

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

GATT/OMC: Uma análise institucional  
Tatiana de Macedo Nogueira Lima  
Orientador: Basília

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

GATT/OMC: Uma análise institucional  
Tatiana de Macedo Nogueira Lima  
Orientador: Basília

São Paulo  
2004

Lima, Tatiana de Macedo Nogueira  
GATT/OMC: uma análise institucional / Tatiana de Macedo Nogueira  
Lima. -- São Paulo, 2004.  
97 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2004  
Bibliografia.

1. Comércio internacional 2. Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
4. Organização Internacional do Comércio 5. Instituições I. Faculdade  
de Economia, Administração e Contabilidade da USP II. Título.

CDD – 382

Agradeço a minha mãe sempre presente  
e ao meu pai agora ausente.  
A minha irmã, descrente da pós-graduação,  
ainda assim sempre disposta a dar uma mão.  
A Walter coube o papel de mensageiro,  
não te avecha, tudo é passageiro.  
Aos da Qualificação expresse meu reconhecimento,  
as sugestões merecem agradecimento.  
Aos que aceitaram participar da Defesa,  
sejam bem-vindos a essa mesa.  
Muitos outros me ajudaram nessa caminhada,  
que espero encerrada.  
A todos eles muito obrigada,  
sei que dirão: não há por quê, não foi nada.

E, como o costume manda,  
divido os acertos, assumo as trapalhadas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A quem pensa que deixo a Economia  
para entrar na poesia  
informo que a trova é apenas alegria.  
Não juguem menos séria a dissertação,  
é fruto de muita dedicação.

Introdução.....	6
Teoria dos Jogos: explicações para o funcionamento do Sistema Internacional de Comércio.....	8
Um pouco de História: GATT - surgimento e evolução.....	17
O Sistema de Controvérsias.....	37
Teoria das Instituições: buscando respostas para antigas questões.....	51
GATT e seu Sistema de Controvérsias: uma análise institucional.....	59
Conclusão.....	83
Bibliografia.....	85

## Introdução

Desde 1947, quando 23 países assinaram o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), ele e posteriormente a OMC (Organização Mundial do Comércio) têm papel marcante no padrão do comércio internacional. Mesmo que as rodadas de negociação promovidas por essas entidades tenham apenas formalizado situações já em voga (diminuição de tarifas, por exemplo), elas foram fundamentais para garantir maior estabilidade a essas situações. Isso porque atuam como um fórum em que representantes de governos podem se encontrar para trocar concessões comerciais. Elas também disseminam informação, o que torna o equilíbrio cooperativo mais estável.

Esses são papéis benéficos do sistema GATT/OMC, mas podem não ser os únicos. Estudiosos que fazem uso da Teoria dos Jogos apontam os mecanismos para estabelecer ameaças críveis do GATT como essenciais para que o sistema mundial de comércio pós-Segunda Guerra Mundial se desenvolvesse. Há muitos modelos que ressaltam esse papel dessa entidade e procuram determinar a melhor forma de atuação para um organismo com funções semelhantes a ela. Mas poucos são os trabalhos realizados por economistas que analisam GATT/OMC como entidades históricas.

Os juristas foram quem mais se preocupou em desenvolver uma análise da atuação do GATT e da OMC e de seus órgãos para solução de controvérsias, tendo por base a história. Além de a matéria ser relevante para o Direito, a constante atuação nesses organismos possibilitou aos práticos dessa disciplina a aquisição de conhecimento prático e uma percepção da evolução dessas instituições difíceis de serem obtidos por economistas.

Mas, os economistas também podem contribuir para essa análise. Além da Teoria dos Jogos, a Economia tem outras abordagens apropriadas ao estudo dessas entidades. A análise histórica das instituições é um campo que vem sendo bem explorado. Tanto são encontradas explicações para a existência de instituições como para seu desenvolvimento e funcionamento.

Neste trabalho, pretendemos compreender como o GATT e a OMC desenvolveram-se e como funcionam seus mecanismos de *enforcement* a partir de uma análise institucional. Para essa tarefa, o trabalho foi assim dividido: o primeiro passo foi caracterizar brevemente o modo como a Teoria dos Jogos é aplicada no estudo do GATT e da OMC e a conclusão de alguns modelos que usam essa teoria para analisar as entidades com as quais estamos

preocupados. Esse capítulo provê *insights* sobre a atuação do GATT e da OMC e define conceitos e idéias que serão usados em seções posteriores.

Definidos conceitos e idéias próprios da Teoria dos Jogos, podemos começar o empreendimento de fazer nossa própria análise. No segundo capítulo desenvolvemos um breve resumo da história do GATT, desde o fracasso das negociações para a formação da OIC (Organização Internacional do Comércio) até a criação da OMC, na Rodada do Uruguai.

O terceiro capítulo abordará o sistema de controvérsias do GATT. Além da descrição histórica de sua evolução, será esclarecido como ele funciona e quais seus pontos fortes e fracos segundo juristas que nele atuaram, em especial Plank (1998) e Hudec (1998A).

A partir daí, destacaremos como a Teoria das Instituições pode ajudar a compreender a história de GATT/OMC e o funcionamento de seu sistema de *enforcement*. No quarto capítulo faremos uma breve descrição dessa teoria. Três autores serão destacados: Olson (1971), North (1971, 1990, 1991) e Greif (2001). A teoria de Olson a respeito dos mecanismos que levam indivíduos a atuarem em grupo e a racionalidade por trás dessa atuação serve como base para que os mecanismo que fizeram o GATT se constituir como organização, o fracasso da OIC e a atuação dos Estados Unidos nos primórdios do sistema de comércio pós-Segunda Guerra sejam compreendidos.

North (1990) conceitua o que são instituições, provendo parâmetros para que possamos caracterizar o GATT e a OMC como entidades desse tipo. Esse trabalho também fornece as primeiras indicações do processo por que passou o GATT ao longo de sua atuação. Greif (2001), por meio de um conceito chamado *self-reinforcement*, permite explicar o processo de “evolução” do GATT.

*Self-reinforcement*, é a capacidade de instituições alterarem, no longo prazo, parâmetros estranhos a elas, tornando-se mais estáveis. Essa maior estabilidade é que garante a possibilidade de a instituição aumentar o escopo de sua atuação ou a sua capacidade de *enforcement*. Explicar-se-á o aumento na capacidade de *enforcement* do GATT como fruto de sua capacidade de reforçar-se.

Essa explicação será fornecida no quinto capítulo, quando verificaremos a atuação de GATT/OMC com base nos trabalhos e conceitos apresentados na seção anterior. Mostraremos o papel dos Estados Unidos para o surgimento do GATT e o posterior

crescimento da necessidade de formalização de regras e da atuação de outros agentes em prol do equilíbrio cooperativo. Esses fatores levaram a maior formalização do GATT, o que suscita o questionamento de ser ele uma instituição.

Em seguida, responderemos a esse questionamento, incluindo a verificação de serem o GATT e a OMC instituições *self-reinforcing*, cujos principais mecanismos de *enforcement* são a ameaça de perda de reputação e o medo de que o sistema seja destruído se suas regras não forem cumpridas (na linguagem da Teoria dos Jogos, podemos chamar de o medo de que o sistema passe de um equilíbrio cooperativo para um equilíbrio de Nash). Mostraremos como o aumento da crença na instituição, devido à percepção de sua efetividade no passado, fez ela tornar-se mais sólida e tornou seus mecanismos de *enforcement* mais rigorosos. Assim foi possível a formação de uma organização internacional formal do comércio (OMC). Tarefa não alcançada na década de 1940. Concluímos o trabalho com as perspectivas que nos são apontadas por ele para o futuro da OMC.

## **Teoria dos Jogos: explicações para o funcionamento do Sistema Internacional de Comércio**

Na Introdução, foi mencionado que a Teoria dos Jogos tem sido bastante usada na análise do sistema GATT/OMC. Também a abordagem a ser utilizada neste trabalho se vale de conceitos e mecanismos dessa teoria ao lado de uma abordagem propriamente histórica. Pode-se perguntar porque não se utilizará um modelo de Teoria dos Jogos. Embora ela forneça conceitos para a análise e *insights* fundamentais para a pesquisa aqui empreendida, não é suficiente para esclarecer o funcionamento de GATT/OMC. Há dois grandes problemas em uma análise somente baseada na Teoria dos Jogos, empreendida para estudar situações históricas.

O primeiro problema está na multiplicidade de equilíbrios que podem surgir em uma interação estratégica, dados todos os parâmetros. Sem contextualizar a interação, é difícil, se não impossível, saber qual equilíbrio será alcançado. Em uma análise histórica, é difícil explicar por que se alcançou determinado equilíbrio e não outro. Para essa explicação, seria necessário caracterizar e estudar fatores que em geral são considerados exógenos a análise em uma abordagem baseada em Teoria dos Jogos, como a cultura, a crença dos agentes etc.



O segundo grande problema em uma análise de entes históricos cuja única fundamentação está na Teoria dos Jogos é que os resultados finais de um modelo estratégico são muito sensíveis a sua especificação. Isso quer dizer que pequenas alterações na configuração dos jogadores, de suas ações ou do ambiente em que atuam podem mudar completamente o resultado final.

No caso do GATT e da OMC, os modelos feitos com base na Teoria dos Jogos que procuram explicar o funcionamento desses organismos não mostram por que esse modo de funcionamento se alterou ao longo do tempo e por que, por exemplo, em 1995 surgiu a OMC. É justamente essa questão o foco de nosso trabalho. Ainda que não encontremos respostas para ela na Teoria dos Jogos, é interessante, antes de abordá-la, conhecer alguns dos conceitos dessa teoria. Eles nos dão *insights* para a análise que será empreendida nos próximos capítulos.

O Sistema Internacional de Comércio e, mais especificamente, o funcionamento do sistema de controvérsias de GATT/OMC têm sido modelados como um dilema do prisioneiro com jogos repetidos. Internamente aos países, o jogo é geralmente especificado em uma dessas duas formas: ou as empresas decidem o quanto produzirão e depois o governo decide a tarifa que aplicará aos bens importados ou o governo decide antes e as empresas montam as suas estratégias depois. O objetivo dos governos é maximizar o bem-estar nacional. A repetição constante desse jogo torna a cooperação um subjogo perfeito.

Na forma normal, o jogo, sem repetições, poderia assim ser sintetizado:

Matriz 1:

	<b>Cooperar</b>	<b>Não Cooperar</b>
<b>Cooperar</b>	B,B	D,A
<b>Não Cooperar</b>	A,D	C,C

País 1 tem estratégias indicadas nas linhas e os *payoffs* indicados pela primeira letra de cada par ordenado.

País 2 tem estratégias indicadas nas colunas e *payoffs* indicados pela segunda letra de cada par ordenado.

Cooperar significa estabelecer uma tarifa de comum acordo. Não cooperar significa adotar a tarifa do equilíbrio de Nash.

$$A > B > C > D$$

Os *payoffs* indicados (A, B, C, D) são concernentes ao bem-estar de cada país, que pode ser sintetizado na expressão  $W_i = E_i + \pi_i + \tau_i$ .  $W_i$  é o bem-estar no país  $i$ ,  $E_i$  é o excedente agregado dos consumidores em  $i$ ,  $\pi_i$  é o lucro das empresas do país  $i$  e  $\tau_i$  é a tarifa de importação praticada pelo país  $i$ . A, B, C, D representam  $W_i$  em cada uma das possíveis situações.

Note que a solução (ponto de equilíbrio) desse jogo sem repetições é a célula (C, C), tendo os dois países como estratégia dominante a não cooperação. Perceba que se os dois cooperassem, aufeririam ganhos maiores (B,B). Todavia, um agente sabendo que o outro cooperará, tende a trair e obter maior ganho (A) e fazer o ganho do outro diminuir (D).

Imaginemos agora que esse mesmo jogo é repetido infinitamente. Os países continuam tendo duas escolhas: cooperar ou não cooperar. Todavia, o bem-estar que pretendem maximizar é não apenas o presente ( $t$ ) mas também o futuro trazido a valor presente por um fator  $\delta$  ( $0 < \delta < 1$ ). A função de bem-estar de  $i$  pode ser dada por:

$$W_{it} = E_{it} + \pi_{it} + \tau_{it} + \delta (\delta^{t-1} E_{it} + \delta^{t-1} \pi_{it} + \delta^{t-1} \tau_{it})$$

$$W_{it} = W_{i0} + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} W_{it} .$$

Considerando que os *payoffs* da matriz 1 continuem válidos (A, B, C, D representam  $W$  para o país  $i$ , na jogada  $t$ ), se o jogo se repetir infinitamente, a cooperação torna-se um possível equilíbrio. É fácil ver que  $B + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} B$  é maior que  $C + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} C$  ( $B > C$ ).

Todavia, os agentes continuam tentados a trair, visto que se o outro cooperar, o ganho com a traição no momento  $t$  é ainda maior que o ganho com a cooperação nesse mesmo momento. Mas os agentes também sabem que se procederem assim, as futuras jogadas tendem a voltar ao equilíbrio de Nash (C, C). Isso porque o jogador traído foi levado a uma perda (de B para D) e sabe que o outro tende a trair. Se ele também não cooperar, seu ganho é C que é maior que D<sup>2</sup>.

Assim, o *payoff* para um agente que trai na jogada 0 é dado por:  $A + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} C$ . Um país trairá se  $A + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} C > B + \delta \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} B$ . O que depende de quanto  $A > B > C$  e do valor de  $\delta$ . Quanto maior  $\delta$ , menor a diferença entre A e B e maior a diferença entre B e C, maiores as chances de cooperação.

O jogo acima delineado é a representação mais sucinta que há da interação comercial entre países. É preciso fazer algumas observações:

---

<sup>2</sup> Estratégia tit-for-tat

1. O jogo restringe-se a dois agentes. Quando o número de jogadores aumenta, a interação complica-se ainda mais. Além da dificuldade em chegar a um equilíbrio cooperativo, as possibilidades de alianças crescem, tornando o resultado, muitas vezes, pouco previsível.
2. As estratégias possíveis aos dois países foram restringidas a duas: não cobrar tarifa ou aplicar uma tarifa  $x$ . Em geral os países tem a possibilidade de aplicarem tarifas do tamanho que quiserem ( $[0, \infty[$ ).
3. As curvas do excedente agregado do consumidor e do lucro não foram explicitadas. Sendo o bem-estar dependente delas, é evidente que a forma dessas curvas determinará o tamanho da tarifa imposta por um país, bem como sua tendência a cooperação.
4. A maior parte dos modelos econômicos, se não todos, mostram que para um pequeno país, independentemente do que os outros façam, a sua melhor estratégia é liberalizar seu comércio. Assim, um jogo do tipo acima só faria sentido para países com grande poder de mercado (ex. Estados Unidos e Comunidade Européia).
5. Alguns modelos incluem na função de bem-estar de países uma variável relativa ao poder de influência de indústrias locais (em geral de bens cuja eficiência na produção no exterior é maior que no país) no governo. Essa variável explicaria a imposição de tarifas mesmo por países pequenos.
6. Nesse mesmo sentido, alguns autores atribuem um valor próprio a acordos como o GATT. Eles seriam uma forma de os governos comprometerem-se com a abertura comercial, impedindo que a pressão de certos setores internos os levassem a aumentar as barreiras comerciais.

A conclusão mais importante para nossa análise do jogo visto acima é como a sua repetição pode tornar o equilíbrio cooperativo um ponto ótimo. Todavia, é importante frisar que pode existir mais de um equilíbrio desse tipo. Se considerarmos um modelo em que as estratégias dos jogadores não se restringem a duas, veremos que podem haver várias combinações delas que resultem em equilíbrios cooperativos. Qual deles será alcançado é um problema para o qual a Teoria dos Jogos, em geral, não tem respostas.

Veremos abaixo as conclusões de alguns artigos que modelam o GATT ou a OMC como um jogo. Cada um deles preocupa-se com um aspecto específico dessas entidades. A

modelagem é feita de acordo com essa preocupação. Em um artigo os jogadores não têm informação perfeita, em outro três jogadores interagem de modo que quando um trai, os outros dois retaliam, tornando mais dura a punição do que em um modelo com dois jogadores. Há também quem acrescente um valor ao acordo em si e quem analise a importância e o papel do sistema de controvérsias do GATT e da OMC.

O primeiro modelo que veremos foi construído por Bagwell e Staiger (2000). Ele distingue-se de outros por:

- Caracterizar o sistema internacional de comércio como baseado em regras. Para os autores, um sistema baseado em regras é aquele em que “*the governments agree upon a set of rules or principles by which subsequent tariff negotiations must abide. In this case, power asymmetries between governments can be expected to play a diminished role in trade-policy negotiations* (Bagwell, Staiger, 2000, p.4).
- Incluir na função-objetivo dos governos não apenas a maximização do bem-estar nacional mas também as consequências distributivas das escolhas tarifárias.
- Considerar que, apesar de o *enforcement* se basear, principalmente, na perspectiva de retaliação, o seu papel, no dia-a-dia do GATT e da OMC, é mais sutil do que a aplicação que a Teoria dos Jogos preconiza. Os autores atribuem esse fato à não estaticidade do mundo. Como as condições do jogo estão sempre mudando, o que altera os *payoffs* e conseqüentemente as estratégias ótimas dos países, a retaliação não deve ser aplicada tão constantemente como o modelo sugere. Melhor estratégia é procurar uma conciliação entre os países (a consulta ao sistema de controvérsias).

O ponto mais interessante do artigo de Bagwell e Staiger (2000) para nosso trabalho é quando eles procuram encontrar explicação para as mudanças em circunstâncias exógenas ao modelo, que provocam o gradualismo da liberalização comercial sob o GATT. Os autores acreditam que grande parte das mudanças nessas circunstâncias são resultado do aprendizado na produção. As tecnologias de produção caracterizam-se pelo *learning by doing*, ou seja, quanto maior a produção acumulada, menores os custos.

Desse modo, o que em determinado período seria uma liberalização muito custosa para um setor em certo país, nos períodos seguintes, já teria custos menores. Isso porque

como a produção está mais eficiente, as perdas dos produtores nacionais com a liberalização do comércio tendem a ser menores. Se eles perdem menos, os custos de um acordo tarifário para todo o país também diminui e há menor ganho com a traição (não cumprimento das regras do acordo). Em outras palavras, o *enforcement* necessário para a mesma diminuição de tarifas em  $t + 1$  seria menor que em  $t$ .

Já em Maggi (1999) a preocupação é se uma instituição multilateral oferece mais vantagens (maiores incentivos à permanência da cooperação) do que acordos bilaterais. São examinadas duas potenciais vantagens de uma instituição multilateral:

- Verificar violações do acordo e informar a terceiras partes, facilitando mecanismos multilaterais de reputação;
- Promover negociações multilaterais em lugar de uma rede de acordos bilaterais.

O autor constrói um modelo com três países cujos governos selecionam repetidamente barreiras à importação. Dois cenários extremos são contrapostos. No primeiro, o terceiro país não toma conhecimento das violações do primeiro país contra o segundo. No segundo cenário, existe uma organização multilateral e todos os países são informados de todas as violações.

Para analisar o papel de uma organização multilateral, ela é tomada como um mecanismo que dissemina informação automática, honestamente e sem atraso. Se um país trai, na presença de uma organização desse tipo, há reversão para o equilíbrio de Nash de todas as relações bilaterais em que ele está envolvido. Na outra alternativa, apenas a relação com o país traído é revertida para o equilíbrio de Nash.

Maggi (1999) conclui que, na presença de desequilíbrios de poder, os países podem sustentar um *payoff* mais equilibrado com *enforcement* multilateral do que com *enforcement* bilateral, ou seja, sem uma instituição multilateral, o parceiro mais fraco em uma relação bilateral faz uma concessão maior. Se não houver desequilíbrios de poder, os *enforcements* bi ou multilaterais são equivalentes.

Os resultados desse modelo não mudam se for considerada a possibilidade de um país bloquear informações. Isso porque o corpo de resolução de disputas da organização multilateral poderia divulgar também violações processuais ao sistema.

Enquanto o artigo de Maggi (1999) discute um ponto fundamental para entender-se o GATT, a multilateralidade, o artigo de Dan Kovenock e Marie Thursby (1992) aborda outro aspecto fundamental à discussão: o *enforcement* do GATT não estaria apenas no prognóstico de perdas futuras que uma traição causaria mas seria também resultado de algo chamado de “obrigação internacional”, um custo associado à violação do acordo por si só, independente da ação dos outros países.

Para tratar esse custo associado à obrigação internacional, os autores examinam três formas que essa desutilidade pode assumir:

- Um custo fixo na primeira vez que um país desvia sem que haja novos custos em futuros desvios;
- Um custo fixo após o desvio inicial e até o primeiro desvio depois de um processo reversiónario (volta ao equilíbrio de Nash);
- Um custo fixo cada vez que se desvia dos níveis tarifários determinados pelo GATT.

O primeiro resultado do modelo é que o estabelecimento de tarifas muito baixas pode fazer a “obrigação internacional” não ser suficiente para prover o *enforcement* a elas e a situação com o acordo não ser melhor do que se ele não existisse. O segundo resultado é que se o mecanismo de punição não for imediato, mas funcionar com certo atraso, os custos da traição diminuem. A decisão de punir um país traidor dentro ou fora do sistema é resultado da contraposição dos custos de sair do sistema (obrigação internacional) com os custos resultantes do atraso da punição. Em outro caso, se o sistema de controvérsias conseguir detectar com exatidão se a prática de um país viola o acordo ou não isso aumenta o *payoff* de agir cooperativamente.

Ludema (2000), por sua vez, procura saber que acordo é melhor (proporciona maior bem-estar para seus signatários): um que tenha um sistema de controvérsias ou um sem um sistema desse tipo. Ele analisa um jogo com dois países grandes o bastante para que suas tarifas influenciem os termos de troca. Cada país produz um bem diferente e preocupa-se unicamente com maximizar o bem-estar social por meio da escolha de uma tarifa.

O jogo é construído em duas situações. Na primeira, não existe sistema de resolução de controvérsias; na segunda, existe. No começo do jogo, os atores estabelecem um acordo, definido como um par de estratégias dependente da história da interação que será aplicado infinitamente. Esse acordo não tem *enforcement* externo. Os países farão os outros não

aplicarem tarifas protecionistas com a ameaça de retaliação. Uma política ótima é aquela que alcança os menores níveis tarifários com as ameaças críveis mais severas. A diferença entre um jogo em que há um sistema de resolução de controvérsias e outro em que esse sistema não existe é que, no primeiro, o sistema possibilita a comunicação entre países depois que o jogo começou. Ludema (2000) percebe o sistema de controvérsias da OMC como um fórum onde países renegociam acordos que não mais se adequam às suas realidades. Ele considera que com ou sem sistema de controvérsias a retaliação será usada para punir os traidores.

