mais argutos entre os que consultamos conclui com a pergunta sobre o desenho futuro da regulação econômica global. Naturalmente, não oferece uma resposta fechada à interrogação, limitando-se a esboçar alguns cenários. Mas vale a pena transcrever as palavras com que conclui o exercício.

“... the TPP and TTIP may incrementally liberalize trade among its members, but it is unlikely that they will succeed in reestablishing transatlantic primacy. Power is as fractured outside of the WTO as it is within. The transatlantic powers have likely lost the capacity of their

hegemonic duopoly that once ran world trade. Hegemonic stability in trade is likely lost.”<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Former Military Leaders: TPA is a Strategic Imperative. Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 7/05/2015.www.

<sup>56</sup> Griffith, Melissa K., Richard Steinberg e John Zysman, *Great Power Politics in a Global Economy: origins and consequences of the TPP and TTIP*. Paper prepared for presentation at a conference entitled, "Unpacking the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations", Université Libre de Bruxelles (ULB), October 17, 2015



Concordando com a avaliação, não temos como deixar em silêncio a ironia contida no conjunto da história. Os Estados Unidos foram os grandes arquitetos do regime multilateral de comércio, fórmula garantida – na visão de estadistas contemporâneos – de exorcizar os demônios que tinham levado em passado recente ao totalitarismo e aos horrores da guerra. Frustrados em seu intento de criar uma organização forte para o comércio, que completasse a armadura institucional composta ainda pela ONU, o Banco Mundial e o FMI, contentaram-se com o GATT, que tinha a virtude de ser mais específico e proporcionar as ferramentas necessárias para levar adiante, gradualmente, a tarefa da liberalização do comércio exterior, sem sobrecarregar os governos envolvidos com expectativas que muitos deles não conseguiriam (alguns diziam, não deveriam) realizar. Então, os Estados Unidos erguiam-se diante do mundo como um gigante magnânimo, incontrastável no vigor de sua economia e no poderio de suas armas. Foi a generosidade da superpotência que resgatou as instituições de Bretton Woods, quando sobreveio a crise e propiciou os recursos materiais e políticos indispensáveis à reconstrução das economias europeias devastadas pelo conflito, permitindo que elas reencontrassem o caminho da prosperidade. O instrumento que usou para isso foi o Plano Marshall.

Ele não alcançava o conjunto dos países coligados contra o eixo. Pelo contrário, um dos móveis da superpotência ao exibir tal altruísmo era o imperativo geopolítico de barrar a expansão do comunismo soviético. 1947 é também o ano de criação da OTAN. O novo regime multilateral de comércio ganhava forma num mundo partido.

Já não o era quando a OMC veio à luz. Quase cinquenta anos depois de sua proclamação, a Guerra Fria estava terminada. Com a derrota incondicional do bloco socialista e o desaparecimento, puro e simples, da União Soviética, os herdeiros de Kennan tinham motivos de sobra para comemorar. Ao menos, assim pensavam. Nas celebrações em que se compraziam falavam de um mundo novo, onde imperaria a paz, a democracia, os direitos humanos... e a economia de mercado. As fronteiras estavam a cair – vivemos tempos globais! – mas o Estado americano seguia presente (omnipresente), expressão consumada do “Império da liberdade”.

Hoje essas ilusões estão desfeitas, como sabemos. É sintomático que ao se despir delas os Estados Unidos estejam abandonando também uma parte da obra que lhes deu plausibilidade um dia.





INCT-INEU  
<http://www.inct-ineu.org.br>  
[inct-ineu@inct-ineu.org.br](mailto:inct-ineu@inct-ineu.org.br)