O resultado da comparação é que, na existência de um sistema de controvérsias, o acordo perde eficiência, ou seja, considerando que os países usem uma mesma taxa de desconto dos resultados futuros, no tratado com sistema de controvérsias, os atores poderão renegociar diminuição na severidade da punição, o que faz as tarifas negociadas sob ele serem maiores que as tarifas negociadas sob um acordo sem sistema de controvérsias.

Isso porque a ameaça de reversão para autarquia não é mais crível. Esse sistema é prejudicial aos dois países. Tendo eles incentivo para renegociarem a punição (o que na outra situação não era possível), as únicas ameaças críveis são aquelas resultantes de processo de renegociação. Os resultados desse modelo apontam para a impossibilidade de alcançar-se o livre comércio quando existe um sistema de controvérsias.

Rosendorff (2001), diferentemente de Ludema (2000), vê valor positivo na existência de um sistema de controvérsias. Um sistema desse tipo torna acordos comerciais mais estáveis. Os governos, no modelo de Rosendorff (2001), não estão apenas preocupados com a maximização do bem-estar nacional mas também com as conseqüências distributivas de seus atos. À medida que o ambiente muda, alteram-se essas conseqüências. Para atender as novas demandas de certos grupos, os governos podem precisar violar acordos comerciais. Se existe um sistema de controvérsias, o governo pode violar o acordo e depois voltar a um equilíbrio cooperativo; se não existe um sistema desse tipo, a violação do acordo fará o equilíbrio de Nash voltar a prevalecer por toda a eternidade.

Rosendorff (2001) não contradiz o modelo de Ludema (2000). Embora um acordo com sistema de controvérsias tenha sua eficiência diminuída, ele considera que, no longo prazo, o equilíbrio atingido por um acordo desse tipo é mais estável. Desse modo, há um *tradeoff* entre rigidez (acordo sem sistema de controvérsias) e estabilidade (o quanto um acordo perdura).

Esses quatro artigos propiciam o pensar sobre o GATT e a OMC, provendo *insights* interessantes para a análise que será feita nos próximos capítulos. Bagwell e Staiger (2000), ao mencionarem o constante aprendizado dos agentes e como ele afeta o acordo de comércio, aproximam-se das conclusões a que chegaremos em capítulos posteriores: que o aprendizado dos jogadores ao agirem conforme o acordo preconiza torna mais provável e mais estável o equilíbrio cooperativo. Porém, o aprendizado a que nos referimos é principalmente sobre como o acordo funciona e a partir daí, como a crença de que ele faz crescer o bem-estar aumenta; enquanto o aprendizado a que se referem Bagwell e Staiger diz respeito às técnicas de produção.

Maggi (1999) chama a atenção para a importância da multilateralidade e como ela pode afetar um acordo comercial. Mais importante que os mecanismos pelo qual a multilateralidade influencia os resultados é a diferença que faz um acordo ser feito entre dois ou mais agentes. O número de signatários de um acordo ou de membros de uma entidade será por nós analisado e ressaltado em capítulo posterior. Fica aqui um exemplo de como a presença de mais agentes pode afetar os resultados de tratados.

Kovenock e Thursby (1992) modelam algo que é muito comentado por juristas: a existência de obrigação internacional que faria os países mais propícios a cumprirem acordos. Eles mostram como essa obrigação pode ser suficiente para fazer um acordo ser cumprido. Na nossa análise, não consideraremos esse fator como um mecanismo de *enforcement*. Também não consideraremos a retaliação o fator central do sistema. O estudo do GATT e da OMC indicam que o medo de perda de reputação (e, aí, uma conseqüente mudança para o equilíbrio de Nash) é o mecanismo mais importante de *enforcement* do GATT e da OMC.

Ludema (2000) e Rosendorff (2001) analisam os papéis que um sistema de controvérsias desempenham em acordos comerciais. O primeiro analisa a natureza de fórum de renegociação de acordo do sistema. O segundo como essa natureza aumenta a estabilidade do equilíbrio cooperativo. A nossa análise traz resultados muito parecidos em certos aspectos com os alcançados por Rosendorff (2001). Nela, procuraremos mostrar como as sucessivas rodadas de negociação e a atuação do sistema de controvérsias tornaram o GATT mais estável e propiciaram a sua transição de mais político e menos jurisdicional para o contrário (menos político e mais jurisdicional). Ao mesmo tempo esses fatores tornaram possível que o acordo abarcasse mais assuntos relacionados ao comércio.



A breve explanação feita neste capítulo sobre o modo como a Teoria dos Jogos é usada na análise do GATT e da OMC e o relato das conclusões de alguns artigos em que essa teoria é a base do estudo dessas entidades dão subsídios suficientes para que iniciemos nossa análise.

### **Um pouco de História: GATT - surgimento e evolução**

O início de qualquer análise que se pretenda histórica passa pelo relato da história dos entes que serão estudados. É esse relato que agora, sucintamente, faremos. Mas, antes de iniciar a história do sistema de comércio do pós-guerra propriamente dita, é preciso considerar algumas características do sistema internacional nesse período. Como será visto a seguir, a idéia de criação de uma organização internacional do comércio e a atuação do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) foram parte da formação de uma nova ordem. Embora nem todas as características do sistema mundial sejam relevantes para a análise proposta neste trabalho, algumas não podem ser desconsideradas.

O pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pelas relações entre Estados Unidos e União Soviética e as conseqüências que elas suscitariam. Os Estados Unidos não sofreram danos na guerra. Quando ela acabou, eles eram responsáveis por dois terços da produção industrial do mundo (Hobsbawn, 2003). A URSS, segundo Hobsbawn (2003), diferentemente, saiu da guerra “em ruínas, exaurida e exausta, com a economia de tempo de paz em frangalhos” (Hobsbawn, 2003, p. 230). Ainda assim, ela parecia amedrontar o governo norte-americano que a via com intenção de expandir sua influência no mundo.

Na prática, a relação entre os dois países, que ficou conhecida por Guerra Fria, não foi tão conflituosa. Saraiva (2001) a divide em três momentos entre 1947 e 1979. De 1947 a 1955, foi o período quente da Guerra Fria, em que os dois se olhavam com extrema desconfiança. Entre 1955 e 1968, o período foi de coexistência pacífica. De 1969 a 1979, o relacionamento entre os dois foi ainda mais flexibilizado. A partir de 1980 começou a derrocada da União Soviética com o seu fim na década de 1990. Hobsbawn (2003) considera que as duas potências aceitaram a distribuição global de forças ao fim da Segunda Guerra Mundial e não fizeram nada que pudesse alterar o equilíbrio surgido.

Dessa relação de superpotências restrita a Estados Unidos e União Soviética percebe-se que a Europa perdeu a influência dos períodos anteriores. O processo, que já

vinha ocorrendo desde antes da guerra (Segundo Hilgendt (1945), citado por Hobsbawn (2003) em 1913 os Estados Unidos já eram a maior economia do mundo. Em 1929, eram responsáveis por 42% da produção mundial total, comparados com 28% da produção conjunta de Alemanha, Grã-Bretanha e França), foi exacerbado pelas perdas materiais que a guerra, majoritariamente ocorrida em território europeu, causou.

Em 1947, a Europa estava destruída. Segundo Hobsbawn (2003): “No fim da guerra os países beligerantes, com exceção dos Estados Unidos, haviam-se tornado um campo de ruínas habitado pelo que pareciam aos americanos povos famintos, desesperados e provavelmente propensos à radicalização” (Hobsbawn, 2003, p.228). Para reconstrução do continente foi fundamental a disputa entre as superpotências (Guerra Fria). A fim de manter a Europa capitalista, Truman lançou sua doutrina em 1947, cujo espírito era ajudar os “países livres”. A face econômica dessa doutrina foi o Plano Marshall, grande volume de capitais a ser empregado na reconstrução europeia e na de alguns países asiáticos.

No final da década de 1950 a maior parte dos países europeus já voltara aos níveis econômicos do período pré-guerra. As exceções eram França e Itália. Os benefícios materiais da recuperação, todavia, foram sentidos apenas mais tarde. Segundo Hobsbawn (2003), apenas na década de 1960 a média de desemprego na Europa Ocidental estacionou em 1,5% e os europeus consideraram a sua prosperidade indiscutível.

Foi no final da década de 1950 também que a Europa consolidou em um tratado a integração que já havia começado com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), criada em 1951. A Ceca era formada por França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Em 1957, esses mesmos seis países assinaram os tratados de Roma, que, entre outros assuntos, criavam a Comunidade Econômica Europeia. Segundo Saraiva (2001), boa parte dos responsáveis pela integração desse continente, entre eles Jean Monnet, que foi o primeiro presidente da Ceca, acreditavam que os países europeus precisavam integrar-se para reinserir-se na arena internacional em um mundo polarizado.

Nesse contexto, embora a Europa do imediato pós-guerra não tivesse condições de enfrentar os Estados Unidos na arena internacional, seja política, seja belicosamente, era conveniente a este país atender aos anseios europeus. Uma das principais razões para isso é que, nesse período, partidos comunistas e socialistas obtiveram expressiva votação em muitos países europeus. O risco desses países aderirem ao comunismo existia. Hobsbawn

(2003) relata que, em 1946, o primeiro-ministro francês foi a Washington advertir que sem apoio econômico provavelmente se inclinaria para os comunistas.

Era importante que fosse conveniente para os europeus continuarem fazendo parte da esfera de influência dos Estados Unidos. Daí surgiu o poder de barganha europeu nas negociações de Bretton Woods e na criação da Organização Internacional do Comércio. Vianna (1990) considera que os Estados Unidos compreenderam a predominância de seus interesses estratégicos e de organização de sua hegemonia no mundo sobre seus interesses econômicos mais imediatistas.

O terceiro fator a ser observado no quadro das relações internacionais pós-Segunda Guerra Mundial é a emergência dos países em desenvolvimento. Entre 1947 e o fim da década de 1960, a quase totalidade dos países asiáticos e africanos haviam-se tornado independentes. Além da independência, esses países passaram a atuar com vigor no sistema internacional. A primeira manifestação expressiva deles foi a Conferência de Bandung em 1955. Nessa conferência, os países em desenvolvimento buscaram encontrar uma estratégia de inserção internacional em que não precisassem aderir a um bloco ou a outro. A partir daí, começavam a ter participação ativa nos foros internacionais, inclusive nas discussões acerca do comércio. A década de 1960 seria caracterizada por essa atuação. Ao GATT, por exemplo, 39 países aderiram (contra 36 no período de 1947 a 1959 e 9 adesões na década de 1970) (OMC, 2004).

Quarto fator a ser considerado é a formação de um marco regulatório no campo econômico surgido a partir das entidades criadas em Bretton Woods (1944): Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. O primeiro tinha como principais missões manter a estabilidade do câmbio e tratar de problemas da balança de pagamentos. O principal propósito do segundo era a promoção de investimentos internacionais. Os dois foram razoavelmente bem-sucedidos pelo menos até a década de 1970. Hobsbawn (2003) atribui esse fato ao que chama de “esmagadora dominação econômica dos Estados Unidos e do dólar” (Hobsbawn, 2003, p. 270). Segundo ele, até o final da década de 1960, a moeda norte-americana funcionou como estabilizador por estar ligada a uma quantidade específica de ouro e os Estados Unidos terem grande parte do estoque de capital de todos os países capitalistas avançados (60% em 1950).

No começo da década de 1970, o universo regulatório de Bretton Woods foi desestabilizado. Em 1971, os Estados Unidos suspenderam a convertibilidade do dólar e,

em 1973, foi eliminado o mecanismo de paridades fixas entre as principais moedas. O mundo passaria por uma “convulsão econômica”. A ordem internacional bem regulamentada por agências e por tratados que se tentou construir logo após a Segunda Guerra Mundial começou a erodir no final da década de 1960, início da de 1970.

Mais do que o fim do marco regulatório de Bretton Woods como até então vigia, o comércio na década de 1970 foi influenciado pela alta do preço do petróleo. O preço unitário das mercadorias cresceu rapidamente. Segundo a OMC (2003), de 1972 para 1973, o valor unitário das mercadorias exportadas subiu 24%, de 1973 para 1974, 38% e de 1974 para 1975, 13%. Desde 1951 que os preços das mercadorias não subiam mais que 9,5% de um ano para outro. O aumento dos preços foi sentido, sobretudo, em 1975, quando o volume de mercadorias exportado no mundo caiu 7% (OMC, 2003).

Os problemas no campo econômico dificultaram a situação de alguns países em desenvolvimento, como os da América Latina, mas não prejudicaram na mesma medida outros. Com isso, o bloco dos países em desenvolvimento, que sempre foi muito díspar, abarcando países muito diferentes, tornou-se menos homogêneo ainda. De 1973 para 1983, enquanto a América Latina reduzia sua participação nas exportações mundiais de mercadorias (em valores) de 4,7% para 0 e a África diminuía de 4,8% para 4,4%, a participação da Ásia na exportação de bens crescia de 14,9% para 19,1% (OMC, 2003).

Alguns países asiáticos começaram a ascender comercial e tecnologicamente. Na década de 1980, a emergência desses países como importantes agentes comerciais e produtores de manufaturados já era notável. Segundo Fröbel, Heinrichs e Freye (1986), citados em Hobsbawn (2003), o percentual das exportações globais provindas do “terceiro mundo” na década de 1980 mais que dobrou (era até então estável em 5%). Isso prejudicou a coesão das ações entre países em desenvolvimento e, também, fez os países de industrialização antiga começarem a perceber países emergentes como ameaça. O equilíbrio de poder poderia ser posto a prova no longo prazo. Novas categorias de relacionamento precisavam ser criadas.

Também nesse período (entre as décadas de 1970 e 1980), aconteceu uma revolução tecnológica que facilitou a integração econômica. A transformação nos meios de comunicação tornou possível novas organizações industriais, tornou mais rápida as negociações entre empresas e facilitou o comércio de serviços, entre outras transformações. De 1990 a 2002, a participação de outros serviços que não turismo e transportes nas

exportações mundiais de serviços comerciais cresceu nove pontos percentuais (em 1990 era 38%), enquanto as exportações de transportes diminuíram sete pontos percentuais (29% em 1990) e as de turismo três pontos (34% em 1990) (OMC, 2003).

A década de 1990 é marcada pelo fim do Socialismo Real e por muitas crises financeiras. Novos modos de interação entre países aparecem. É nesse período que entra em funcionamento a OMC (Organização Mundial do Comércio), foco, juntamente com o GATT, desse trabalho. Considerados os pontos acima, iniciar-se-á a descrição da história desses organismos.

No período anterior a Primeira Guerra Mundial, ocorreu uma revolução tecnológica em transportes e comunicações. O comércio internacional aumentou consideravelmente. Entre 1912 e 1914, as exportações da Europa Ocidental representavam 18.3% do seu PIB. (Paul Bairoch (1996) citado em Paulo N. Batista Jr. (2000)). Como elemento para comparação, entre 1889 e 1891, as exportações da Europa Ocidental representaram 14.9% de seu PIB (Paul Bairoch (1996) citado em Paulo N. Batista Jr. (2000)). Investimentos e pessoas também circulavam com facilidade entre países. Contudo, após a Primeira Guerra, a situação mudou. As economias da maior parte dos países europeus, se não de todos, e dos Estados Unidos entraram em recessão.

Para tentar proteger-se, uma iniciativa comum a diversos Estados foi o estabelecimento de barreiras comerciais. Em 1922, os Estados Unidos promoveram o maior crescimento individual de suas barreiras tarifárias. Em 1930, entrou em vigor, em território norte-americano, o Smoot-Hawley Tariff Act. Com essa medida, a tarifa média de importação cresceu de 38% para 52%. Como resposta, os países que negociavam com os Estados Unidos aumentaram suas tarifas.

O resultado do crescimento das barreiras tarifárias foi a diminuição do volume de produtos negociados no comércio internacional. Segundo Noland (2000), em janeiro de 1929, o volume do comércio internacional era de aproximadamente US\$3 trilhões. Em março de 1933, esse volume havia diminuído para menos de US\$1 trilhão.

A posse de Roosevelt na presidência dos Estados Unidos, em 1933, traz um novo espírito para a política comercial norte-americana. Roosevelt tenta estabelecer acordos para redução de tarifas com países europeus. Todavia, o ambiente não era propício. Somente com países latino-americanos conseguiu firmar alguns acordos.

Durante a II Guerra Mundial, a situação começou a mudar. Os Estados Unidos e o Reino Unido assinaram dois acordos: em 1941, o *Atlantic Charter* e, em 1942, o *Lend Lease*. De acordo com Irwin (1994), nesses acordos os dois governos endossaram os princípios de nação mais favorecida e reciprocidade a serem seguidos no período posterior a guerra. Os núcleos dos acordos eram cronogramas para redução de tarifas feitos por ambas as partes. A redução na tarifa de um país sendo paga pela redução na tarifa de outro. Para proteger tal “reciprocidade”, esses cronogramas eram encapsulados em códigos maiores que preveniam a imposição de outros tipos de barreiras comerciais.

Com o fim dos combates, mais países começaram a endossar os dois princípios acima e a dispor-se a formar um novo padrão de relações comerciais. Foram estabelecidas negociações para a diminuição de barreiras tarifárias. Essas negociações estavam dentro do espírito da época de construir uma nova ordem internacional.

Segundo Petersmann (1998), o trauma da experiência do período entreguerras possibilitou a concordância de diversos países em diminuir seus poderes políticos (em certa medida, sua soberania) em prol da formação de uma ordem internacional. Foram criados a Corte Internacional de Justiça, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização das Nações Unidas. Todavia, ainda segundo Petersmann (1998), essa nova ordem internacional ficou incompleta com a não ratificação pelos Estados Unidos do que seria a Organização Internacional do Comércio (OIC).

As negociações para formação da OIC haviam começado em 1946. A organização regularia assuntos relacionados ao comércio (acordos sobre *commodities*, práticas restritivas de comércio), emprego e investimento internacional. Sua estrutura em muito se baseava na experiência dos acordos comerciais que os Estados Unidos já vinham firmando, em particular, nos acordos negociados a partir de 1935. Um código tarifário específico e detalhado, mas com inúmeras exceções.

Nas discussões acerca do *enforcement* na OIC, prevaleceram a contradição entre posições mais legalistas (autoridade), que se faziam exprimir principalmente com a inclusão da possibilidade de controvérsias no âmbito da OIC serem julgadas pela Corte Internacional de Justiça, e posições mais diplomáticas (flexibilidade), que ressaltavam a necessidade de soluções negociadas.

O resultado final foi uma conciliação das duas posições. Embora todo o processo de verificação e julgamento de práticas ilegais ficasse restrito ao âmbito da OIC, a organização

teria poderes para fazer recomendações aos países que agissem de forma indevida. A recomendação seria um pedido para que a prática irregular fosse corrigida. Conseguiu-se sair da armadilha do desenvolvimento de um sistema estritamente judicial, conferindo-se apenas à OIC a autoridade para julgar os assuntos que lhe fossem pertinentes. Ao mesmo tempo, qualquer ação teria o sentido de compensar o país que sofreu perdas, nunca o de sanção.

Para Hudec (1998A), o desenho legal da OIC era uma mistura de novos e velhos elementos. De novo, havia a tentativa de estabelecer obrigações legais mais significativas do que as dos tratados do período entreguerras. Também havia a preocupação em não repetir os erros de convenções multilaterais desse período.

Por outro lado, de velho, havia uma demanda por flexibilidade e acordos negociados aceitos por todas as partes. “Em substância, isso era um reconhecimento do fato de que havia limites para a quantidade de regulamentação que os governos aceitariam nessa área tão sensível” (Hudec, 1998A, p.12).

Apesar de as negociações terem sido bastante intensas e de os atores mais importantes do cenário internacional estarem nelas envolvidas, a OIC nunca chegou a ser formada. Irwin (1994) atribui seu fracasso como instituição à ausência de urgência com que foi criada. Para ele, a demora em iniciar as negociações fizeram a política norte-americana, ao final delas, já estar voltada para outros assuntos, como o Plano Marshall, a formação da Organização do Atlântico Norte e a Guerra da Coréia. Em face disso e da continuada oposição à OIC, Truman anunciou em 1950 que a organização não seria levada à aprovação congressional, o que, efetivamente, pôs fim ao acordo.

Já para Goldstein (1998B), o fracasso da OIC deve-se exclusivamente à existência de interesses de grupos norte-americanos não contemplados no acordo de formação da organização, em especial agricultores. Esses grupos tinham poder suficiente no Congresso para fazê-lo não aprovar a OIC. Sabendo disso, Truman decidiu não tentar uma aprovação impossível. Por sua vez, Arrighi (1994) considera que o Congresso americano se recusaria a ceder soberania mesmo que fosse para um órgão que, no futuro, provavelmente, seria controlado pelos Estados Unidos.

Eichegreen e Odell (1998) sustentam que as causas para a OIC não ter sido ratificada pelos Estados Unidos foram o diminuto poder de barganha desse país em relação

à Europa e a falta de controle dos oficiais norte-americanos pelos seus concidadãos. A primeira causa refere-se à possibilidade de serem formadas organizações regionais ou outras alternativas institucionais. Enquanto para a Europa e, principalmente, para a Inglaterra, existia a possibilidade de formação de uma organização regional e do aumento do comércio com as colônias; para os Estados Unidos, essas não eram alternativas críveis quando comparadas à formação da OIC.

O segundo motivo remete às dificuldades de comunicação. Por um lado, o congresso e a sociedade norte-americanos não foram capazes de controlar ou mesmo saber o que os negociadores estavam fazendo em Genebra. O acordo chegou ao conhecimento do que seriam os principais (problema principal/agente) praticamente pronto para aprovação. Por outro lado, os negociadores, a maior parte membros do executivo, não se preocuparam em informar a população sobre a importância do que estavam negociando e como isso poderia alterar-lhes o bem-estar.

O que restou das negociações para a formação da OIC foi o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), originalmente o capítulo sobre política comercial da organização. Ele foi assinado por vinte e três países que conduziram uma rodada de negociações tarifárias antes que a OIC entrasse em vigor. A razão para a assinatura do GATT antes da formalização da OIC, de acordo com Irwin (1994), em parte deveu-se ao término do prazo para que o presidente dos Estados Unidos pudesse negociar acordos desse tipo. O prazo terminaria em 1948. De simples contrato, ao longo do tempo, o GATT foi transformando-se em uma organização informal de comércio internacional.

No entanto, o desenvolvimento do GATT como organização, segundo Petersmann (1998), não foi suficiente para suprir a falta que a OIC fez. *“In many areas not covered by GATT law – such as international movements on services, persons and capital – the pre-war problems of bilateralism, monopolies, cartelization and other forms of protectionism quickly reemerged. And even in areas covered by GATT law – such as trade in agricultural, steel and textile products – governments often gave in to protectionist pressures for departure from their GATT obligations of open markets and non-discriminatory competition.”* (Petersmann, 1998, p. 266).

A atuação do GATT em muito se parece com o que havia sido negociado para ser a OIC. Isso deriva do fato de que as pessoas que participaram das negociações desta última foram, com poucas exceções, as pessoas que negociaram o GATT. Todavia, há diferenças



estruturais importantes entre essas entidades que determinaram a forma e, em certa medida, a substância da interpretação e *enforcement*.

Como era destinado a ser um acordo provisório, a fim de evitar a necessidade de aprovação pelo Congresso norte-americano, o GATT não poderia conter regulações contrárias a normas já imperantes em seus Estados-parte. Tampouco poderia caracterizar-se como organização internacional. Proposição difícil de ser cumprida, visto que se o fosse, inviabilizaria qualquer sistema de *enforcement* do acordo. Para resolver essa questão, decidiu-se que todas as resoluções sobre controvérsias na aplicação do contrato seriam tomadas por todas as partes do contrato, que, quando nesse processo, receberiam o nome de partes contratantes.

Desse modo, explica-se a diminuta ênfase do contrato sobre como discordâncias entre as partes contratantes seriam resolvidas. Na verdade, o único procedimento previsto pelo acordo refere-se à nulificação ou *impairment*. Em casos de nulificação ou *impairment*, as partes contratantes teriam autorização para regular, fazer recomendações e autorizar a suspensão das obrigações. A falta de mecanismos legais formais tornou o GATT, em seus primórdios, um fórum em que as controvérsias dos países eram resolvidas diplomaticamente.

No entanto, no decorrer do tempo, o GATT aproximou-se cada vez mais de um processo orientado por regras. Como escreve Jackson (1998): *“This was manifest even in the 1950s when the venue of disputes was shifted from “working parties” to “panels”, then in the 1960s when the general concept of “prima facie nullification or impairment” was developed to apply to all violations of treaty obligations. In the 1970s the Dispute Settlement Understanding developed in Tokyo Round continued this development, and in the 1980s the GATT moved strongly toward a rule-oriented approach in the actual practice of the dispute panels.”*(Jackson, 1998, p.168)

Além do desenvolvimento do sistema de controvérsias, outros fatores fizeram o GATT tomar ares de organização internacional, embora informal. Ele transformou-se em um fórum legítimo para discussões acerca do comércio. Embora o objetivo final da organização tenha sido proclamado como a liberalização do comércio internacional, o GATT adaptou-se a um mundo em que os países tentavam equilibrar seus anseios por liberalização comercial com interesses internos que iam contra essa liberalização. Lipson (1982) ressalta a diferença entre esse sistema de comércio e o sistema em uso no século

XIX. Neste último, a Inglaterra imperava como superpotência e de fato tinha uma posição liberal, independentemente dessa posição prejudicar alguns produtores internos. No sistema formado ao fim da Segunda Guerra Mundial, os países eram liberais, contanto que esse liberalismo não prejudicasse em demasia certos agentes internos.

A lógica fundamental era facilitar a abertura comercial sem ignorar os aspectos domésticos dessas políticas. Como consequência, o GATT, desde sua criação, não abarcou produtos cuja liberalização comercial sofresse resistência dentro de alguns países. Lipson (1982) cita um estudo do próprio GATT e outro da Comunidade Européia para mostrar que as barreiras comerciais se mantiveram, sobretudo, nos setores têxtil, siderúrgico e de vestuário. Segundo ele, esses setores têm uma série de características comuns. A produção é padronizada e trabalho-intensiva; os mercados são maduros e a competição é baseada em preços; os produtores, usualmente, são empresas locais ou empresas locais subcontratadas por empresas internacionais. Por último, as vantagens de produção local desses produtos mudaram rapidamente, por exemplo, dos Estados Unidos para os Tigres Asiáticos. Para outros produtos, cuja produção baseia-se em pesquisa e desenvolvimento, mesmo quando submetidos à competição internacional, há nichos de mercado para a produção local em que dificilmente seus competidores internacionais conseguirão entrar. Nos setores básicos, é mais difícil encontrar esses nichos e mesmo quando eles existem, em geral, são muito pequenos.

Olhando para o conjunto dos produtos, houve grande liberalização comercial no decorrer da existência do GATT. Segundo Bhagwati (1988), a tarifa média nos Estados Unidos diminuiu cerca de 92% nos trinta e três anos entre 1947 e meados da década de 1970. No começo da década de 1980, o nível tarifário nos Estados Unidos estava em 4,9%, em 6% na Comunidade Econômica Européia e 5,4% no Japão. Essa liberalização ocorreu através do tempo e seus pontos culminantes foram as rodadas de negociação promovidas pelo GATT. Há quem considere que o acordo não tenha sido mais que isto, um fórum para a negociação bilateral e multilateral de redução de tarifas e outras restrições ao comércio internacional.

As rodadas de negociação funcionam como encontros entre todas as partes contratantes nas quais elas negociam reduções tarifárias, diminuição de outras barreiras comerciais e outros assuntos concernentes ao comércio internacional. Para que funcionem,

os dois pilares que foram a base para os acordos comerciais entre Estados Unidos e Reino Unido nos anos 1930 sustentam também o GATT: a não discriminação e a reciprocidade.

A não discriminação diz respeito à obrigação de uma parte contratante tratar igualmente todas as outras, o que significa que um país, ao fazer uma concessão a um parceiro comercial, deverá estender essa concessão a todos os outros parceiros membros do GATT (cláusula de nação mais favorecida). A não discriminação também se refere à impossibilidade de impor tratamento diferente para produtos nacionais e estrangeiros. Esse item aparece no contrato do GATT como “tratamento nacional”.

A fim de evitar problemas de “*free rider*” que a cláusula de nação mais favorecida poderia trazer, as concessões nas rodadas de negociação são tratadas como um único pacote. Embora em alguns casos as negociações sejam bilaterais, as concessões acordadas são provisórias até que o acordo completo seja assinado. Ao mesmo tempo, como as negociações até a década de 1960 eram conduzidas bilateralmente produto por produto, acordou-se que um fornecedor só seria chamado a fazer concessões pelo país que mais importasse seu produto.

A reciprocidade, por sua vez, não está definida no GATT, mas é prática usada desde os tratados do período entreguerras. Ela refere-se à troca de concessões. Um país diminui suas barreiras comerciais em relação a outro país apenas quando o outro também o faz. Embora muitos economistas não vejam sentido nessa prática, a reciprocidade é largamente aceita por governos. Foi sob o padrão da reciprocidade que todas as rodadas de negociação foram organizadas até agora.

Sob o âmbito do GATT, ocorreram oito rodadas comerciais:

- Genebra em 1947
- Annecy em 1949
- Torquay; 1951
- Genebra; 1956
- Dillon; 1960-61
- Kennedy; 1964-67
- Tóquio; 1973-79
- Uruguai; 1986-1994

As mais importantes foram: Genebra (1947), Kennedy, Tóquio e Uruguai. A primeira rodada de negociações foi a Rodada de Genebra (1947), em que o próprio acordo de formação do GATT foi assinado. Além das reduções tarifárias negociadas na ocasião, o acordo firmado incluía itens que proibiam imposição de outros tipos de barreiras comerciais além das tarifárias, abria exceções em alguns casos, impunha a regra de nação mais favorecida e, nos artigos XXII e XXIII (ver anexo 2), tratava da resolução de controvérsias que adviessem do não cumprimento do acordo.

No que tange as reduções tarifárias, a Rodada de Genebra foi marcada pela “boa vontade” de seus participantes, com muito interesse em reduzir barreiras tarifárias, segundo Winters (1990), em boa medida, pela existência de outros tipos de barreira. De acordo com Winters (1990), após essa rodada, ficou cada vez mais difícil encontrar principais fornecedores a fim de fazer concessões mútuas. Ele acredita que os países se tornaram progressivamente mais preocupados com o seu bem-estar do que com a criação de um sistema de comércio mundial viável.

Os vinte e três países que participaram da Rodada de Genebra eram responsáveis por aproximadamente 80% do comércio mundial. Eles assinaram 123 acordos, cobrindo cerca de 45.000 produtos. As negociações foram conduzidas bilateralmente produto a produto. Isso significa que o fornecedor principal de um bem pedia a redução de tarifas para um outro país. Em troca, o país pedia a redução da tarifa de algum bem que o fornecedor principal importasse. Quando os dois chegassem a um acordo, a redução da tarifa estender-se-ia a todos os outros participantes do GATT (cláusula de nação mais favorecida).

Não se sabe o quanto as tarifas foram reduzidas nessa negociação. Segundo Finger (1979), citado em Irwin (1994), os Estados Unidos calcularam seu corte médio de tarifas em 35%. *“As it is generally acknowledged that the United States made the deepest tariff cuts, this is probably the upper bound for the overall tariff reductions of European countries. The scaling down of the U.S. tariff was important for Western Europe because greater access to the U.S. market enabled these countries to earn scarce dollar reserves, which could then be used to purchase U.S. capital goods and other imports. To place an order of magnitude of the values of these tariff concessions would be difficult exercise, but the United States deserves credit for taking the first and largest step on the road to lower*

*tariffs and for providing the leadership that led to the GATT*” (Irwin, 1994, p.10). A Rodada de Genebra foi o começo do GATT e do sistema comercial que dele advenho.

Depois dela, em 1949, ocorreu a Rodada de Ancey, que teve como objetivo central a formalização da adesão de mais onze países ao acordo. Os signatários originais não trocaram concessões comerciais entre si, apenas com os novos membros.

Já em Torquay, em 1950 e 1951, houve troca de concessões comerciais e adesão de países ao acordo, entre os quais a Alemanha. Porém, o resultado dessas negociações foi muito inferior ao que se esperava. Comunicado do próprio GATT citado em Irwin (1994) relata: *“the results of Torquay were not as broad or as extensive as some had hope.”* (Irwin, 1994, p.11) Esperava-se que 400 acordos fossem firmados, mas apenas 144 foram.

Segundo Irwin (1994), o fracasso de Torquay deve-se a dois motivos. Primeiro, houve uma disputa entre Estados Unidos e Inglaterra. A falta de dólares na Europa levou a Inglaterra a exigir que os Estados Unidos fizessem concessões unilaterais, ato a que esse país se negou. Por sua vez, os Estados Unidos exigiram que a Inglaterra diminuísse as tarifas preferenciais dentro do *Commonwealth*. A Inglaterra reduziu essas preferências apenas marginalmente e as relações comerciais entre os dois países não se alteraram – nem para melhor, nem para pior – com a rodada. O segundo motivo, seria a crescente disparidade entre os níveis tarifários dentro da Europa.

Na Rodada de Genebra de 1956, importante mudança foi feita no processo de negociação de concessões. Os países poderiam, conjuntamente, exigir concessões em produtos de que fossem fornecedores principais. Ainda assim, talvez pela decepção com a Rodada de Torquay, o número de partes contratantes do acordo manteve-se estável na década de 1950. Em 1952, o GATT tinha 34 signatários que eram responsáveis por 80% do comércio mundial. Em 1957, ele tinha um membro a mais (OMC, 2004).

Na Rodada Dillon, os negociadores ainda não estavam satisfeitos com a forma como as negociações eram feitas. Em vez de negociar produto a produto, optou-se por diminuir todos os impostos de importação em uma mesma porcentagem, a não ser que um caso explícito fosse formulado a fim de isentá-lo da redução. Além disso, estabeleceu-se que um país responsável pelo fornecimento de mais de 10% de um produto para um dado mercado teria de fazer concessões recíprocas a esse importador (país), ou pagar pelas recebidas, mesmo que ele não houvesse negociado a concessão, caso possível se ele não fosse o principal fornecedor do produto para o país. Também nessa rodada houve grande adesão de

países em desenvolvimento ao acordo (39 adesões das quais apenas 9 de países da Europa Ocidental (OMC, 2004), ver anexo 3), criando novas necessidades. Era preciso acomodar os países mais pobres ao sistema.

Isso foi feito na Rodada Kennedy. Foi estabelecida a não-reciprocidade para países em desenvolvimento e dada atenção especial para as exportações desses mesmos países. A existência de barreiras não tarifárias e a agricultura fizeram parte da agenda da rodada. O sistema de negociações estabelecido em Dillon (redução tarifária de mesmo tamanho para todos os produtos, a não ser que haja motivo para que as tarifas de determinado produto não sejam reduzidas) foi mantido.

O estabelecimento desse sistema de negociação não impediu que muitos países continuassem negociando com base na fórmula de concessões de valor equivalente (trocas de concessões). Nesse caso, o acordo foi provido de exceções a fim de alcançar a reciprocidade. As listas de exceções foram negociadas em grupos multilaterais, mas os casos difíceis eram tratados bilateralmente.

Nas áreas consideradas mais sensíveis – celulose e papel, químicos, aço, têxteis e vestuário e alumínio – as negociações ocorreram dentro de grupos setoriais. Esse arranjo teve como consequência principal o aumento da dificuldade de trocar concessões. Os países que faziam parte de um grupo tinham o mesmo interesse em reduzir as barreiras impostas àquele produto e nada a ofertar em troca.

Na média, a diminuição das tarifas dos produtos industriais foi de 35% (Miles, 1968). Quando comparada ao objetivo inicial – redução de 50% - essa diminuição não foi tão grande. Dois outros problemas existiam. Em alguns setores não houve diminuição tarifária, enquanto em outros a diminuição alcançou os 50% previstos. Ou seja, alguns produtos não foram liberalizados. O segundo problema é que a redução não foi feita imediatamente. Prazo de cinco anos foi dado para os países ajustarem-se. Os Estados Unidos acordaram em reduzir as tarifas em parcelas iguais anuais durante os cinco anos seguintes à rodada. A Comunidade Européia prometeu fazer 2/5 da redução em 1968 e, depois, a partir de 1970 diminuir 1/5 da redução acordada por ano. Se os agentes internos acreditassem que as reduções seriam feitas, eles adaptar-se-iam a elas antes mesmo de serem feitas. Caso contrário, a adaptação não é feita e a redução pode não ocorrer (os agentes internos pressionam mais seus governos para que não cumpram o que acordaram).

As decisões relacionadas à questão agrícola não satisfizeram os países em desenvolvimento. O uso de barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio agrícola não foi objeto de decisão. O estabelecimento de um acordo *anti-dumping* que criava normas contra a exportação de mercadorias a preços injustos e o estabelecimento de outro acordo que previa a provisão de 4,5 milhões de toneladas de trigo por ano, como assistência alimentar para países pobres, não foram suficientes para satisfazer os países em desenvolvimento.

A Rodada Tóquio começou em meio a um período conturbado da história do GATT. A entrada de muitos países em desenvolvimento na década de 1960 (ver anexo 3), o fortalecimento da União Européia como coletividade e o surgimento do Japão como ator relevante nas relações comerciais mudaram o equilíbrio de forças no cenário internacional e desestabilizaram o equilíbrio criado pelo GATT.

Na Rodada Kennedy já era perceptível que algo estava mudando. Essa percepção aumentou na Rodada Tóquio. Para a Europa, de acordo com Hudec (1998B), o GATT não tinha a mesma importância que para os Estados Unidos. Muitas das normas do GATT já não estavam sendo seguidas e o sistema parecia ruir.

Como nos primórdios do GATT, de novo, os Estados Unidos tiveram papel central em fortalecer um sistema comercial baseado em regras, segundo Hudec (1998). Esse país iniciou uma série de pedidos de consulta no sistema de controvérsias do GATT, que estava praticamente sem ser usado (na década de 1960 apenas 7 painéis foram estabelecidos, contra 53 do período entre 1948 a 1959 (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998)).

Nesse sentido, o fim primordial da Rodada Tóquio era garantir que o GATT continuasse atuando e que a crença nele permanecesse ou aumentasse. A estratégia foi continuar o caminho iniciado pela Rodada Kennedy (Winters (1990)). As negociações tarifárias foram feitas com base em fórmula de harmonização com exceções e houve várias negociações para desenhar regras, códigos de procedimento e mudanças nos processos. Os países em desenvolvimento foram mais atuantes, mas continuou havendo uma grande dose de bilateralismo, principalmente entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia.

A grande inovação dessa rodada foi a ênfase nas regras de política comercial. Segundo McRae e Thomas (1983), foi a primeira vez em que se tratou a negociação tarifária como um assunto dentro de uma agenda mais ampla de negociações. Padrões técnicos, avaliação alfandegária, licença de importação, restrições quantitativas,

salvaguardas, medidas compensatórias, medidas *antidumping*, aviação civil e compras governamentais foram assuntos discutidos.

Para essas discussões, foram formados grupos em seis áreas: tarifas, eliminação de barreiras não tarifárias, redução ou eliminação de barreiras comerciais em determinados setores, adequação do sistema de salvaguardas, agricultura e produtos tropicais. Em geral, a evolução nesses assuntos foi pequena. Em alguns deles foram assinados acordos que não tiveram a adesão de todos as partes contratantes. Esses acordos receberam o nome de códigos.

O estabelecimento desses códigos criou um problema. Eles foram formatados para ficarem fora da estrutura formal do GATT, sendo aplicáveis apenas aos países que os assinassem. Criava-se a possibilidade de discriminação. Outro ponto importante é que cada um desses acordos trazia, entre seus elementos, as regras para que controvérsias sobre os temas de que tratavam fossem resolvidas. A resolução dessas disputas poderia ou não estar entre as atribuições do sistema de controvérsias do GATT.

Na Rodada Tóquio, discutiu-se novas regras para o sistema de controvérsias do GATT. Os principais resultados concernentes a esse tema foram sumariados no *Understanding on Dispute Settlement*. São eles: proibição da prática do país defensor atrelar o desenrolar da controvérsia em que está envolvido a outros assuntos, autorização para que o secretariado do GATT mantivesse uma lista de potenciais membros de painéis, exortação para que as partes respondessem às nomeações do secretariado em, no máximo, sete dias e exortação para que o estabelecimento de um painel depois da autorização do Conselho não demorasse mais que 30 dias.

A redução tarifária alcançada nessa rodada foi considerável. Tão importante quanto isso foi o estabelecimento de um elemento para harmonização de tarifas. Quanto maior a tarifa de um produto, maior seria sua diminuição. Em outros setores, os resultados dessa rodada não são tão fáceis de serem avaliados. Não se conseguiu resolver os maiores problemas que afetavam produtos agrícolas e as negociações sobre medidas de salvaguarda não foram adiante.



Os problemas que permearam a Rodada Tóquio ainda estavam, em grande parte, presentes quando começou a Rodada Uruguai. Por um lado, o número de controvérsias resolvidas no Sistema GATT voltou a crescer nas décadas de 1970 e 1980, mostrando, aparentemente, aumento da crença no sistema. Por outro lado, esse

mesmo aumento mostra que mais países estavam descumprindo as normas do GATT (de acordo com Hudec, Kennedy, Sgarbossa (1998), na década de 1980 houve 47 painéis. Em 40 deles a acusação procedia). Soma-se a isso o fato do tema das barreiras não-tarifárias, que começou a ser discutido na Rodada Kennedy, ainda não ter sido resolvido.

Ao mesmo tempo, o padrão do comércio internacional já não era o mesmo de 1948. Novos assuntos emergiam e ganhavam importância, fazendo regras do acordo perderem relevância para o comércio. Era preciso ou reformular essas regras e os mecanismos de atuação do GATT, ou reconhecer sua irrelevância. Optou-se pela primeira alternativa, o que significava incluir nas discussões da nova rodada de negociações a questão do comércio de serviços, fazer a agricultura reentrar na agenda do organismo, bem como os têxteis e vestuário. Os

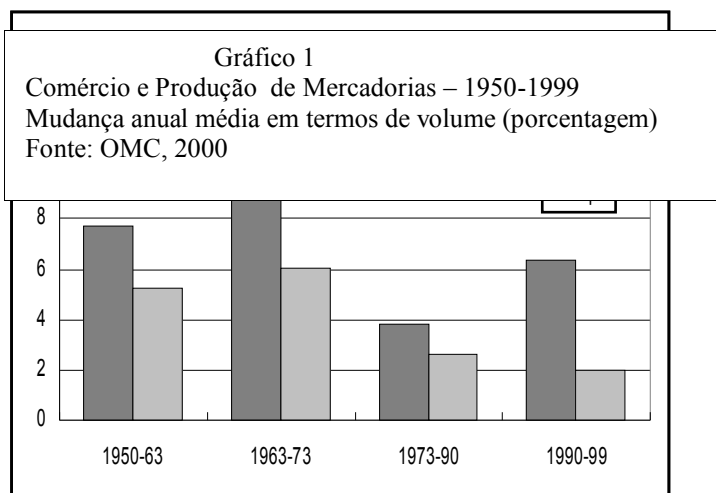


Tabela 1

<b>A Agenda de 1986</b>
<b>Os 15 assuntos originais da Rodada Uruguai</b>
Tarifas
Barreiras não tarifárias
Produtos de Recursos Naturais
Têxteis e Vestuário
Agricultura
Produtos Tropicais
Artigos do GATT
Códigos da Rodada Tóquio
Anti-dumping
Subsídios
Propriedade Intelectual
Medidas de investimento
Solução de Controvérsias
O Sistema GATT
Serviços
Fonte: OMC, 2003

procedimentos da organização, como o mecanismo de solução de controvérsias, também precisavam ser revistos.

O equilíbrio de forças era tão ou mais instável do que no período da Rodada Tóquio. Em alguns temas, como a agricultura, norte-americanos e europeus tinham posições contrárias. Ainda na agricultura, os países em desenvolvimento, em geral, tinham posição mais próxima dos Estados Unidos. O Japão tinha posições mais próximas da Europa. Em outros temas, como propriedade intelectual, comércio de serviços e investimentos, a divisão era, *grosso modo*, entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Mas há que se chamar a atenção para o fato de que alguns países em desenvolvimento – como os países conhecidos pela alcunha de Tigres Asiáticos – terem interesses mais parecidos aos dos países desenvolvidos do que aos dos outros países em desenvolvimento.

Dado o número de assuntos a serem tratados e a quantidade de interesses que permeava cada discussão, não surpreende que a Rodada Uruguai tenha sido longa (durou quase o dobro do previsto – 7 anos e meio contra 4 anos) e que, ainda assim, não se tenha conseguido estabelecer acordos para todos os temas tratados. Talvez, a grande surpresa tenha sido o contrário: nela, foram estabelecidos uma série de novos acordos, sendo que ela provocou a maior mudança no sistema de comércio internacional desde o estabelecimento do GATT.

A Rodada começou no Uruguai, em 1986 (ver anexo 4 – cronograma da Rodada). Dois anos depois, os negociadores encontraram-se no Canadá. Em alguns setores, foi possível ver os primeiros resultados: concessão no acesso a mercados para produtos tropicais – uma forma de ajudar os países em desenvolvimento –, delineamento das linhas gerais do sistema de controvérsias e revisão dos mecanismos de política comercial. Em 1990, a rodada deveria terminar, mas não foi atingido consenso na questão agrícola e ela continuou. Outros pontos começaram a mostrar-se conflituosos: serviços, acesso a mercados, medidas *anti-dumping* e a criação de um novo organismo. As negociações só voltaram a avançar em 1992, quando Estados Unidos e União Européia acordaram uma proposta comum para a agricultura (“*Blair House Accord*”). As negociações sobre os outros assuntos ainda não resolvidos também avançaram e, em 1994, conjunto de acordos foi assinado no Marrocos.

A assinatura dos Acordos de Marrakesh não significou o fim das controvérsias em torno dos assuntos da Rodada Uruguai. Em muitos casos, discussões posteriores foram

agendadas. Todavia, os acordos de Marrakesh significaram uma nova fase do sistema de comércio internacional, haja vista que estabeleceram uma organização internacional do comércio. A Organização Mundial do Comércio (OMC) não estabelece regras por si, mas é uma estrutura institucional formal sob a qual seus membros negociam e implementam políticas comerciais.

Enquanto o GATT tinha um escopo delimitado pela negociação sobre o comércio de bens – embora desde Tóquio a entrada de outras questões fosse considerada – a OMC tem também outros dois pilares: um acordo sobre comércio em serviços e outro sobre propriedade intelectual. Além disso, foram formados conselhos para discussão de novos temas da agenda internacional, como comércio e meio-ambiente e comércio e trabalho (ver anexo 1).

A OMC é considerada o bastião que faltava no tripé das organizações internacionais que lidam com matéria econômica. Todavia, ela difere do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em muitos aspectos. A OMC assemelha-se mais a um órgão judicial do que a um aparato executivo. Por isso, seu staff tem menos visibilidade do que os dos outros dois organismos citados. No seu caso, o secretariado funciona como apoio para que países possam negociar, sejam novos acordos comerciais, seja a resolução de controvérsias advindas do não cumprimento desses acordos. Isso é explicitado nas funções que o acordo de formação da OMC atribui a ela: administrar os acordos comerciais feitos sob a organização, ser fórum para discussão de temas comerciais, solucionar controvérsias, monitorar políticas comerciais nacionais, assistir tecnicamente e prover treinamento para países em desenvolvimento, cooperar com outras organizações internacionais.

Nessas funções, os países membros têm papel preponderante. O secretariado da OMC tem como tarefa o auxílio aos países membros, mas não toma decisões. O órgão máximo da organização é a Conferência Ministerial (organograma – anexo 1), que se reúne de dois em dois anos. Nos intervalos das reuniões da Conferência, o Conselho Geral é o órgão mais alto. Tanto um quanto o outro são compostos por representantes dos governos dos países membros. Também os conselhos e comitês subordinados ao Conselho Geral são compostos por representantes dos países membros. Para que a organização funcione, a maior parte de seus membros têm representação em Genebra, onde é a sua sede.

Outra diferença entre a OMC, o Banco Mundial e o FMI é que, na primeira, cada país, independentemente de seu tamanho, tem direito a um voto; enquanto, nos outros, o

voto dos países é proporcional a sua contribuição para a instituição. Mais do que acabar com as discussões sobre comércio, a OMC tem como objetivo ser o local onde elas ocorrem. Na Rodada do Uruguai, uma agenda para negociações futuras foi estabelecida.

Na quarta conferência ministerial, em Doha, Catar, os membros da OMC concordaram em lançar uma nova rodada de negociações. Grande parte da Agenda de Doha é referente a como implementar os acordos negociados na Rodada do Uruguai. Novamente, emergem controvérsias entre os países membros. Pode-se dizer que a agenda de Doha trata dos assuntos mais controversos. De um lado, a implementação do acordo sobre o comércio de serviços, propriedade intelectual e os assuntos de Cingapura; de outro, a discussão sobre a questão agrícola.

Muitas das tarefas estabelecidas pela agenda de Doha deveriam estar completas em setembro de 2003, quando a quinta conferência ministerial seria realizada, em Cancún, México. A conferência foi realizada, mas apenas as negociações sobre direitos de propriedade intelectual avançaram consideravelmente, podendo ser consideradas encerradas. Os assuntos em que menos se avançou foram os chamados assuntos de Cingapura, aqueles referentes a investimento, transparência nas compras governamentais, facilitação do comércio, política de competição e agricultura. Embora não se possa prever se as negociações nesses assuntos avançarão, ou se a organização chegou a um impasse, essa situação não é nova. Nas negociações da Rodada Uruguai, houve momentos tão difíceis quanto o agora enfrentado pela OMC e seus membros. Ali, as negociações avançaram.

De fato, se a OMC ainda tem muitas questões a resolver, outras já avançaram bastante. É o caso de seu sistema de controvérsias. É inegável o avanço promovido na Rodada do Uruguai para que esse sistema caminhe em direção a tornar-se completamente baseado em regras. Na verdade, essa trajetória vêm desde os primórdios do GATT. Isso não quer dizer que o problema do *enforcement* tenha acabado.

Como diz Goldstein (1998A), o *enforcement* no ambiente internacional é particularmente difícil. Os países não se desfazem da sua autonomia voluntariamente e as regras que compõem o sistema raramente são auto-executáveis. Em vez de criar uma lei para controlar o comportamento dos Estados, as instituições internacionais servem para estabelecer expectativas a respeito do comportamento de outras nações. No estabelecimento

de expectativas, parte fundamental é o mecanismo de resolução de disputas entre as partes contratantes.

A rodada do Uruguai começou com o lastro da atuação, por quase cinquenta anos, do GATT. O comércio mundial cresceu nos anos de atuação do acordo mais do que a produção (ver gráfico 1). É difícil apontar o quanto da liberalização comercial alcançada no pós-guerra é consequência da atuação do GATT. Irwin (1994) tentou estimar as diferenças na recuperação dos níveis de transações comerciais no período entreguerras e no período pós-Segunda Guerra Mundial. Embora tenha encontrado que a recuperação no pós-II Guerra tenha sido mais rápida e que sua relação com o crescimento da renda também mudou, Irwin (1994) não conseguiu dizer o quanto dessa maior resposta e mudança derivam do GATT.

Para ele, o papel do acordo nessa recuperação foi modesto, embora importante. Primeiro, ele criou um ponto de referência para a direção em que as políticas comerciais deveriam ir. Mais ainda, ele proibiu que os países signatários do contrato trocassem as concessões tarifárias feitas por barreiras de outro tipo.

Do mesmo modo, Arrighi (1994) atribui um papel menor ao GATT: “Embora o GATT tenha ajudado a reconstruir um sistema multilateral de comércio, a liberalização comercial mais fez seguir que liderar a expansão econômica mundial das décadas de 1950 e 1960, em nítido contraste com a adoção unilateral do livre comércio pela Grã-Bretanha, que precedera a expansão do comércio e da produção mundiais de meados do século XIX e contribuíra decisivamente para ela.” (Arrighi, 1994, p. 286).

Apesar de não se poder afirmar o quanto o GATT foi importante para os rumos do comércio mundial pós-Segunda Guerra, as rodadas de negociações conduzidas sob a sua esfera são características fundamentais do sistema comercial nesse período e marcaram um novo modo de atuar no comércio internacional.

## **O Sistema de Controvérsias**

O sistema de controvérsias do GATT não funcionou da mesma maneira durante todo o tempo de sua vigência. No começo, as partes contratantes em conjunto decidiam as disputas entre signatários do acordo. Todas tinham de concordar com a decisão para que ela vigesse. Posteriormente, foi adotado sistema em que agentes que não pertenciam ao GATT

decidiam disputas entre países filiados ao acordo. Ainda assim, após esses agentes darem o seu veredito, todas as partes contratantes tinham de concordar com ele para que os países em disputa fossem obrigados. Com a formação da OMC, além de as controvérsias serem resolvidas por terceiro, as decisões desses agentes só não são tomadas como obrigação se todos os membros da entidade não as aceitarem.

Essas alterações no modo de funcionamento do sistema de controvérsias do GATT é decorrência das mudanças no ambiente internacional em que ele vigorava, mas, sobretudo, das mudanças por que passou o próprio acordo. Ao longo do tempo, ele ganhou mais signatários, abarcou novos assuntos, deixou outros de lado e se fortaleceu como entidade reguladora. O modo como o *enforcement* do acordo alterou-se ao longo do tempo será visto neste capítulo.

Começaremos com as considerações sobre as possibilidades existentes para prover o *enforcement* ao GATT, quais possibilidades tornaram-se realidade e como a resolução de disputas praticadas era um mecanismo suficiente para fazer os membros cumprirem o acordado. Veremos que dois fatores são essenciais para entender os mecanismo de *enforcement* do GATT: o equilíbrio de forças e a convergência de interesses. Este último possibilitou ao sistema de controvérsias, ao longo do tempo, tornar-se menos político e mais regido por regras. Por fim, relataremos o desenvolvimento desse sistema desde o início da adoção dos painéis até a criação da OMC.

### **Início**

Já nas negociações para a formação da Organização Internacional do Comércio na década de 1940, os representantes dos países reconheciam a necessidade de criação de um mecanismo de *enforcement* para o acordo a ser firmado. O debate foi dividido entre aqueles que pretendiam formar um sistema completamente baseado em regras e aqueles que pretendiam um sistema com ênfase na conciliação entre as partes.

Um mecanismo do segundo tipo, embora tornasse as soluções dos conflitos mais propícias, tenderia a favorecer os países com maior poder de barganha. Os outros Estados poderiam reconhecer esse fato e não se vincular ao acordo por não ver nele um meio para atingir seus interesses. Um sistema baseado em regras, mas que não impusesse ameaças críveis, poderia não ter as punições cumpridas, fazendo a entidade perder reputação, o que levaria a seu fim.

O sistema estabelecido para a OIC procurava conciliar as duas posições. Todavia, como não foi ratificado pelos Estados Unidos, não chegou a existir. Como vimos, o GATT, acordo inicialmente provisório, tomou o lugar da OIC. Mas, nele, havia poucas cláusulas sobre os procedimentos para resolução de controvérsias e *enforcement*.

Um acordo comercial que não tivesse nenhum mecanismo para resolução de controvérsias estaria fadado ao fracasso. A fim de conciliar a impossibilidade de criar um sistema formal de resolução de conflitos e a necessidade da existência de um organismo desse tipo, os negociadores acordaram que, toda vez que houvesse uma controvérsia, ela seria levada à sessão plenária, realizada bianualmente. Se todas as partes contratantes concordassem com a solução encontrada por elas mesmas, inclusive o país que fosse acusado de prática imprópria, as decisões das partes vinculariam todos os signatários do acordo.

Para que as partes contratantes se reunissem com o fim de averiguar a conduta de um país, era preciso que outro o denunciasse com base nos artigos XXII ou XXIII do GATT. Esses dois artigos não continham especificações exatas das ocasiões em que poderiam ser usados, podendo abranger qualquer denúncia, conforme o entendimento das partes contratantes.

No artigo XXII (ver anexo 2), uma parte contratante é obrigada a estabelecer consulta com outra parte sempre que a última alegar tratar-se de assunto referente à operação do acordo. No artigo XXIII (ver anexo 2), sob a alegação de nulificação ou *impairment*, uma parte contratante pode ser investigada pelas outras partes, que atuarão como um corpo único, podendo fazer-lhe recomendações, regular e autorizar suspensão de obrigações.

O acordo não especificava como seria o processo nessas ocasiões. Quando necessário, as próprias partes contratantes decidiam seu modo de agir para que um conflito fosse resolvido. Formou-se um sistema muito flexível. Provavelmente, muito mais flexível do que o que teria sido criado com a OIC.

O funcionamento desse sistema teria duas prováveis conseqüências: tenderia a, por si só, não prover *enforcement* necessário ao acordo e tenderia a favorecer os países com maior poder de barganha no comércio internacional. A primeira conseqüência é fruto da necessidade de que um país, quando denunciado, concorde com a reunião das partes contratantes para investigar a sua conduta, decidir se essa conduta é imprópria e designar as

medidas cabíveis. Mesmo se o país concordasse com a reunião das partes, poderia não concordar com o relatório final, não sendo obrigado a adotá-lo, ou seja, mudar sua conduta.

Desse modo, a ameaça de reunião dos signatários do acordo não limitava o conjunto de ações possíveis de um país. Se havia um motivo para que o acordo fosse cumprido, ele derivava do desejo dos seus signatários de que o tratado vigorasse. Em outras palavras, de que o equilíbrio cooperativo prevalecesse sobre o equilíbrio de Nash.

Há que se considerar que, ao menos nos anos 1950, havia ainda uma forte memória do período entreguerras, agindo como uma variável considerável na manutenção do equilíbrio cooperativo. A maior parte dos governos reconheciam que a “espiral tarifária” da década de 1930 também prejudicou seus países. Ainda que perdessem vantagens em alguns pontos, eles acreditavam que o sistema formado pelo GATT poderia conduzi-los a melhor situação.

Também deve lembrar-se que, se o sistema não tinha capacidade para coagir uma parte contratante a mudar sua conduta, ele era um importante mecanismo de disseminação de informação. Mesmo que um país não aceitasse sua ingerência, o sistema poderia tornar-se um mecanismo coativo por dificultar futuras negociações entre o país “infrator” e os outros que, sabendo que o país não cumpre as regras que não lhe são convenientes, imporiam mais condições para negociar com ele. O artigo de Maggi (1999) modela essa situação levada ao limite (todos os países revidariam uma traição, mesmo que contra apenas um deles) .

A outra conseqüência de um mecanismo de solução de disputas como o estabelecido nos primórdios do GATT – com pouca ênfase em regras – poderia ser o favorecimento dos países com maior poder comercial. Como não havia regras preestabelecidas para a resolução de uma disputa, essas seriam definidas pelas partes contratantes na ocasião em que fossem necessárias. Seria fácil para os países com maior poder de barganha, mesmo em um sistema de um-país-um-voto, moldar as regras conforme os seus interesses. O convencimento de países menores para que agissem conforme o interesse dos maiores não seria difícil.

Mas, como vimos, o país com maior peso no comércio internacional, os Estados Unidos, estavam mais preocupados em fazer o acordo perdurar do que obter vantagens imediatas com o seu descumprimento pontual e a paralisação do mecanismo de resolução



de controvérsias. Tanto Vianna (1990), quanto Hobsbawn (2003) apontam para a necessidade, percebida pelos norte-americanos, de ajudar na recuperação dos países atingidos pela guerra e propiciar a liberalização do comércio. Dito de outra forma, os Estados Unidos perceberam que os ganhos, no longo prazo, da manutenção do equilíbrio de Nash eram menores que os ganhos advindos do equilíbrio cooperativo. Por isso, mais trabalharam pelo estabelecimento de um sistema de *enforcement* e o usaram (dos 53 pedidos de consulta ente 1948 e 1960, em 13 foram os Estados Unidos que levaram a disputa ao GATT(Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998)) do que o bloquearam.

### **Equilíbrio de forças**

Assim, no começo, o que tornou o sistema do GATT mais equilibrado, ainda que funcionando sem regras rígidas, foram as lembranças sobre o período entreguerras e a existência de uma única potência a conduzir os destinos da entidade. A partir do fim da década de 1950, a atuação norte-americana não foi suficiente para que o GATT continuasse vigendo sem reveses.

Na década de 1960, a Europa ressurgia. Enquanto a participação norte-americana no volume do comércio mundial decrescia relativamente, de década para década; a participação europeia aumentava. Em 1948, as exportações norte-americanas equivaliam a 27% das exportações mundiais totais e as importações a 20% das importações mundiais totais (OMC, 2003). A Europa Ocidental tinha 32% das exportações mundiais e 40% das importações (lembre-se do Plano Marshall) (OMC, 2003). Em 1963, as exportações norte-americanas equivaliam a 19% das exportações mundiais e as importações a 16% das importações mundiais. As exportações da Europa Ocidental representavam 41% das exportações mundiais e suas importações, 45% (OMC, 2003). Além disso, a partir de meados da década de 1950, a Europa começou a agir como um bloco único, o que fez o poder de barganha derivado da participação no comércio internacional dos países europeus poder ser contabilizado conjuntamente.

Também os países em desenvolvimento emergiram nesse período como agentes relevantes. Eles passaram a tomar parte nos fóruns internacionais acerca do comércio. Uma miríade de países em desenvolvimento aderiram ao GATT na década de 1960 (ver anexo 3). Embora a participação desses países no comércio internacional fosse irrisória (2/3 do comércio mundial era feito entre Estados Unidos, Europa e Japão na década de 1970, segundo McRae e Thomas, 1983), em alguns setores, eles eram relevantes. Esses países

também começaram a atuar em alguns assuntos conjuntamente e, desde, pelo menos, a conferência de Bandung, em 1955, viam uns aos outros como aliados. Essa atuação conjunta trouxe resultados concretos no sistema internacional de comércio, como a permissão para que não seguissem todas as regras impostas aos signatários do GATT e o estabelecimento de regras especiais nos contenciosos.

Ainda considerando o aumento de atores relevantes nas negociações de comércio internacional, o Japão é outro agente que começou a aparecer como importante ator na década de 1960. A participação de suas exportações nas exportações mundiais em 1948 era 0,4%. Em 1963, era de 3,5%. A participação das importações passou, no mesmo período, de 1% para 4,1% (OMC, 2003).

Os interesses desses novos atores e dos Estados Unidos convergiam em alguns assuntos e divergiam em outros. Na agricultura, por exemplo, a posição norte-americana esteve, na maior parte dos casos, mais próxima de países em desenvolvimento do que da posição européia. Em outros assuntos, por exemplo, alguns setores de manufaturados – aço, vestuário etc. – Estados Unidos e Europa tinham posição próxima entre si, mas distante da de países em desenvolvimento.

Na década de 1970, países asiáticos começaram a surgir como potenciais concorrentes de países desenvolvidos em ramos até então dominados por estes últimos (Europa, Estados Unidos e Japão). A emergência daqueles países alterou o cenário internacional. Em alguns setores, eles continuaram a manter as mesmas posições dos países latino-americanos e africanos; em outras questões, suas posições estavam mais próximas das dos países desenvolvidos.

Os países aliavam-se de acordo com a negociação em que estavam. O poder de barganha dos membros do GATT e os blocos em disputa só eram previsíveis setor a setor. Em negociações em que as posições européia, norte-americana e japonesa não fossem convergentes, os países em desenvolvimento poderiam juntar-se a potência que estivesse em uma posição próxima da sua. Esse era um meio não apenas para os países em desenvolvimento conseguirem vitórias mas também para que uma potência se fortalecesse.

Há que se considerar ainda que, em alguns setores, países em desenvolvimento formaram blocos com países desenvolvidos para lutar por posições comuns. É esse o caso, por exemplo, do grupo de Cairns, formado em 1986, por países desenvolvidos e em

desenvolvimento, cuja produção agrícola tem peso importante nas suas economias e, também, no comércio mundial.

Essa dinâmica influenciou o sistema de controvérsias do GATT e seus mecanismos de *enforcement*. Foi justamente na década de 1960, quando a posição norte-americana face aos outros atores enfraqueceu-se que o sistema de controvérsias foi menos usado (sete pedidos de consulta). Isso apesar do grande número de adesões. Era preciso reformular o sistema para que ele, a despeito da atuação dos Estados Unidos, provesse *enforcement* ao acordo. Começou-se a pensar no seu fortalecimento e, na década de 1970, foi estabelecido o *Understanding on Dispute Settlement Procedure*.

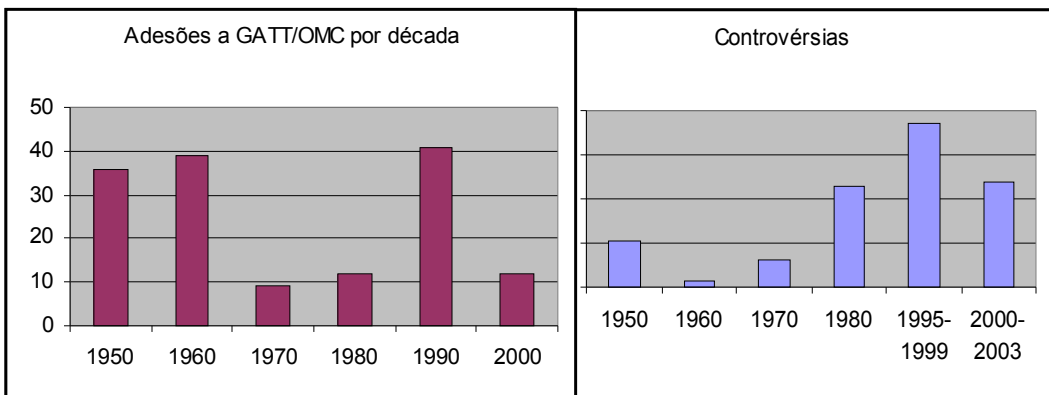
### Convergência de interesses

A idéia de fortalecer o sistema de controvérsias prosperou porque, a despeito das querelas em alguns setores, os países convergiam no interesse da manutenção do equilíbrio cooperativo. Se, em questões pontuais, havia divergências, na questão principal, a manutenção do sistema, todos os países tinham um único interesse que era manter o GATT funcionando. Mesmo com o crescimento no número de países, a crença de cada um de que os outros também estavam interessados na liberalização comercial aumentava a propensão a seguir as regras e a recorrer ao sistema de controvérsias quando necessário.

Além disso, os países que aderiam ao GATT posteriormente a sua criação assistiram ao seu funcionamento sem dele fazer parte e, se entraram, é porque julgaram que a

Gráfico 2

Gráfico 3



Fonte: OMC, 2004  
\* 1950: período de 1948 a 1959

Fonte: Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998,  
OMC, 2004

entrada poderia favorecê-los. Vendo que realmente ocorreu uma diminuição das barreiras comerciais, que os países trocaram concessões e que a regra da nação mais favorecida funcionava, esses países aderiram ao acordo.

Isso não significava a não existência de desvios pontuais. Consequentemente, a necessidade de recorrer ao sistema de *enforcement*. Embora no começo da década de 1950 não houvesse um sistema formal de resolução de controvérsias, apenas a reunião das partes contratantes quando necessário, o recurso a esse sistema era freqüente. Com 36 países até o final da década de 1950, houve 53 pedidos de consulta entre 1948 e 1960.

### **Funcionamento pós - 1952**

Para conseguir fazer os países manterem práticas coerentes com o acordo, em 1952, foi instituído o sistema de painel. Um painel é um conjunto de árbitros (pessoas com conhecimento de direito internacional, do setor em causa e que não representam governos, mas são escolhidas por terem o conhecimento necessário para arbitrar a questão) que decide se uma parte acusada está violando o acordo. Um sistema desse tipo tende a ser mais judicial e menos político. Isso porque quem decide não faz parte da organização e, teoricamente, ao menos, age desinteressadamente, considerando apenas se o país acusado descumpriu o acordado.

Ainda assim, o sistema mantinha uma brecha para que considerações políticas fossem feitas. Para que um painel fosse formado, todas as partes contratantes teriam de concordar com a sua criação. As partes em conflito teriam de aprovar os nomes das pessoas chamadas a atuarem como painelistas e com os procedimentos a serem tomados. Ao final de um painel, todas as partes contratantes teriam de concordar com as conclusões dos painelistas, inclusive a parte que “perdeu a causa”.

No início, o sistema de estabelecimento de painéis foi largamente usado (ver gráfico 2 – Pedidos de Consulta por década). Todavia, a partir de 1958, esse recurso tornou-se

menos freqüente. Hudec (1998) atribui esse fato às mudanças no conjunto de signatários do GATT durante a década de 1960 e às mudanças na própria missão do acordo.

O sistema de resolução de controvérsias do GATT iniciava seu funcionamento quando um país signatário apresentava uma denúncia contra um outro. Antes de qualquer intermediação por terceiros (instituição de um painel), os países eram estimulados a chegarem a um acordo. Essa primeira fase foi chamada de consulta. Se os signatários em conflito não conseguissem alcançar entendimento, um painel poderia ser instalado. Ele seria composto de três ou cinco árbitros.

Os países interessados levavam informações e documentos aos painelistas para que esses pudessem formar uma opinião sobre o caso. Também poderiam ser ouvidos representantes dos países. Quando acreditassem que já dispunham de toda a informação necessária, os painelistas começavam a escrever o relatório, que era apresentado às partes em disputa. Se, depois de determinado tempo – um ou dois meses –, as partes não se manifestassem, o painel fazia circular o relatório entre todas as partes contratantes, que o aprovavam ou não.

Embora fosse um sistema bem mais estruturado do que o sistema anterior, ele ainda tinha sérios problemas. Havia muitos mecanismos pelos quais as partes poderiam atrasar o estabelecimento de um painel ou dificultar o seu andamento. A demora na finalização de uma disputa poderia significar mais tempo de existência de uma prática que não estava de acordo com o GATT. Como os painelistas não eram fixos, nem funcionários da entidade, nem remunerados pela função, por vezes era muito difícil conseguir formar um painel. Ao final de um processo longo, a parte insatisfeita com o seu resultado poderia bloquear sua aprovação, ou não cumprir suas determinações.

Os membros do secretariado do GATT e os painelistas reconheciam os limites dos painéis. Segundo Plank (1998) e Hudec (1998A), por isso estimulavam a conciliação e, por vezes, faziam relatórios ambíguos e pouco claros. Esse era um meio para que não fosse possível determinar se a prática de um país foi considerada imprópria. Com isso, não havia como determinar se as conclusões de painéis estavam sendo cumpridas e o acordo não perdia credibilidade. Também, por isso, raras foram as vezes em que um painel autorizou o uso de retaliação.

O uso da retaliação pode causar dois problemas. Em primeiro lugar, é possível que não seja interessante para um país autorizado a retaliar outro país assim fazer. Se as

importações providas do país a ser retaliado forem indispensáveis, ou se o custo desse produto em outras fontes for muito superior, a retaliação pode prejudicar mais quem a pratica do que quem a sofre. Em segundo lugar, a retaliação nada mais é do que a imposição de barreiras comerciais autorizadas pelo GATT. Se muito difundida, o sistema pode correr o risco de extinguir-se pelo uso de práticas autorizadas por ele mesmo. Por essas duas razões, o sistema de controvérsias do GATT foi bastante parcimonioso na autorização de retaliações.

No que tange às negociações comerciais, vimos que a rodada de 1951 não alcançou resultado efetivo na redução de barreiras. Mais ainda, violações ao acordo começaram a tornar-se constantes (o que transparece no recurso ao sistema de controvérsias – gráfico 3). O processo culminou com um *waiver*, em 1955, para a agricultura, setor muito controverso.

Essa situação poderia levar o acordo ao seu fim. Os signatários do GATT perceberam que precisavam fazer algo para que ele voltasse a ter credibilidade. Em 1956, em Genebra, eles resolveram mudar o modo como as negociações eram realizadas. A intenção era diminuir a possibilidade de *free rider*, que a cláusula de nação mais favorecida propiciava. Na Rodada de Dillon (1960-61), mais foi feito nesse sentido, com a mudança da negociação produto a produto para uma diminuição percentual tarifária comum a todos os produtos, com exceções quando um país pleiteasse e os outros concordassem.

Paralelo às mudanças nas regras das negociações, aumentou a adesão de países ao GATT. Como vimos, na década de 1960, assiste-se à adesão de muitos países em desenvolvimento (ver anexo 3). Novamente, os signatários percebiam que, se o crescimento do número de adesões era sinal do reconhecimento da efetividade do sistema, ele poderia ser, também, a causa de sua derrocada. Principalmente pelo pouco desenvolvimento dos países que aderiam ao acordo. Ainda que quisessem, esses países teriam enormes dificuldades em liberar seus comércios. A questão não era tanto a diminuição de bem-estar, mas o comprometimento de seus governos com os agentes privados internos.

Face a essa realidade e considerando o volume de mercadorias que esses países comerciavam (as exportações da América Latina, da África, do Oriente Médio e da Ásia sem o Japão equivaliam, em 1963, a 22% das exportações mundiais e suas importações também equivaliam a 22% das importações mundiais (OMC, 2003)), os custos de monitorá-los seriam maiores que as possíveis perdas por eles não cumprirem as regras do

acordo. A solução encontrada foi o estabelecimento da não-reciprocidade para países em desenvolvimento, acordada na Rodada de Kennedy, entre 1964 e 1967.

Também, nessa rodada, foram estabelecidos procedimentos especiais para disputas entre um país em desenvolvimento e um país desenvolvido. Esses procedimentos envolviam a atuação do diretor geral do GATT como mediador e a não necessidade do cumprimento de certos prazos. Essa era uma tentativa de tornar os mecanismos de solução de controvérsias mais acessíveis para os países em desenvolvimento. Além de esse fato estimular a permanência desses países no GATT, as medidas especiais que os favoreciam tornavam mais fácil o cumprimento das regras.

Na Rodada de Tóquio (1979), como vimos, foram formalizados os procedimentos de instalação de um painel em um documento chamado “Entendimento concernente à notificação, consulta, solução de controvérsias e monitoramento”. Outras formalizações de procedimentos de resolução de controvérsias foram estabelecidas para serem usadas em assuntos pré-determinados.

A culminação do processo de formalização do Sistema de Controvérsias do GATT e do próprio acordo como organização deu-se na Rodada do Uruguai. A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) trouxe novos assuntos à pauta de discussão e provocou a adesão de mais países.

O modo como as disputas seriam estabelecidas e como funcionaria o sistema de controvérsias da OMC foram pontos importantes das discussões da Rodada do Uruguai. Mudanças foram feitas no sentido de aprimorar o mecanismo que funcionava no GATT. Novo acordo (entendimento) foi firmado, estabelecendo novas regras para os procedimentos a serem tomados no caso de surgimento de controvérsias. Com base nesse entendimento, é possível afirmar que o objetivo final do sistema de controvérsias não é funcionar como um tribunal, mas prover segurança e estabilidade às relações comerciais internacionais.

Embora ele seja fundamentalmente baseado em regras, a ênfase na conciliação foi mantida. Isso é claro nos dispositivos do entendimento. O artigo 3, item 7 diz: “Antes de apresentar uma reclamação, os Membros avaliarão a utilidade de atuar com base nos presentes procedimentos. (...) Deverá ser sempre dada preferência a solução mutuamente aceitável.” (OMC, 2002, p. 619) O mesmo artigo, item 10, dispõe que “os procedimentos

de solução de controvérsias não deverão ser intentados nem considerados como ações contenciosas.” (OMC, 2002, p. 619)

Todos os países que assinaram o acordo de formação da OMC ou aderiram a ela posteriormente filiaram-se ao entendimento automaticamente. Com isso, não era mais preciso que um país concordasse com a formação de um painel para averiguação de determinada prática usada por ele. Teoricamente, um painel poderia ser iniciado à revelia.

Mantendo o viés conciliatório do GATT, o sistema de controvérsias estabelecido na OMC favorece a resolução amigável de disputas. Uma solução aceita entre as partes em disputa e que não contrarie nenhuma norma dos acordos firmados é preferida. Na ausência de uma solução desse tipo, o primeiro objetivo do sistema de controvérsias é garantir a remoção das medidas contrárias aos acordos. Compensações só deverão ser usadas quando a remoção imediata da medida é impossível. Elas devem ser usadas temporariamente, até que se removam as medidas em questão

Ao mesmo tempo, para medidas que contrariem as regras do acordo, há presunção de que elas causam efeitos desfavoráveis para outros membros. Isso é importante porque a avaliação da controvérsia é feita sobre os danos causados ao comércio de um país. Se uma política de um membro é contrária ao acordo, mas não é apontada por nenhum outro membro como danosa ao seu comércio, o OSC – Órgão do Sistema de Controvérsias – não a condenará. O último recurso que o sistema provê é a suspensão de concessões ou obrigações estabelecidas nos acordos firmados, em base discriminatória vis-à-vis o outro membro. A retaliação deve ser feita sob autorização do sistema de controvérsias.

Os países continuam a ser as únicas partes legítimas para apresentar “denúncias” ao sistema de controvérsias. Como no GATT (1947), as disputas entre membros da OMC devem basear-se nos artigos XXII e XXIII do acordo de 1947. Qualquer procedimento em desacordo com tratados firmados no âmbito da OMC pode ser levado ao sistema. A partir daí, o primeiro passo é o estabelecimento de uma consulta. Os países devem procurar alcançar uma solução consensual.

Caso não seja possível, ou eles pedem a atuação de algum outro Estado ou agente como conciliador ou mediador, ou o país demandante entra com pedido para instalação de um painel. Mas, diferentemente do sistema anterior, países podem aderir a um painel já estabelecido em qualquer tempo. Um agente pode iniciar um painel, e muitos outros países aderirem a ele. Se a causa é ganha, todos os países que aderiram ao painel, não apenas o que



iniciou a causa, ganham. Por esse sistema, é possível que conflitos que antes fossem insignificantes para os membros mais desenvolvidos, por envolverem a disputa entre um deles e um país em desenvolvimento, tornem-se significantes por envolver não um, mas vários países em desenvolvimento.

Em geral, os procedimentos utilizados na resolução de disputas sob a OMC são semelhantes aos procedimentos desenvolvidos ao longo da permanência do GATT como organização informal de comércio. As duas maiores inovações são a criação de um órgão para apelação das decisões dos painéis e o estabelecimento de prazos para os procedimentos das disputas.

O órgão de apelação é composto por sete membros com notório conhecimento sobre comércio, direito internacional e acordos comerciais. Esses indivíduos têm mandato de quatro anos. Somente as partes litigantes podem apelar da decisão do painel. Partes interessadas na disputa podem ser ouvidas pelo corpo de apelação, mas não podem recorrer.

O relatório do Corpo de Apelação só não é aceito se todos os membros da OMC resolverem, por consenso, não adotá-lo. Ou seja, o que antes era por consenso afirmativo, todos tinham de concordar com as decisões de um painel para que ele fosse aceito, agora é por consenso negativo (a não ser que nenhum membro concorde, a decisão do Corpo de Apelação é adotada).

A outra mudança significativa do sistema foi o estabelecimento de prazos para cada etapa do processo de resolução de disputas. Com isso, resolve-se um dos maiores problemas do sistema até a Rodada do Uruguai, a saber, qualquer parte em um processo de resolução de disputas poderia atrasar as etapas do processo. Sob a OMC, os prazos ficam assim estabelecidos:

Tabela 2

<b>Prazos</b>	<b>Etapas</b>
60 dias	Consultas
1ª ou 2ª reunião do OSC (Órgão de Solução de Controvérsias)	Estabelecimento do Painel
6 meses desde a composição do painel	Exame do caso pelo painel: encontro com partes e partes terceiras. Divulgação do relatório do painel para as partes

9 meses desde o estabelecimento do painel	Divulgação do relatório para o OSC
60 dias desde o relatório do painel se não há apelação	OSC adota relatório do painel.
30 dias para o Relatório do Órgão de apelação	OSC adota relatório.
Prazo razoável para implementação (+/- 15 meses)	Implementação: apresentação pela parte perdedora de proposta. Em caso de não implementação: partes negociam compensações até a implementação.
30 dias após período razoável	Retaliação autorizada pelo OSC se não há acordo sobre compensação.
<b>Total de 9 meses desde estabelecimento do painel</b>	<b>Adoção do relatório do painel caso não haja apelação</b>
<b>Total de 12 meses desde o estabelecimento do painel</b>	<b>Adoção do relatório do painel ou do Órgão de Apelação</b>

Vera Throstensen, 2001

O estabelecimento de prazos diminuiu o tempo para resolução de uma controvérsia. Todavia, o prazo para que uma querela seja totalmente resolvida, com a remoção das medidas impróprias, segundo Hoekman e Mavroidis (1999), continua suficientemente grande para desestimular o uso desse instrumento.

Estes dois autores apontam ainda para outros problemas que continuam a existir, mesmo com o sistema reformulado. O fato de somente países poderem ser partes em disputas os faz tecerem considerações políticas antes de levarem uma questão à OMC. Isso contraria a razão de ser do sistema – ser orientado por regras e não pela balança de poder. Também o fato de o último recurso ser a retaliação bilateral orienta o sistema no sentido de favorecer países mais ricos. Países em desenvolvimento dificilmente serão capazes de fazer ameaças críveis.

Mesmo com esses problemas, o sistema de resolução de controvérsias tem-se mostrado bastante eficiente como meio de fazer os países removerem medidas contrárias a acordos firmados sob o arcabouço institucional da OMC. O número de pedidos para

consulta, por ano, é muito superior ao de quando a OMC não existia (ver gráfico 3). Segundo Hoekman e Mavroidis (1999), a média anual de requisição de consultas nos cinco primeiros anos de existência da OMC foi três vezes maior que a média anual do período entre 1948 e 1994.

Ao mesmo tempo, as decisões dos painéis têm sido menos ambíguas e mais contundentes, no sentido de autorizar mais retaliações. Na maior parte dos casos, os países têm aceitado as conclusões dos painéis ou órgão de apelação e removido as práticas consideradas impróprias por esses órgãos.

### **Teoria das Instituições: buscando respostas para antigas questões**

O conhecimento da história do GATT e da OMC, de seu funcionamento e de seu sistema de controvérsias é o primeiro passo para empreender a tarefa a que nos propusemos no começo deste trabalho: compreender como esses organismos desenvolveram-se e como funcionam seus mecanismos de *enforcement*. O segundo passo é conhecer melhor a Teoria das Instituições e usá-la nesse estudo. É isso que faremos neste capítulo e no seguinte.

A importância das instituições para os resultados econômicos é aceita pela maior parte dos economistas. Todavia, a preocupação com a análise das instituições é recente. Em geral, toma-se a matriz institucional como exógena, da mesma forma que gostos, tecnologia etc. são tomados.

O principal motivo para isso está no fato de que para a compreensão e análise de instituições é preciso relaxar pressupostos caros à Teoria Neoclássica. Em um mundo com informação perfeita, racionalidade ilimitada, ausência de custos de transação e sem incerteza, não há por que haver instituições ou, nas palavras de North (1990), elas já estão dadas. Contudo, relaxado um ou mais desses pressupostos, torna-se necessário dispor de recursos para definir e dar o *enforcement* necessário à cooperação.

Apenas na segunda metade do século XX, foi desenvolvido um conjunto conceitual que permite a análise de instituições. Mais ainda, permite a construção de hipóteses refutáveis. No entanto, esse conjunto conceitual não se desenvolveu uniformemente. Várias linhas de pesquisa surgiram dentro desse mesmo escopo, sendo que cada uma enfatiza um ponto diferente de como grupos agem em prol de objetivos comuns e por que instituições

surgem. Neste trabalho, adotaremos como base os estudos de três pesquisadores: Olson, North e Greif.

Olson (1971) buscou as razões para que grupos ajam em prol de um interesse comum e, a partir daí, um modelo<sup>3</sup> de como ações coletivas organizam-se. Ele constatou que, se a lógica da procura do próprio bem-estar valer também nas ações coletivas, em grande parte dos casos, os agentes tendem a não agir. Isso porque a ação coletiva é feita em prol de um bem público. Quando esse bem é alcançado, não é possível impedir que quem não participou da ação para alcançá-lo, usufrua-o. Para um agente racional auto-interessado, a conduta ótima seria não agir (visto que agir tem um custo e a inércia não) e esperar que outros o fizessem. Quando o bem fosse obtido, ele também se apropriaria dos benefícios.

É possível argumentar que os indivíduos agiriam em prol do bem coletivo porque sabem que se não agirem, ninguém fará e eles perderão benefícios. Esse argumento, no entanto, limita-se a grupos em que as ações dos indivíduos são perceptíveis a seus pares. Em grupos muito grandes, em que a ação de cada sujeito não é perfeitamente identificável ou em que a traição de apenas um agente não é tão custosa, ocorre o mesmo que acontece em um mercado perfeitamente competitivo: o ganho com trair, diminuindo preços para vender mais, é maior do que a manutenção dos preços no mesmo nível dos cobrados por monopólios.

É certo que o bem coletivo será provido se os benefícios de sua provisão face os custos para um único agente forem relativamente grandes (benefícios individuais maiores que custos). Para isso ser possível, é preciso que o grupo seja pequeno, de modo que a

---

<sup>3</sup> T é a taxa ou nível de obtenção do bem público (quanto se obtém).

C é a função de custo. ( $C=f(T)$ )

O ganho total do grupo depende de T e do tamanho do grupo ( $S_g$ ), que depende do número de indivíduos que dele faz parte, mas também do valor de uma unidade do bem público para cada indivíduo do grupo.

O ganho do grupo ( $S_0 T$ ) pode ser chamado de  $V_g$ .

$V_i$  é o ganho para cada indivíduo.

$F_i$  é a fração do ganho total do grupo que cada indivíduo ganha.  $F_i = V_g / V_i$ .

$V_i$  é  $F_i S_0 T$ .

A vantagem ( $A_i$ ) para cada indivíduo  $i$  é  $V_i - C$ .

O que um grupo faz depende do que os indivíduos fazem, então é preciso considerar o ganho individual de obter o bem público. Isso depende de  $A_i$ , que muda de acordo com T:  $d A_i / d T = d V_i / d T - d C / d T$ .

Considerando  $F_i$  e  $S_0$  constantes:  $d (F_i S_0 T) / d T - d C / d T = 0$  (ponto de máximo).

$F_i S_0 - d C / d T = 0$

Partindo de  $d A_i / d T = d V_i / d T - d C / d T$ , como  $d V_i / d T = F (d V_g / d T)$ ,  $F (d V_g / d T) - d C / d T = 0$ ,  $F (d V_g / d T) = d C / d T$ .

divisão do ganho total resulte em parcelas consideráveis para os agentes, e/ou que pelo menos um dos atores receba uma parcela total do ganho bem maior que os outros (a divisão dos ganhos seja mais ineliquidária), sendo para ele interessante agir ainda que os outros não o façam.

Ainda assim, em grupos pequenos, a provisão de bens públicos tende a ser subótima, haja vista que, sempre que alguém agir em benefício próprio, uma parte de seus ganhos será dividida com a coletividade. Quanto menor a fração obtida pelo maior agente do grupo, mais distante estará a provisão do bem da provisão ótima. Por isso que grupos maiores tendem a ter mais dificuldade em prover bens públicos do que grupos menores. Também é preciso considerar o tamanho do agente individual. Se um agente for suficientemente grande em relação aos outros, os seus ganhos individuais podem ser suficientes para que ele aja em prol da conquista do bem. Nas palavras de Olson: *“There is a systematic tendency for exploitation of the great by the small”* (Olson, 1971, p. 29).

A outra conclusão importante do trabalho de Olson para o nosso estudo é a diferença entre grupos inclusivos e exclusivos. Enquanto em uma indústria oligopolizada, quanto menor o número de agentes, maior tende a ser o ganho de cada indivíduo que dela faz parte; em situações em que o benefício alcançado está fora do mercado, nem sempre isso é verdade. A entrada de mais agentes em um grupo não, necessariamente, diminui os benefícios para quem dele já fazia parte. Se isso for verdade, esse grupo tenderá a crescer e será chamado por Olson (1971) de inclusivo (os do primeiro tipo são chamados de exclusivos).

Enquanto cresce, mas a ação de cada indivíduo é percebida pelos outros membros do grupo, a coesão é mantida. Isso porque pode não ser mais proveitoso para um único indivíduo responsabilizar-se pelo provimento do bem, mas o benefício de cada agente agir em prol de sua conquista ainda é maior que seu custo e cada um percebe o que o outro faz, sendo possível controlar o problema de *“free-rider”*.

Em grupos suficientemente pequenos em que apenas um indivíduo tome para si a tarefa de prover o bem, não é necessário coordenação ou acordo prévio. Em qualquer outro caso, não é possível que se obtenha um bem público sem que haja algum nível de coordenação, acordo ou organização. E quanto maior um grupo, mais necessidade de organização ele tem. Mas não é preciso que o grupo inteiro esteja organizado, se um subgrupo dele for suficiente para prover o bem. Em casos em que o grupo é muito grande

que não se percebe a ação de cada indivíduo, apenas incentivos paralelos podem fazer indivíduos agirem em prol da coletividade.

Descrito o modelo de Olson (1971) da ação coletiva, passamos para a segunda parte. Não raro, a ação coletiva resulta no desenvolvimento de instituições. Olson não aborda como esses organismos desenvolvem-se e não os caracteriza. Mas dá o passo inicial quando sugere que, em grupos em que apenas um indivíduo não é suficiente para garantir o provimento de bens públicos, é necessário que a coletividade se organize. Essa organização e o desenvolvimento de instituições é bem caracterizado por North.

North desenvolveu uma teoria institucional que visa, principalmente, entender como as mudanças institucionais ocorrem e, a partir daí, explicar por que o desenvolvimento de países não seguiu a mesma trajetória. Aqui, usaremos seus trabalhos (1971, 1990, 1991) como uma primeira apresentação para a Teoria das Instituições e como as mudanças ocorrem. Com base nesse conhecimento, usamos o trabalho de Grief como fio condutor da análise. Isso porque Grief não desenvolve uma nova teoria, mas faz uma tentativa de ligar os conceitos desenvolvidos pelo primeiro com conceitos da Teoria dos Jogos. Essa abordagem adapta-se à questão que vamos tratar e possibilita a criação de uma ponte entre os trabalhos sobre GATT/OMC já empreendidos por outros economistas que adotaram como estratégia explicativa a Teoria dos Jogos e o nosso trabalho.

North (1991) define instituições como *“the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions and codes of conduct) and formal rules (constitutions, laws, property rights). (North, 1991, p. 97)”*

Os constrangimentos informais podem ser extensões ou modificações de regras formais, normas sociais de comportamento ou regras de conduta internalizadas. Independentemente de como se caracterizem, eles são capazes de alterar o conjunto de escolha do indivíduo, reduzindo-o de forma a diminuir a incerteza.

As regras formais são todos os ordenamentos explícitos, em geral escritos. O aumento da complexidade das organizações sociais torna o custo de imposição de regras formais pequeno quando comparado aos ganhos que essas regras podem trazer (repare que é a mesma tendência prevista por Olson (1971): quanto maior o grupo, maiores os ganhos da formalização de sua organização). Quanto mais complexa a sociedade, mais difícil impor

regras informais que possam ser monitoradas e ter o *enforcement* necessário para que sejam cumpridas.

No processo de formalização de regras, cada agente agirá em benefício próprio, ou seja, advogará uma regra que lhe seja conveniente. Os indivíduos ou grupos com maior poder de barganha tendem a ter seus anseios mais satisfeitos. Para a coletividade, isso significa que as regras estabelecidas não são, necessariamente, aquelas que maximizam o bem-estar de toda a sociedade.

Definidas as regras formais e informais que constituem a instituição, é preciso criar mecanismos que garantam ou reforcem o cumprimento dessas regras. Não há instituição sem que haja pelo menos um mecanismo de *enforcement* (a maneira de aumentar a probabilidade de que as regras formais e informais sejam cumpridas). Esse mecanismo tanto pode ser imposto pelo próprio agente (primeira parte, códigos de conduta auto-impostos), como pelos outros agentes que fazem parte da instituição (ameaça de retaliação, nesse caso diz-se *enforcement* dado pela segunda parte), como também por um terceiro agente ou pela coletividade transformada em um ente (sociedade ou Estado, *enforcement* dado pela terceira parte).

O primeiro e o segundo caso (*enforcement* dado pela primeira ou pela segunda parte) funcionam quando uma sociedade não é complexa e as transações são pessoais. Em sociedades mais complexas, em que as trocas se tornam impessoais, é preciso que haja um sistema de *enforcement* definido por uma terceira parte.

A instituição deve prover mecanismos para que seus membros sejam capazes de monitorar o comportamento dos outros e instituir mecanismos que punam os membros que não sigam o acordado. Para isso, é preciso que a instituição dissemine informações e dê os incentivos necessários para que seus membros apliquem punições aos que não cumprem regras. Esse segundo ponto é importante porque a punição pode ser considerada um bem público, do qual todos se beneficiam mas que é custosa para os que a aplicam. Há que se ter um mecanismo que faça os membros participarem da punição.

A existência de constrangimentos informais, regras formais e de mecanismos de *enforcement* caracteriza uma instituição. Esses organismos diminuem o conjunto de escolhas dos indivíduos, reduzindo a incerteza nas trocas. Além de amenizar os problemas que a incompletude da informação e da dificuldade de seu processamento causam, eles também diminuem os custos de transação referentes à mensuração e ao *enforcement*,

referindo-se, sobretudo, a situações em que o número de atores ou a forma da interação aumentam esses custos, de modo que eles não sejam desprezíveis.

Descritas as instituições e suas origens, é importante entender como elas transformam-se. Enquanto a análise de cenários com instituições estáticas pode prescindir da Economia Institucional, cenários de mudança, ao contrário, não são explicados nem pela Economia Neoclássica nem pela Teoria dos Jogos, que, em geral, considera mudanças como resultado de alteração em fatores exógenos à análise. A nossa preocupação está justamente em explicar como as transformações ocorrem.

O agente da mudança é o empreendedor ou, dito de outro modo, o indivíduo ou grupo membro da instituição. Ele age com a intenção de mudar regras e/ou o sistema de *enforcement* quando a transformação de fatores externos à entidade ou o seu aprendizado alteram os custos transacionais percebidos.

O aprendizado das organizações ou dos membros da instituição será influenciado pelo conjunto institucional. À medida que a instituição altera o leque de possibilidades dos indivíduos, não só o restringindo, mas também alterando os ganhos advindos de determinadas atividades, influencia suas escolhas sobre o tipo de conhecimento e habilidade que adquirirão. Isso é reflexo do empenho dos agentes em maximizarem seus ganhos.

Mudanças em fatores externos também podem ser causadas por instituições. Como veremos a seguir na descrição do modelo de Greif (2001), o agir da instituição pode alterar fatores externos a ela, o que muda os preços relativos. Percebe-se daí, que as mudanças institucionais são, em grande parte, causadas pelo próprio funcionamento da entidade.

Mas, é preciso considerar que os parâmetros determinantes dos pontos de equilíbrio são muitos, o que significa que a alteração em um ou mais parâmetros nem sempre é suficiente para que a instituição seja mudada. Mesmo se a mudança nos preços relativos for suficientemente grande para alterar o ponto de equilíbrio, essa alteração tende a ser marginal. Isso porque é muito difícil que a mudança seja interesse de todos os membros da instituição. O mais provável é que apenas uma parte de seus membros seja favorável a ela. Quanto maior a alteração do ponto de equilíbrio em que está a entidade, maior tende a ser o conjunto dos que perdem. Portanto, mais difícil que ela seja realizada.

Desse modo, mudanças revolucionárias são raras e só ocorrem quando os conjuntos de escolha dos agentes não se interceptam. Mesmo nesses casos, quando analisados mais detidamente, os processos tendem a mostrar-se menos revolucionários do que parecem à



primeira vista. Inicialmente, a análise tende a ser feita sobre as regras formais. Embora seja comum a existência de mecanismos que tentam dificultar mudanças nessas regras, elas são mais fáceis de serem alteradas do que os constrangimentos informais. Estes fazem parte do conjunto de crenças, cultura e códigos internalizados do indivíduo, que, mesmo querendo, não consegue dispor deles à sua vontade.

Por isso, mudança em regras formais pode criar situações paradoxais. Enquanto as regras formais induzem a um comportamento, a outra parte da matriz institucional pode incentivar um comportamento diverso. Em alguns casos, se as mudanças nas regras formais forem suficientemente grandes e efetivas podem provocar alteração nos preços relativos, causando a posterior mudança do resto da matriz institucional.

Os fatores mencionados acima, em geral, não são considerados pela Teoria dos Jogos. Ainda assim, a Teoria Institucional não está tão distante dessa outra teoria, no sentido de que ela também pode ser trabalhada em um ambiente em que os custos de transação não são nulos, a informação não é perfeita e há riscos. De fato, a Teoria dos Jogos em si e muitos de seus conceitos são usados por historiadores econômicos para melhor compreender o processo histórico. Ela provê um arcabouço teórico adequado para o estudo de situações estratégicas.

Mesmo North, cuja a base de sustentação de sua teoria encontra-se na existência de custos transacionais, de direitos de propriedade e de escolha pública, utiliza muitos dos conceitos da Teoria dos Jogos para estruturar suas conclusões. Partindo de seus trabalhos, surgem outros, ainda com uma grande preocupação institucional, mas que explicitamente buscam formular um escopo de trabalho em que a História Econômica e a Teoria dos Jogos são usadas conjuntamente (*Historical Institutional Analysis*).

Para isso, esse grupo atem-se ao estudo de instituições *self-enforcing* (instituições cujos membros agem de determinada maneira porque acreditam que aquela é a melhor forma de agir dado o que acreditam que os outros agentes farão). Essa abordagem convém a inúmeras situações, entre elas o funcionamento do sistema internacional de comércio, que é caracterizado como um dilema do prisioneiro com jogos repetidos (em que um ponto de equilíbrio é alcançado porque cada agente acredita que o outro agirá de determinada maneira).

Utilizaremos, aqui, um modelo desenvolvido por Greif, em artigo de julho de 2001, chamado “*How Do Self-enforcing Institutions Endogenously Change? Institutional*

*Reinforcement and Quasi-Parameters*” e que se enquadra na perspectiva da análise histórico-institucional: um *approach* indutivo que se utiliza de estudos históricos em nível micro e modelos de estratégia para examinar interações *self-enforcing*. Greif (2001) usa conceitos da Teoria dos Jogos para delinear um processo de mudança institucional. Nesse processo, a própria instituição pode provocar mudanças em parâmetros exógenos a ela que determinarão o seu fracasso ou sucesso futuro (como vimos em North).

Como já previsto, o escopo do trabalho de Greif (2001) são apenas instituições *self-enforcing*, ou seja, instituições cujos membros agem de determinada maneira porque acreditam que aquela é a melhor forma de agir dado o que acreditam que os outros agentes farão. Em outras palavras, o comportamento dos agentes é determinado principalmente pelas crenças que têm a respeito dos outros agentes. Instituições desse tipo são pontos de equilíbrio, considerando-se parâmetros fixos.

Mesmo quando os parâmetros são alterados, essas instituições podem continuar sendo pontos de equilíbrio. Se a mudança for marginal, provavelmente isso ocorrerá. A principal razão para a estabilidade da instituição como ponto de equilíbrio está no fato de que uma estratégia pode ser equilíbrio para vários valores de parâmetros.

Greif (2001) considera que, quando ocorrem alterações nos parâmetros, mas o ponto de equilíbrio já alcançado continua sendo um equilíbrio para o jogo, os agentes tendem a continuar usando as mesmas estratégias, mantendo-se nesse ponto. Isso porque eles têm dificuldades em prever o que os outros farão e em comunicar-se. Preferem, então, seguir o comportamento já institucionalizado. São dificuldades de coordenação e conhecimento que provocam a estabilidade de uma instituição.

Todavia, se o conjunto de ações ótimo determinado pela instituição provocar mudanças nos parâmetros exógenos, aumentando ou diminuindo o conjunto de parâmetros para os quais a instituição é um ponto de equilíbrio, ela torna-se mais ou menos estável. Esse processo em que comportamentos provocados pela instituição causam a mudança de parâmetros externos a ela, determinando o fortalecimento ou enfraquecimento da instituição, Greif (2001) nomeia de *self-reinforcing* ou *self-undermining* respectivamente.

Por exemplo, uma instituição *self-enforcing* em que a cooperação presente diminui os ganhos da cooperação futura tende a extinguir-se. Isso porque à medida que diminuem os ganhos da cooperação, a traição torna-se menos custosa. Se não surgirem novos mecanismos de *enforcement*, os já existentes não serão suficientes para manter a

cooperação. Cabe observar que é o comportamento conforme a estratégia ótima dos agentes que levará a instituição a extinguir-se. O parâmetro alterado nesse caso são os *payoffs* do jogo futuro.

Os parâmetros que podem ser ou são alterados pelas ações dos agentes são chamados por Greif (2001) de quase-parâmetros: fatores fixos em análise de curto prazo, mas que variam em análise de longo prazo. É provocando alterações neles que as instituições se tornam *self-reinforcing* ou *self-undermining*. Essas mudanças provocadas pela instituição nos quase-parâmetros causarão, no longo prazo, alteração no conjunto de parâmetros para o qual a instituição é *self-enforcing*. Essa alteração pode influenciar a instituição de duas maneiras.

Diretamente, quando o que muda são os padrões de comportamento dos elementos da instituição; indiretamente, quando a alteração é na sensibilidade da instituição a choques externos (tanto quanto à natureza quanto à magnitude). Os dois tipos de influência estão ligados e, não raro, uma provoca a outra. Por exemplo, a adoção de novos padrões de comportamento pode tornar a instituição menos sensível a choques externos.

Parâmetros sensíveis aos comportamentos estabelecidos pela instituição (quase-parâmetros) não são difíceis de serem encontrados. Greif aponta como o mais proeminente deles as crenças: se a instituição é bem sucedida no presente, seus membros tendem a acreditar que também será no futuro, aumentando a probabilidade de que isso ocorra. Além de crenças, fatores sociais, políticos e econômicos podem ser alterados pelos comportamentos reiterados determinados por uma instituição. Mesmo ideologias e modos de pensar podem ser alterados por elas.

Economicamente, o *learning by doing* pode ser considerado um processo de *reinforcement* de uma instituição. Da mesma forma, a seleção adequada de seus membros pode tornar uma instituição mais ou menos estável. Instituições reforçam-se por meio dos conhecimentos que geram e dos processos políticos, sociais e econômicos que implicam.

Caracterizados os três modelos que adotamos como base para a análise empreendida nesse trabalho, cumpre iniciá-la.

## **GATT e seu Sistema de Controvérsias: uma análise institucional**

Definido o arcabouço analítico nos capítulos anteriores, pretendemos agora mostrar como o GATT e a OMC desenvolveram-se e como funcionam seus mecanismos de *enforcement*. Mostraremos o papel dos Estados Unidos no começo do sistema para que ele fosse formado e como, à medida que aumentou o número de signatários do acordo, apenas a atuação norte-americana já não foi suficiente para garantir a permanência do sistema. Foi necessária maior rigidez (formalização de regras), o que dá origem ao GATT como instituição. A partir daí, analisaremos se o GATT e a OMC podem ser vistos como instituições do tipo *self-reinforcing*, e se a evolução do sistema de controvérsias resulta do processo de reforço gerado pelo comportamento que eles estimularam ou estimulam.

### **O começo**

As iniciativas para formação de um sistema internacional de comércio regido por regras pré-determinadas e que garantisse maior liberalização, como vimos, partiram dos Estados Unidos no período entreguerras e no imediato pós Segunda Guerra Mundial.

Ainda que o motivo principal, se não único, para que a OIC não tenha sido criada tenha sido a recusa desse país em assinar o acordo de formação da organização, foram os Estados Unidos que trabalharam pela assinatura do GATT e promoveram a maior diminuição em barreiras tarifárias (estima-se em 35%) na primeira rodada de negociações desse acordo.

Feita a análise a partir do modelo de Olson (1971), é fácil compreender as razões desse país. Para que um agente tome a iniciativa de prover um bem coletivo é preciso que o benefício que ele, individualmente, extraia do bem seja maior que os custos de sua obtenção. Isso depende da fração ( $F$ ) do bem pertencente ao agente e do quão grande ( $S_g$ ) é o bem. Segundo a OMC (2003), a fração das exportações mundiais em 1948 vindas da América do Norte<sup>4</sup> era 27%. O valor do comércio mundial nesse mesmo ano (tamanho do bem coletivo em questão –  $S_g$ ) era US\$ 58 bilhões.

Não encontramos dados sobre o nível da diminuição tarifária média alcançada por cada país. Consideraremos que todos os países signatários do acordo diminuíram suas tarifas uniformemente e na mesma proporção dos norte-americanos. Se assim procedermos, é possível que estejamos superestimando os ganhos dos Estados Unidos com a assinatura do GATT. No entanto, não temos dados confiáveis para que diminuamos em  $x$  pontos percentuais a abertura dos outros países face a desse país.

---

<sup>4</sup> Não encontramos dados para os Estados Unidos isoladamente que remontem a 1948.

A diminuição nas barreiras comerciais dos Estados Unidos foi de 35% (nível do bem público alcançado - T). No modelo de Olson (1971), o ganho individual de um agente é dado por  $FS_g T$ , o que faz a nossa estimativa dos ganhos dos Estados Unidos na primeira rodada comercial ser de US\$ 5,5 bilhões.

A estimação dos custos deve ser feita a partir das importações. Isso porque é pouco provável que o acordo tenha causado diminuição de exportações em cada país. As perdas, se houveram, foram devido à diminuição de receita tarifária (governos) e de receitas de produtores locais que passaram a vender menos ou não vender devido à concorrência de bens estrangeiros.

A estimativa a partir das importações, no entanto, não é livre de imprecisão. Não se poder estimar o quanto o aumento de importações agregadas são derivadas da assinatura do acordo, e o quanto é causado por outros fatores. Ainda assim, usaremos os mesmos procedimentos que usamos para estimar os ganhos. A América do Norte importava 19,8% das importações mundiais que totalizavam US\$ 66 bilhões em 1948. Considerando a diminuição tarifária de 35%, o custo para esse continente foi de US\$ 4,6 bilhões (fração das importações x importações mundiais x diminuição tarifária).

A despeito da imprecisão que esses cálculos possam ter, eles apontam para maior ganho dos Estados Unidos com a assinatura do acordo do que perda. Se olharmos para o valor das exportações e importações da América do Norte em 1953 em comparação com 1948, vemos que enquanto as exportações cresceram US\$ 4,5 bilhões, as importações aumentaram US\$ 3,5 bilhões (OMC, 2003). Isso mostra que o fato das concessões norte-americanas terem sido maiores que as dos demais países não prejudicou a evolução das exportações dos Estados Unidos em relação a suas importações. Esses dados indicam a existência do que Olson (1971) caracterizou como a exploração dos grandes pelos pequenos<sup>5</sup>, visto que os Estados Unidos se responsabilizaram pela provisão do bem que beneficiou a todos.

Quando o número de signatários do GATT começou a aumentar, todavia, diminuiu a probabilidade de que os ganhos do maior agente do grupo fossem suficientes para suplantarem os seus custos e ele, sozinho, responsabilizasse-se pela provisão. Isso porque,

---

<sup>5</sup> Nessa primeira rodada os países europeus não agiram unificadamente, o que não permite considerar a Europa como um agregado e, por consequência, um grande *player*.

embora os ganhos não tenham diminuído e até tenham aumentado (sendo o bem o valor do comércio entre os membros, mais agentes, provavelmente, mais comércio), os custos individuais para o maior agente aumentam mais e mais rapidamente que os ganhos. A concessão feita aos primeiros signatários é estendida automaticamente aos novos, o que significa menores tarifas também para estes e perda de receitas tributárias e de lucro de agentes internos com a diminuição nas vendas de certos produtos.

Os Estados Unidos continuaram a ser um dos agentes mais interessados na manutenção do GATT e de um sistema comercial regido por regras, mas perderam a capacidade de, por si só, garantirem o sistema. Na tabela abaixo, é possível verificar que, a partir da década de 1970, as importações cresceram mais do que as exportações no continente norte-americano<sup>6</sup>. Isso não, necessariamente, é decorrência do GATT, mas, certamente, é um fator para que os Estados Unidos se tornem menos propensos a fazer concessões comerciais (É importante notar: ainda que menos dispostos a fazer concessões, os Estados Unidos continuam a custear uma grande parte do sistema e auferir menos ganhos (proporcionais) em relação aos outros agentes. Ao analisar os dados das disputas comerciais sob o GATT e a OMC entre 1973 e 1998, uma das conclusões de Bown (2001) foi que o poder de retaliação é decisivo para explicar uma vitória em uma disputa comercial, mas que o impacto na liberalização comercial de um aumento marginal no poder de retaliar é muito maior para os outros países do que para os Estados Unidos).

**(Exportações no ano x (primeiro ano na célula) – exportações no ano y (segundo ano na célula)) – (Importações no ano x – Importações no ano y)**

	1953-1948	1963- 1953	1973- 1963	1983- 1973	1993-1983	2002- 1993
Am. Norte	1	1,3	-5,5	-52,6	-80,1	-351,3
Europa	4,6	-5,3	-7,2	-22,6	33	4,3

Fonte: OMC, 2003

Surgiu a necessidade de que outros atores também se empenhassem em prol da abertura comercial e da formação de um sistema mais formalizado e regido por regras. Não é por acaso que, na década de 1970, a rodada comercial promovida pelo GATT indicou mudanças consideráveis no sistema de comércio. Primeiro, ao englobar discussões antes

<sup>6</sup> O comércio europeu entre o final da década de 1940 e o início da década de 1950 (período que engloba 1948 e 1953) foi influenciado pelas ações para recuperar a economia do continente, o que pode ter contribuído para o aumento das exportações européias em comparação a suas importações nesse período.

fora da arena do acordo, como barreiras não tarifárias. Segundo, pela assinatura de um acordo que formalizava os procedimentos do sistema de controvérsias.

Mas, a Rodada de Tóquio e a década de 1970 não representaram uma ruptura no sistema. A necessidade de mais agentes fazerem concessões para que o GATT permanecesse foi aumentando à medida que mais países assinavam o acordo. Do mesmo modo, a necessidade de formalização de regras. Em 1951, na Rodada de Torquay, não foi possível fazer grandes diminuições tarifárias porque os Estados Unidos se recusaram a fazer concessões unilaterais. Em 1952 é criado um sistema de resolução de disputas em que quem decide são pessoas sem interesses aparentes que desempenham um papel semelhante ao de um juiz em um tribunal, com a exceção de que suas decisões não têm força de lei antes de todos os signatários do acordo concordarem com elas.

Como local de realização de negociações, o GATT também começou a modificar seu *modus operandi* para que os acordos estivessem menos sujeitos ao poder de barganha de seus signatários e fossem regidos por regras claras já na década de 1960. Daí a mudança no modo de negociar. Enquanto as negociações nas rodadas de 1948 e na década de 1950 eram bilaterais produto a produto, a partir da década de 1960, passou-se a acordar uma certa diminuição tarifária para todos os produtos e exceções eram abertas em alguns casos.

Por um lado, isso aumentava o custo do sistema para os países signatários do acordo, que eram obrigados a fazerem concessões em produtos que pelo outro modo de negociação não seriam discutidos. Por outro, o novo modo de fazer acordos permitia que o GATT continuasse sem depender tanto dos Estados Unidos, com outros atores agindo em prol da liberalização comercial. As mudanças no modo de negociar e o fortalecimento do sistema de controvérsias levaram Hudec (1975) a afirmar que, em 1958, o GATT já poderia ser visto como uma organização internacional.

### **GATT : instituição *self-reinforcing* ?**

A caracterização do GATT como organismo internacional não implica que ele possa ser considerado, também, uma instituição. Embora uma entidade desse tipo seja resultado do agir de organizações e indivíduos e tenha regras formalizadas, a existência de apenas essas características não pode levar uma entidade a ser chamada de instituição.

Pretendemos mostrar que o GATT é uma instituição *self-reinforcing* e que a OMC também é uma instituição desse tipo. Como os dois, GATT e OMC, caracterizam-se pelos mesmos objetivos e tiveram/têm processos organizacionais bastante semelhantes, julgamos

não incorrer em nenhuma imprecisão ao proceder conjuntamente a investigação desses organismos como instituições *self-reinforcing*.

Inicialmente, verificaremos se GATT/OMC:

1. são instituições: são compostos por regras formais e informais e têm um sistema de *enforcement* capaz de fazer os agentes mudarem seus comportamentos devido a sua presença. Não é preciso que eles façam o resultado socialmente ótimo ser alcançado, apenas que eles efetivamente alterem o conjunto de resultados possíveis.
2. são *self-enforcing*: se o *enforcement* é dado pela segunda-parte (parte afetada pela conduta indevida da outra, também membro da instituição) que ameaça a outra de também reverter seu comportamento se ela o reverter (estratégia *tit for tat*). Nesse tipo de instituição, o sistema criado é um ponto de equilíbrio.
3. se são *self-reinforcing*: se o comportamento dos membros da instituição de acordo com suas regras torna o sistema criado por ela mais estável. Para isso, a instituição deve provocar mudanças em seus quase-parâmetros ou fazer seus membros aprenderem novos comportamentos mais de acordo com as regras da instituição.

Como caracterizado por North (1990), instituições são estruturas que corporificam as regras do jogo, definindo os incentivos e conseqüentemente as escolhas dos indivíduos. São criadas com o intuito de reduzir os custos de transação. Assim, para uma entidade ser caracterizada como instituição deve:

1. ter sido criada com o intuito de reduzir a incerteza ou os custos de transação (não necessariamente tem de ser eficiente na execução desse objetivo)
2. ser constituída de regras formais e informais
3. as regras que a constituem devem afetar os *payoffs* dos agentes e conseqüentemente suas escolhas.

O GATT e a OMC diminuem os custos de transação de três maneiras. Primeiro, dotam o Sistema Internacional de Comércio de certa previsibilidade. Mesmo que as barreiras tarifárias e não tarifárias não sejam reduzidas, esses organismos estabelecessem limites para a imposição de barreiras por cada país, o que significa que todos os entes do sistema sabem que políticas comerciais os outros podem fazer.

Segundo, eles determinam regras claras de conduta que tornam desnecessário o estabelecimento de acordos ou regras caso a caso. O objetivo de GATT/OMC é formar um sistema multilateral que determine as políticas comerciais que os países podem praticar.



Como vimos, no começo, o acordo só lidava com questões tarifárias, mas gradualmente ele passou a abarcar outros tipos de políticas.

E, principalmente, GATT/OMC facilitam a coordenação, o que torna mais provável o estabelecimento de um comportamento cooperativo. Isso porque são um lugar e um tempo (o período de negociações comerciais) para os países encontrarem-se e manifestarem o que querem e dizerem o que podem dar em troca.

A segunda condição para caracterizar GATT/OMC como instituições é serem eles constituídos de regras formais e informais. O GATT, em si, é um conjunto de regras que representam a codificação de um sistema comercial. Ele é composto não apenas de si mesmo, mas dos acordos resultantes de rodadas de negociação ou negociados sob o seu arcabouço. A OMC herdou a estrutura formal do GATT e a sofisticou, adotando novos acordos sobre diferentes assuntos.

GATT/OMC também são constituídos de regras e procedimentos informais. O próprio modo de resolução de disputas, que resultou no sistema de controvérsias da OMC, é exemplo disso. Embora no acordo original não houvesse previsão de um mecanismo desse tipo, ele foi estabelecido com regras e procedimentos próprios.

Por último, para caracterizar GATT/OMC como instituições é preciso saber se eles realmente alteraram os *payoffs* do jogo, mudando o conjunto de estratégias dos países. Para isso, mais importante do que verificar quais políticas comerciais de países foram alteradas, é saber se a assinatura do acordo faz um país ficar mais propenso a comerciar, o que indicaria mudanças no sentido de maior liberalização comercial.

Em artigo publicado em outubro de 2002, Rose não encontra evidências de que ser signatário do GATT aumenta o volume de comércio internacional de um país. Para estimar empiricamente o efeito de aderir ao acordo, Rose baseia-se em um modelo gravitacional de comércio entre dois países que explica o comércio como função da distância e da renda conjunta dos dois. Ele estende esse modelo, usando outras variáveis, inclusive uma *dummy* para a adesão ao GATT. Não encontra evidências significativas de que o acordo aumenta o comércio entre países signatários ou entre um país signatário e um não signatário.

Uma das hipóteses mais fortes para a ocorrência desse resultado é que o pertencimento a GATT/OMC não altera as políticas comerciais de um país. Outra hipótese, é que a existência dessas entidades alterou o padrão de conduta de todos os países do mundo (inclusive os que não pertenciam a eles).

Embora a segunda hipótese ainda torne possível dizer que o GATT alterou os *payoffs* do jogo, mudando as estratégias ótimas dos jogadores, a tendência ao ler esse artigo é concluir que o GATT e a OMC não tiveram importância alguma na liberalização comercial ocorrida após a II Guerra Mundial. Rose (2002) argumenta que a crença bem disseminada de que essas entidades afetam o comércio mundial deve-se a um erro de estimação. Se a influência do acordo na abertura comercial de países for medida sem que se utilize na estimação um modelo gravitacional, o GATT é variável significativa na explicação da abertura comercial de um país.

Todavia, esse problema de estimação não parece ser suficiente para explicar a importância que se tem dado a GATT/OMC. Por que, ao longo do tempo, gastou-se mais e mais dinheiro para que a instituição crescesse e se formalizasse? Por que tão grandes investimentos na criação de uma organização formal de comércio internacional? Governantes, negociadores e *staff* de outros organismos internacionais não conseguiram perceber a irrelevância de um organismo que já tem cinquenta anos?

Subramanian e Wei também estranharam as conclusões do estudo de Rose (2002). Em artigo publicado em outubro de 2003, os dois argumentam que a análise de Rose é incompleta. Pensam que ela deve ser refinada para incorporar os resultados do trabalho de Anderson e Wincoop (2003), que mostra que uma equação teórica gravitacional deve sempre incluir efeitos fixos por país quando testada econometricamente. Economicamente, é preciso considerar a forma assimétrica como o GATT/OMC afetou a liberalização comercial no período pós-guerra.

Para verificar a efetividade de GATT/OMC, eles utilizam um modelo gravitacional com algumas diferenças do modelo usado por Rose (2002). A principal diferença entre as análises está nas variáveis consideradas. Enquanto Rose (2002) usa dados de comércio médio entre dois países, Subramanian e Wei (2003) restringem sua análise às importações (também entre dois países).

A razão para isso está no fato de que a preocupação central de GATT/OMC sempre foi com a diminuição de barreiras à importação. Um país que é importador importante de algum produto de outro país, não necessariamente será também um fornecedor importante de produtos para esse país. Na realidade, essa é uma possibilidade rara. Em geral, o comércio internacional é bastante difuso. Os autores acreditam que apenas seria possível

averiguar os efeitos de GATT/OMC nas exportações se o modelo fosse constituído por mais de dois países, provavelmente por todos os signatários do acordo.

Outra diferença relevante entre os dois artigos está na abrangência da análise. Enquanto Rose (2002) analisa o conjunto de países de que tem dados disponíveis sem diferenciá-los entre si e analisa os impactos de GATT/OMC para dados comerciais agregados; Subramanian e Wei (2003) analisam em separado os efeitos daquelas entidades entre os países desenvolvidos, os países em desenvolvimento, mas antigos signatários do GATT, e países em desenvolvimento e que só recentemente aderiram a GATT/OMC. Também cortam a análise por setores.

A conclusão a que chegam é que, entre os países e os setores sobre os quais GATT/OMC impuseram regras de liberalização comercial efetivas, essas regras tiveram um relevante papel. Assim, a liberalização comercial promovida pelo GATT e pela OMC foi maior nos países desenvolvidos, porque para os países em desenvolvimento havia regras mais amenas, que os eximiam de parte das responsabilidades dos primeiros. Os setores que não foram regulados, como têxteis e agricultura, não sofreram os efeitos de liberalização comercial que os setores efetivamente abarcados sofreram.

As conclusões de Subramanian e Wei (2003) apontam para a efetividade de GATT/OMC como instituições capazes de alterar os *payoffs* do jogo. Importante ressaltar que as conclusões a que chegaram em muito se assemelham as conclusões dos juristas que versam sobre o tema.

O consenso entre os profissionais que atuam no cenário internacional não é derivado de estimações econométricas dos efeitos de GATT/OMC sobre o comércio internacional, mas sim da constatação de que o comércio pós-II Guerra Mundial aumentou consideravelmente. Segundo Bhagwati (1988), de 1953 a 1963, a renda mundial cresceu a uma taxa de 4,3%, enquanto o comércio mundial cresceu 6,1% anualmente. De 1963 a 1973, a renda mundial cresceu 5,1% anualmente, enquanto o comércio cresceu 8,9%.

Estabelecidos como GATT/OMC alteram os custos de transação, as regras formais e informais de que são compostos e sua efetividade em alterar os *payoffs* dos agentes, pode-se caracterizá-los como instituições. Resta verificar se são instituições *self-enforcing* e *self-reinforcing*.

Uma instituição *self-enforcing* é caracterizada por Greif (2001) como aquela em que os membros compartilham a crença de que certo comportamento será adotado, estando

também motivados a adotá-lo. São comportamentos de pontos de equilíbrios. Porque se acredita que seu adversário vá se comportar de certa forma, a melhor opção é determinado comportamento.

Um exemplo já visto acima de uma situação desse tipo é um dilema do prisioneiro com jogos repetidos. A interação entre países, em geral, é caracterizada dessa maneira. Como vimos, a repetição do jogo faz surgir pelo menos um equilíbrio cooperativo. Em outras palavras, os agentes cumprem o acordo porque acreditam que os outros também cumprirão.

Se a análise de GATT/OMC for baseada em um modelo caracterizado por um dilema do prisioneiro com jogos repetidos e poucos países (dois ou três), eles são, indubitavelmente, instituições *self-enforcing*. Nessa circunstância, cada agente percebe que a sua defeção, muito provavelmente, levará o sistema de volta ao equilíbrio de Nash.

Porém, quando o número de agentes cresce, a influência do comportamento de cada um sobre o resto do grupo diminui. Ao mesmo tempo, a vigilância sobre o comportamento dos agentes é menos rigorosa. Isso porque há muitos cujos comportamentos precisam ser monitorados, e, também, porque a violação do acordo por uma parte não afeta tanto as outras quanto em uma interação bilateral.

Nesse caso, há grande probabilidade de que cada agente faça o que melhor lhe convier (se for atingido um ponto semelhante ao da competição perfeita no mercado). A possibilidade de punição é remota. Em situações desse tipo é que surgem terceiras-partes com o papel de dar *enforcement*.

No caso do GATT, os painelistas ou os signatários travestidos de força decisória poderiam ser consideradas as terceiras-partes. Todavia, é preciso notar que a um país está sempre aberta a possibilidade de sair do acordo e de não cumprir o que lhe foi determinado pelo sistema de controvérsias. Em outras palavras, por mais judicial que sejam, os mecanismos do GATT e da OMC não têm a força coativa dos sistemas judiciais internos aos países. O cálculo que um agente faz, em última instância, é entre o que seu ato suscitará ao membro prejudicado fazer e se pode causar desestabilização do equilíbrio do sistema. O *enforcement* continua a ser dado pela crença dos agentes do que os outros farão. Ele não é uma provisão de terceiras-partes.

Ainda assim, o crescimento no número de jogadores tem conseqüências para o GATT e para a OMC. Ele torna menos provável o equilíbrio cooperativo. Diferentemente, a

repetição do jogo aumenta a probabilidade de essas instituições atingirem um equilíbrio cooperativo que se auto-“enforça”. Há duas forças agindo em direções opostas. Como já explicamos a importância da repetição dos jogos em capítulo anterior, antes de analisar se GATT/OMC são instituições *self-enforcing*, mostraremos as implicações do aumento no número de signatários do acordo.

Em 1947, quando o GATT foi firmado, havia várias razões para que ele vingasse. Primeiro, como vimos anteriormente, os interesses de um único país – Estados Unidos – foram suficientes para que ele bancasse a maior parte dos custos do acordo e lutasse por sua sobrevivência. Além disso, ainda que houvesse preocupação com o comportamento dos demais países, sendo eles poucos – no ambiente de interação entre países, a vigilância do comportamento de outros vinte e dois agentes não é tão difícil – a monitoração de seus comportamentos era possível. Mais ainda, o aumento ou diminuição de tarifas é facilmente perceptível pelos exportadores, que têm incentivos a comunicarem as violações aos seus governos.

Porém, já em 1949, outros onze países aderiram ao acordo. E a adesão ao GATT não parou de aumentar. À medida que o número de signatários do acordo aumentava, diminuía os custos de uma traição e aumentava os custos de vigilância, além de aumentar ainda mais os custos para os Estados Unidos, como vimos.

Os custos de traição diminuía porque a defecção em um produto não atingiria todos os signatários do acordo uniformemente. Os mais atingidos poderiam retaliar, mas os que não foram prejudicados não teriam motivos para isso. Nessas condições, os riscos de ruptura do sistema por uma simples traição eram menores que se ele fosse composto por poucos agentes que tivessem diminuição de bem-estar devido à traição de um deles.

Os custos de vigilância aumentavam porque era preciso verificar as políticas comerciais de mais e mais parceiros. Se fosse estabelecido um mecanismo ou organismo incumbido de verificar as políticas comerciais, cada país teria de desviar uma parte de seus recursos para esse sistema. Dependendo da quantidade de signatários, essa poderia ser uma operação muito custosa.

Outra alternativa seria esperar que partes atingidas pelas violações de outra parte comunicassem aos signatários do acordo a violação. É provável que, na maioria das vezes, haveria um país que foi mais prejudicado pela defecção de outro. A esse país interessaria comunicar ao GATT a atitude do membro.

Os problemas criados pelo grande número de agentes explicam dois fatores chaves do sistema. O primeiro, a grande preocupação em firmar mecanismos que disseminassem informação. Note-se que, desde os primórdios do GATT até os acordos que estabeleceram o funcionamento do sistema de controvérsias da OMC, a ênfase foi dada à consulta, que é a comunicação, pela parte que se sentiu prejudicada, a todos os países signatários, da violação do acordo por outra parte. Note-se ainda que contingente considerável das querelas surgidas no âmbito de GATT/OMC é resolvida entre os próprios disputantes, sem intervenção de terceiros, após a comunicação por uma das partes, a todos os signatários, de que a outra, supostamente, estava violando o acordo (de 236 pedidos de consultas feitos entre janeiro de 1995 e agosto de 2001, mencionados no Relatório Anual de 2001 feito pelo Corpo de Solução de Controvérsias da OMC, 39 tiveram uma solução mutuamente acordada independente do estabelecimento de painel – 16%) .

Em grande medida, os países traem por acreditarem que a traição não será descoberta ou que os custos de sua descoberta não serão tão grandes se assim que forem descobertos reverterem suas práticas. Mantêm uma atitude extremamente vantajosa durante certos períodos e, quando descobertos e proclamada sua traição para o resto do sistema, alteram seu comportamento sem que lhes sejam impostos maiores ônus. Desse modo, a disseminação eficiente de informação é fundamental para que menos traições ocorram.

O segundo fator chave do sistema explicado pela dinâmica acima é o estabelecimento de regras especiais para os países menos desenvolvidos. Afora os interesses em fazer esses países participarem do sistema, a pequena importância deles para o comércio mundial não justifica a sua vigilância constante. Ao contrário, estimula o estabelecimento de regras que limitam a responsabilidade de controlá-los.

É assim que Bhagwati (1988) se refere ao sucesso dos países menos desenvolvidos em conseguirem privilégios no GATT: “...*their ability to get GATT to accommodate to the resulting situation by adopting the doctrine of special and differential treatment, under which the member developing countries would enjoy the benefits of increasing market access abroad while being exempted from having to offer greater access to their own markets was surely due to their unimportance in trade rather than their political strength in negotiations. The demands of these countries could, in consequence, be accommodated, fraying the liberal trading regime only at the margin while securing a large and growing*

*membership of institution that embodied the principles of the liberal order.*” (Bhagwati, 1988, p. 12)

Definidas as duas forças – repetição dos jogos e número de jogadores – que agem em direção contrária para a *enforceability* do sistema e suas implicações, é preciso saber qual delas sobressaiu. Para isso deve-se olhar, mais uma vez, para o funcionamento do sistema.

Se o *enforcement* sob o GATT não fosse suficiente, o acordo não teria perdurado nem evoluído. A permanência dele como acordo, fórum de negociação e discussão de políticas comerciais aponta, não para a reversão do equilíbrio cooperativo (*self-enforcing*), mas para seu fortalecimento. Prova disso é a criação da OMC. Sendo assim, é preciso averiguar que mecanismos de *enforcement* foram usados na interação sob ele.

O *enforcement* no GATT pode ter-se dado de diversas maneiras. A retaliação é a principal forma apontada pela Teoria dos Jogos. Empiricamente, há três possibilidades: ou que ocorreram pouquíssimas violações ao acordo, ou que elas não eram identificáveis, ou que a retaliação não era um mecanismo do sistema.

As duas primeiras hipóteses não parecem condizer com a realidade. Houve inúmeras violações (dos 207 pedidos de consulta entre 1948 e o final da década de 1980, em 68 o GATT considerou que havia uma violação ao acordo (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998)) de que todas as partes signatárias tomaram conhecimento, mas as quais o sistema não aplicou a retaliação. A redação dos acordos que tratam do modo de resolução de disputas explicita o atentamento para que esse recurso não seja largamente usado.

Na história de GATT/OMC, mais importante que a retaliação como mecanismo de *enforcement* foi o medo de perda de reputação e ruptura do sistema. Nesse sentido, cabe a argumentação de Jackson (1998). Ela sugere que a retaliação e a compensação não são as partes centrais do sistema de controvérsias. É a credibilidade do julgamento que provoca uma série de problemas diplomáticos para o país que tenta ignorá-lo. “*Even the most powerful trading entities in the world find it difficult diplomatically to ignore the results of the dispute settlement process, although in some sense, they could get away with it.*” (Jackson, 1998, p.170)

Na mesma direção desse argumento estão as estatísticas sobre os painéis estabelecidos. Embora qualquer membro, inclusive o que teve a causa perdida, pudesse bloquear a resolução de um painel, impedindo que ela ganhasse força de lei, de quando o

sistema foi criado até o final da década de 1970, isso ocorreu apenas uma vez em 41 casos (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998). Também a possibilidade de retaliar foi autorizada pelo GATT, de 1947 a 1995, uma única vez. Com a criação da OMC, o número de retaliações autorizadas cresceu, mas mesmo aí elas não podem ser apontadas como o fator principal pelo qual os países procuram seguir as regras dos acordos.

Em muitos casos, a retaliação não é o melhor comportamento para o país prejudicado. Retaliar significa aumentar as barreiras comerciais a produtos advindos do país a ser punido. Em determinadas situações, esse aumento de barreiras pode prejudicar tanto quanto ou mais o país que a aplica do que o país a ser punido. Isso pode acontecer quando a disputa é entre países com poderes de barganha muito díspares, ou mesmo entre países de mesmo tamanho, mas em que as importações do país violador são indispensáveis e não podem ser substituídas pelo país prejudicado.

Os mecanismos de perda de reputação, por outro lado, foram sistematicamente usados como forma de *enforcement*. O mais evidente deles é a consulta, mecanismo pelo qual um país comunica ao conjunto de signatários ou membros da organização que outro país não está seguindo o estipulado em acordos sob GATT/OMC. Entre a criação do GATT e o fim da década de 1980, 207 pedidos de consulta foram feitos. Desses, o GATT considerou o requerimento válido em 88 casos (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998).

Outro mecanismo importante de *enforcement* do GATT é o medo da ruptura. Ele refere-se à possibilidade de que a situação seja revertida para o equilíbrio de Nash em todas as relações entre signatários do acordo. É paralelo a uma idéia cristalizada pelos burocratas de Washington, conhecida como teoria da bicicleta: a não ser que você continue pedalando, você cairá (Bhagwati, 1988). Ou seja, a não ser que as rodadas de negociação continuem sendo efetivas na diminuição de barreiras comerciais, toda a diminuição já ocorrida até aqui não será mantida. Neste caso, estendemos o conceito para a idéia de que, a não ser que o sistema continue funcionando e, principalmente, seus membros continuem acreditando no seu funcionamento, o equilíbrio reverter-se-á.

A possibilidade de traição é contida porque os membros sabem que se os outros perceberem que está ocorrendo um número muito grande de violações sem que o sistema seja capaz de contê-las, tendem a também descumprir o acordo, acabando com o que foi desenvolvido até aqui.



Por isso que o crescimento no número de signatários não foi tão prejudicial a GATT/OMC como poderia ter sido. Esse crescimento torna mais provável a ocorrência de violações. Porém, todos os participantes sabem disso e sabem também que o equilíbrio de Nash é pior para eles próprios que o equilíbrio sob o GATT. Consequentemente, contabilizam em suas estratégias a possibilidade de que traindo provoquem a reversão do comportamento de, se não todos, pelo menos parte dos signatários do acordo. Esse processo repetindo-se, causaria a ruptura do sistema. Sabendo disso, os ganhos com a defecção terão de ser altos o suficiente para contrabalançar a volta ao equilíbrio de Nash.

Como já mencionado, se a violação não é percebida por todos os signatários do acordo, é muito bem percebida pelos países mais prejudicados por ela. Esses conseguem identificar com razoável acerto quem é o Estado defector. O número de partes no GATT é menos prejudicial do que em outros acordos, pois, se não há a imediata percepção da traição por todas as partes, pelo menos algumas a percebem e conseguem identificar de onde vem, podendo comunicar aos outros agentes.

É nesse sentido que funciona o Sistema de Consultas de GATT/OMC. Ao mesmo tempo em que promove o conhecimento por outras partes da defecção de um país, abre a possibilidade para que esse país altere seu comportamento antes que uma guerra comercial seja estabelecida.

O não cumprimento de pontos do GATT não está baseado na não *enforceability* do acordo, mas na crença de que a disseminação da informação entre as partes contratantes ou países membros não é perfeita. Tanto assim que, ao verem suas ações divulgadas pelo sistema de controvérsias, os países violadores dispõem-se tanto a negociar com a parte que se acha prejudicada, como a mudar a política questionada. A imperfeição da comunicação torna possível que países desertem e voltem a prática acordada apenas alguns períodos após, quando sua ação é descoberta e divulgada.

Encontram-se assim dois mecanismos de *enforcement* fundamentais no GATT/OMC: a perda de reputação e o medo de que violações causem a ruptura do sistema. Os dois mecanismos derivam da própria instituição e de sua natureza. Nenhum é provido por uma terceira-parte. GATT/OMC podem ser chamados de instituições *self-enforcing*<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ainda que a retaliação fosse um mecanismo de *enforcement*, ela, quando permitida, ocorre do país prejudicado para o que prejudicou, o que caracteriza um processo também típico de instituições *self-enforcing*.

Estabelecidos GATT/OMC como instituições *self-enforcing*, é preciso saber se eles podem ser designados também como instituições *self-reinforcing*, ou seja, é preciso verificar se os comportamentos a que essas instituições dão origem aumentam a probabilidade de comportamentos condizentes com as regras delas serem adotados no futuro.

Para isso é preciso primeiro verificar se a instituição consegue selecionar adequadamente seus membros. Isso significa eles tenderem a atuarem conforme a instituição preconiza. Se esse fato confirmar-se, é mais fácil para ela perdurar. Selecionados corretamente os membros, deve-se investigar porque eles, depois de aceitos, continuam interessados em fazer parte da entidade, seguir suas regras e participar de punições coletivas. Se os membros realmente tiverem motivos para continuarem seguindo as determinações da instituição, é possível que ela seja *self-reinforcing*. Para isso, tem de ter alterado quase-parâmetros no sentido de tornar o equilíbrio em que está mais estável.

Quase-parâmetros são parâmetros fixos no curto prazo, mas que, no longo prazo, devem ser considerados como fatores endógenos, pela sua capacidade de influenciar o conjunto de outros parâmetros para o qual a instituição é *self-enforcing*. Por exemplo, uma instituição faz o comércio entre seus membros aumentar, o que torna cada membro mais rico. Porque está mais rico, as multas que pagaria se não cumprisse as normas tornam-se menos custosas. Ao longo do tempo, essa instituição pode ser destruída pelo fato de que seus membros não estão motivados a seguir suas regras.

O fim principal de GATT/OMC é o livre comércio. Para tornar-se um signatário/membro, um país tem de adequar suas políticas comerciais às regras da instituição. Não se trata apenas de reduzir barreiras tarifárias, mas também de adequar sua alfândega, leis internas e procedimentos comerciais ao acordo. Se o custo dessa adaptação pode ser considerado irrisório para países desenvolvidos, os países menos desenvolvidos podem ter dificuldades em promovê-la. Rodrik (2000), citando Finger, relata que os custos para os países menos desenvolvidos se adequarem as regras da OMC é, em geral, de US\$150 milhões. Esse é o motivo pelo qual muitos países não entram em GATT/OMC ou demoram a entrar. Mas, tendo aderido, o custo de novas adaptações às regras do acordo diminui bastante, do mesmo modo que o custo de novas liberalizações.

Como os países estão mais propensos a políticas liberais, diminui o custo de manter-se no equilíbrio cooperativo, ou seja, seguindo as regras da instituição. Sendo assim, o

sistema de controvérsias pode ser mais rígido. Primeiro porque essa rigidez depende da concordância dos membros que estarão propensos a ela. Segundo porque o estabelecimento de punições mais rígidas tende a ser seguido mais comumente.

Considerado como a instituição seleciona convenientemente seus membros, é possível voltar às respostas das três perguntas feitas acima: Por que os membros da instituição estão interessados em continuar fazendo parte dela? Por que seguem as regras? Por que participam de punições coletivas?

O interesse dos membros do GATT em fazer parte dele está relacionado à possibilidade de participar das rodadas de negociação e de beneficiar-se das menores barreiras tarifárias acordadas sob essa instituição. É a natureza de fórum de discussão de GATT/OMC um dos principais motivos para que um país deseje permanecer nele. Também conta para esse interesse a possibilidade de ser beneficiar de acordos para cujos resultados em nada se contribuiu, possibilidade esta derivada da cláusula de nação mais favorecida. Por último, o sistema de controvérsias do GATT também é uma razão para a permanência no acordo. Para os países menos desenvolvidos, o sistema é um mecanismo para obter concessões comerciais de países maiores. Hoekman (2002) e Maggi (1999) relatam como esse sistema tem tomado decisões em prol de países menos desenvolvidos, que são cumpridas por países desenvolvidos.

A razão do cumprimento das regras pelos membros do GATT já foi abordada anteriormente. Deriva, sobretudo, da crença de que o sistema é benéfico para o próprio país e de que uma violação poderia resultar na ruptura dele inteiro. Paralelamente, não seguir recomendações feitas por painéis poderia por em risco o acordo. O fim da instituição poderia significar a volta à dinâmica do período entreguerras, em que a maior proteção comercial em um país provoca maior protecionismo nos demais. Do mesmo modo que o medo da reversão é apontado como uma motivo para que a liberalização continue progredindo, esse mesmo medo pode levar os países a seguirem os acordos que assinam sob GATT/OMC.

A última pergunta a ser respondida é porque os membros de GATT/OMC estão dispostos a participar de punições coletivas. Todavia, neste caso, GATT/OMC diferenciam-se da maior parte das outras instituições, sendo que seus membros não estão dispostos a punir coletivamente violadores de regras. Eles condenam coletivamente, mas a punição, quando ocorre, é bilateral. A razão para isso está no ambiente em que funcionam (das

relações internacionais) e nos agentes que os compõem. No ambiente internacional, é costume que a punição ocorra bilateralmente.

A pouca disposição para a utilização de punições coletivas, ao mesmo tempo em que se refere à peculiaridade do ambiente em que GATT/OMC atuam, pode também indicar que o sistema ainda tem muito a evoluir. Esse fato não implica, entretanto, não *reinforceability* do sistema. Se os membros não estão dispostos a aplicar sanções multilaterais ou mesmo bilaterais, encontraram outras formas de dar sustentação ao acordo. Os mecanismos de disseminação de informação são prova disso.

O primeiro passo para mostrar a *reinforceability* de GATT/OMC foi dado. Se os países atribuem um valor positivo à adesão à instituição, ela pode até não se expandir e nem seus mecanismos de *enforcement* aumentarem, mas ela não tende a desaparecer. Se seguem suas regras, ela tende a perdurar.

Empiricamente, tanto o número de regras, de procedimentos e de setores abarcados por GATT/OMC aumentou como cresceu o recurso aos seus sistemas de controvérsias. O rigor das decisões desses sistemas também recrudescer. Para mostrar que o fortalecimento dessas instituições e o crescimento do rigor de seus sistemas de controvérsias foi fruto de suas próprias histórias, é preciso provar que elas alteraram quase-parâmetros sob o quais estão constituídas.

No caso de GATT/OMC, o número de membros do acordo/organização é um quase-parâmetro que se alterou ao longo do tempo de modo a fortalecer a instituição (a despeito dos problemas no *enforcement* que esse aumento possa causar). Primeiro porque mais países significa crescimento no tamanho do bem público em questão (volume comercial). É bem verdade que o volume transacionado não aumentou tanto quanto o número de signatários ou membros do GATT e da OMC, mas, mesmo assim, esse aumento significa mais países com os quais é mais fácil comerciar, pois sabe-se como eles conduzem suas políticas comerciais. Segundo porque o crescimento no número de signatários/membros aumenta a legitimidade (ser vista como um organismo efetivo) da entidade como agente em fóruns internacionais e é um mecanismo de reforço da crença nela, outro quase-parâmetro importante na trajetória de GATT/OMC.

Os negociadores participantes das rodadas comerciais pareciam saber a importância da adesão de novos membros para a manutenção do acordo. As medidas especiais favorecendo os países menos desenvolvidos são prova disso. Outra medida concernente a

isso foi a tentativa de fazer um sistema baseado em regras. Para os países mais poderosos, estimular um sistema desse tipo poderia parecer um contra-senso. Todavia, era conhecimento de todos que se assim não fosse feito, a adesão ao acordo ficaria restrita àqueles agentes que acreditassem que seu poder de barganha era suficiente para ter seus interesses considerados.

Outro quase-parâmetro essencial para a compreensão do *reinforcement* no GATT é a crença no sistema em si. Primeiro, de que o sucesso em liberar o comércio em rodadas passadas implicaria necessariamente sucesso de rodadas de negociação futuras. Depois e principalmente, a crença de que, se o sistema de controvérsias resolvesse uma disputa no presente, resolveria também disputas futuras.

Para que essa crença se tornasse um quase-parâmetro que provocasse o fortalecimento da instituição foi essencial que o sistema de controvérsias não fosse muito rígido, favorecendo situações negociadas. A imposição de punições à revelia de quem estava sendo punido poderia conduzir ao sistemático não cumprimento das punições. A solução negociada era um meio para que o país “infrator” seguisse a orientação do sistema.

As decisões controvertidas dos painéis, para as quais Plank (1998) aponta a dificuldade de sua compreensão, se não foram fatores de *reinforcement* positivo, também não foram fatores de *reinforcement* negativo. Como não era possível determinar se um painel havia condenado ou não alguma prática de um país, também não era possível afirmar se a decisão do sistema de controvérsias foi cumprida.

A crença no sistema, como vimos, foi reforçada ainda pelo crescimento no número de países. O sucesso do GATT em promover rodadas de negociações que efetivamente provocavam diminuição de barreiras comerciais foi outro fator que propiciou o aumento da crença. Sendo ela maior, os signatários do acordo dispõem-se a fazerem maiores concessões, haja vista que prevêem maiores ganhos com ele (os ganhos advindos do acordo não podem ser totalmente previstos. As previsões sobre o tamanho desses ganhos dependem, em certa medida, das crenças dos agentes).

Assim, os dois quase-parâmetros que foram influenciados pela própria instituição e a influenciaram (ao tornarem um equilíbrio cooperativo mais propício) foram o número de membros de GATT/OMC e a crença no sistema por essas entidades criado. A alteração nesses dois parâmetros é suficiente para caracterizar essas entidades como instituições *self-reinforcing*.

A *self-reinforceability* pode ocorrer de duas maneiras, direta ou indiretamente. Ela é direta quando uma instituição influencia mudanças em seus elementos constitutivos, ou seja, ela provoca um novo comportamento ou o surgimento de novos elementos institucionais sem a presença de mudanças em fatores exógenos (ambiente). Ela é indireta quando altera a magnitude ou a maneira como choques exógenos afetam a instituição.

No caso de GATT/OMC, houve influência direta porque as mudanças do sistema de controvérsias partiram da própria instituição, alterando seus elementos constitutivos (número de membros, por exemplo). À medida que os agentes percebem o sistema como efetivo, aumentam os benefícios notados da liberalização de seu próprio comércio. Deriva daí, a importância de sucessivas rodadas comerciais. Nesses processos, é possível avaliar o que se conquistou até aquele momento e partir para novas negociações. A maior abertura dos outros países torna o custo de ruptura do sistema cada vez maior, uma vez que os benefícios resultantes da liberalização também são maiores. O crescimento das situações em que a decisão ótima é seguir o acordo possibilitou que o sistema de controvérsias tivesse seus poderes aumentados.

Desse modo, a *self-reinforceability* tornou possível fortalecer os mecanismos do sistema de controvérsias sem que houvesse a alteração de fatores externos. Isso porque, à medida que aumentava a liberalização comercial, aumentavam os incentivos aos governos para que a mantivessem. Ao mesmo tempo, o aumento da tendência em permanecer seguindo as regras do acordo (o que poderia ser descrito pela terminologia de Greif (2001) como o aumento na quantidade de parâmetros em que o equilíbrio atingido continua a ser o equilíbrio ótimo) indica a maior resistência do sistema a choques externos.

Em resumo, o mecanismo de *self-reinforcement* pelo qual o sistema funciona pode ser assim descrito:

1. GATT/OMC institui regras para a entrada.
2. Essas regras são talhadas para que os membros tenham desde o início comportamento compatível com a instituição.
3. A moldagem das políticas comerciais dos países para que possam entrar em GATT/OMC tornam os custos posteriores de maior liberalização comercial menores.
4. Por isso, os países já pertencentes a GATT/OMC tendem a continuar na organização e seguir suas regras.

5. O comportamento continuado dos países nos moldes preconizados pela instituição provoca mudanças nos quase-parâmetros. Cresce o número de participantes. Isso porque, se os membros tendem a cumprir as regras institucionais, o risco da instituição não atender os objetivos almejados diminuem, aumentando o ganho provável da adesão.
6. O funcionamento na direção preconizada pela instituição no período anterior aumenta a crença de que ela continuará funcionando como querem seus membros nos períodos seguintes, tornando o equilíbrio mais estável.
7. A instituição fortalece-se e seu sistema de controvérsias pode ficar mais rigoroso.

GATT/OMC aumentam a sua resistência a choques externos ao mesmo tempo em que alteram seu modo de funcionamento interno no sentido de maior abertura comercial e fortalecimento de seu sistema de controvérsias.

#### **Sistema de Controvérsias**

O sistema de controvérsias é aqui entendido como o organismo responsável pela determinação do *enforcement* em GATT/OMC. Em outras palavras, é ele o responsável pela caracterização de comportamentos não condizentes com a instituição e do reforço negativo a esses comportamentos. Retaliações não autorizadas pelo sistema de controvérsias não fazem parte desta análise.

Os mecanismos utilizados pelo sistema podem ser caracterizados como mecanismos de perda de reputação e mecanismos punitivos. Os primeiros, usados desde a celebração do acordo original, consistem em fazer saber a todas as partes contratantes ou membros da organização as supostas práticas incoerentes com o acordo adotadas por outras partes. O segundo tipo de mecanismo, embora apareça como possibilidade desde 1947, começou a ser adotado com constância apenas após a Rodada do Uruguai.

Antes da criação da OMC, medidas determinadas pelo sistema de controvérsias do GATT, mais especificamente por painéis, eram adotadas apenas quando houvesse consentimento de todas as partes contratantes, inclusive da parte a ser punida. Um país poderia não concordar com sua punição ou convencer um outro país a votar contra ela. Se isso fizesse o país perder reputação, temos o *enforcement* baseado nisso, não na ameaça de punição em si.

Com a Rodada do Uruguai, acabou a necessidade de consenso para que um painel seja adotado. Isso foi possível porque os países assinaram um acordo em que estabelecem como o sistema de resolução de disputas deve funcionar. Esse acordo prévio sobre o *modus operandi* do sistema permite que um país seja “condenado” mesmo sem seu consentimento.

Assim, desde de 1994, a não ser que todos os países não concordem com suas recomendações, um painel é adotado. Ao mesmo tempo, as recomendações dos painéis tornaram-se muito mais rigorosas. Ou seja, o modo como as punições são estabelecidas e a própria natureza das punições tornaram-se muito mais contundentes. Recapitularemos, a história de GATT/OMC para mostrar como os processos de “reforço” vistos acima moldaram o sistema de controvérsias dessas instituições.

Em determinado momento do século XX, reconheceu-se a necessidade de que mecanismos que garantissem maior estabilidade ao sistema internacional de comércio fossem estabelecidos. As circunstâncias eram favoráveis a isso. Após duas grandes guerras e uma depressão econômica, o grande desejo dos Estados era evitar novas ocorrências desse tipo. Organismos internacionais foram criados para instituir regras e assegurar a previsibilidade de comportamentos nos mais diferentes campos. No campo econômico, essa nova ordem caracterizar-se-ia pela existência do Fundo Monetário Internacional, de um banco internacional de desenvolvimento e de uma organização internacional de comércio. Embora tenha sido possível a criação das duas primeiras entidades, a formação de uma organização internacional do comércio fracassou.

O que se pode inferir desse fracasso é que, apesar do desejo de se construir uma entidade desse tipo, ainda não havia ambiente para que ela fosse formada. Mas, os países sabiam que a liberalização comercial era importante. E mantiveram o GATT, originalmente um acordo temporário enquanto a Organização Internacional do Comércio não era instituída, como um guia para práticas comerciais. Seus 23 signatários preocuparam-se em seguir suas regras e diminuíram suas tarifas. O sucesso inicial do acordo provocou a adesão de mais países. Dois anos depois de sua criação, outros onze países aderiram a ele.

De 1947 (ano de criação do GATT) a 1952 qualquer controvérsia que surgisse entre signatários deveria ser levada à reunião das partes contratantes, que se encontravam de dois em dois anos. Em conjunto, elas decidiriam quem estava certo, se alguma conduta deveria ser alterada, e se algum país deveria ser punido. Esse modo de decisão, além de lento, era muito influenciado pelo poder de barganha dos países, haja vista que eram eles próprios que



tomavam as decisões. Enquanto a atuação dos Estados Unidos era suficiente para garantir o acordo e o grupo era pequeno, não havia porque discutir esse sistema.

Mas, à medida que o número de signatários aumentou, cresceu a necessidade de coordenação. Os Estados Unidos não eram mais suficientes para garantir o acordo. Era preciso que as outras partes também se coordenassem e seguissem as regras impostas por ele. A necessidade de coordenação passa pelo modo como as negociações são feitas, mas, principalmente, por como são averiguadas as práticas incoerentes com o acordo e como são punidas. É preciso assegurar que quem não cumpre as regras estabelecidas sofra algum tipo de coerção. É daí que surge o sistema de painéis, uma tentativa de tornar o sistema mais jurisdicional e menos político, em 1952.

Todavia, enrijecer o sistema em demasia também seria um erro. Os países, se tinham interesse na permanência do acordo e do sistema por ele criado, não estavam tão acostumados com esse sistema para sentirem-se dependentes dele. Tanto assim que a Europa, na década de 1960, preferiu não usar o sistema de controvérsias do GATT. Isso se refletiu no número de consultas levadas ao sistema de controvérsias nessa década: apenas 7, sendo que dessas, 5 foram apresentadas pelos Estados Unidos, que estavam conscientemente tentando fazer o sistema ganhar credibilidade – se os países vissem que ele solucionava as disputas – e levar a Europa a dele participar – entre 21 signatários acusados no sistema nessa década, 10 eram ou a Europa ou seus membros.

Nas duas rodadas ocorridas na década de 1960, Dillon e Kennedy, tentou-se fazer os países mais propícios a concessões comerciais a fim de que o acordo não dependesse tanto dos Estados Unidos. Daí a mudança na forma de negociação. Em vez da negociação livre, a diminuição tarifária já era predeterminada e para abrir-se exceções era preciso negociar. Essas rodadas eram também um modo de reforçar a credibilidade do acordo e de tentar fazê-lo mais benéfico (proporcionar ganhos maiores) para seus signatários. A adesão de muitos países, a maior parte deles em desenvolvimento (ver anexo 3) também “reforçou” o acordo.

Na década de 1970, há indícios de que a crença no sistema cresceu. O primeiro é o aumento no uso do sistema de controvérsias (32 pedidos de consultas, sendo que 16 partiram dos Estados Unidos (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998)). O segundo é a formalização do que já estava sendo praticado. Nessa mesma década, na Rodada de Tóquio, aspectos não tarifários da política comercial que nunca antes haviam sido discutidos nessa

esfera começaram a fazer parte das negociações do acordo. Isso é um indício de que os países acreditavam no GATT como um organismo útil para discussão de assuntos relacionados ao comércio. Mas, apenas essa crença não era suficiente para tornar factível soluções negociadas em todos os campos. Por isso, muitos dos assuntos discutidos ficaram sem uma solução final.

Esse foi um dos principais motivos para que a Rodada Uruguai fosse iniciada. Por mais controversa que ela tenha sido, há muitos aspectos que indicam que o GATT continuou a sua trajetória de instituição *self-enforcing* e *self-reinforcing*. O sistema de controvérsias nunca havia sido tão usado em uma década quanto foi na de 1980 (115 pedidos de consulta, sendo que desses, 39 foram feitos pelos Estados Unidos e 27 pela Comunidade Européia ou seus membros (Hudec, Kennedy, Sgarbossa, 1998)). Se a quantidade de pedidos de consulta pode indicar que estava ocorrendo muitas violações ao acordo, também indicava que os agentes percebiam aquilo como uma violação e viam o sistema de controvérsias do GATT como um organismo útil para fazer um país voltar a seguir as regras acordadas. A participação de países também cresceu. Na década de 1980, foram 12 adesões e na de 1990 mais 41 países entraram para a OMC.

A Rodada Uruguai, como já havia ocorrido anteriormente, pelo menos na Rodada Tóquio, mobilizou um público nem sempre interessado em política comercial e que a acompanhou como se acompanha grandes torneios desportivos. O foco principal dos países, por sua vez, já não era barreiras tarifárias em produtos industriais, mas outras questões até então pouco discutidas: agricultura, propriedade industrial, serviços etc.

Embora houvesse os que questionassem a legitimidade do sistema, os países procuravam mais nele influir do que buscar alternativas fora do GATT e da OMC. Foi nesse contexto, após cinquenta anos de existência de um acordo que funcionou como organização informal do comércio, que uma organização para tratar desse assunto foi formalizada. Também aí foi acordado um sistema de controvérsias mais baseado em regras e mais rígido do que o que funcionava sob o GATT. Como nas rodadas anteriores, nem todas as discussões chegaram a um fim. Mas, essa não era a pretensão do sistema. A própria divisão de informação e relações com a *media* da OMC, em artigo de 2003, declara que uma das missões da OMC é ser fórum de discussões. Está claro que não se pretende que as discussões acabem um dia, apenas que sejam tratadas com base nos princípios do GATT e

da OMC. Já na Rodada Uruguai foi estabelecida uma data para que outra rodada ocorresse, em que se negociasse os assuntos ainda pendentes.

## **Conclusão**

A formação da OMC é decorrência, sobretudo, da atuação do GATT por quase cinquenta anos. O estabelecimento de um órgão formal para a resolução de disputas foi possível devido ao aprendizado derivado da solução de controvérsias sob o GATT e do sucesso desse acordo em diminuir barreiras comerciais e fazer os países cumprirem o acordado, aumentando a crença dos agentes de que o GATT fazia crescer o bem-estar dos países que o compunham.

Essa conclusão, no entanto, não significa que a OMC tem uma trajetória livre de riscos, e que seu sucesso como instituição está garantido. Analisamos os mecanismos próprios do GATT e da OMC e vimos que eles conduzem essas instituições a equilíbrios cada vez mais estáveis. Todavia, há fatores externos não considerados nessa análise que podem desestabilizar esses equilíbrios.

Ainda assim, não acreditamos que a OMC como instituição corra sérios riscos. A situação atual apresenta-se menos grave do que os meios de comunicação fazem parecer. Primeiro, o não cumprimento de prazos de negociação e a aparência de que o estabelecimento de acordos em certos assuntos não será possível não são novidades. Miles (1968) relata que, quando a Rodada Kennedy acabou, houve uma sensação de alívio e exaltação. A rodada foi acompanhada com avidez pelo grande público e, depois de três anos de negociações, muitos acreditavam que o fracasso em atingir acordos em alguns assuntos mais delicados iria destruir todo o edifício de concessões já feitas. Como sabemos, não foi isso que aconteceu. Na Rodada Uruguai, novamente pareceu a muitos que ela fracassaria. Nela, a OMC foi criada.

A rodada que ora ocorre, Doha, não é diferente das anteriores. Aliás, deve-se lembrar que uma rodada é justamente um período e uma ambientação para que países negociem. É inerente a esse processo que haja conflitos de interesses. A não existência deles implicaria não haver razão de ser dessas rodadas. O que é preciso averiguar é se os países estão dispostos a perder em certos pontos para ganhar na soma total, e se seus

interesses não são inconciliáveis. A permanência dos países na negociação é um indício de que eles atribuem algum valor a OMC e ao equilíbrio atingido por meio dessa entidade.

Alguns problemas que parecem, à primeira vista, insolúveis, ganham contornos que a maior parte das pessoas não imaginaria. O caso do subsídio ao setor algodoeiro é um exemplo disso. Países do oeste africano exportadores de algodão juntaram-se para pedir a abolição dos subsídios concedidos a esse produto pelos Estados Unidos, a Europa e a China. A atuação desses países fez a *media* atentar-se para esse problema. No entanto, na reunião ministerial de Cancún (2003), o requerimento desses países não foi apenas ignorado mas eles foram aconselhados a diversificar suas exportações (Das, 2003). Neste ano, 2004, um painel reconheceu ser procedente a queixa brasileira contra os subsídios dos Estados Unidos ao setor algodoeiro.

O segundo fator que nos leva a acreditar que a OMC é uma instituição duradoura são os próprios processos da organização. Embora a Rodada Doha caminhe tão ou mais lentamente que as rodadas anteriores, as negociações estão ocorrendo e, em alguns assuntos, já é possível ver resultados. Comitês de negociação foram estabelecidos em sete setores: agricultura, serviços, acesso a mercados de bens não agrícolas, regras da OMC, serviços e meio-ambiente, registro de indicações geográficas para vinhos e outras bebidas alcoólicas e a reforma do processo de resolução de disputas.

A respeito deste último, cumpre mencionar que o objetivo do mandato de Doha era concluir as negociações sobre a resolução de controvérsias até maio de 2003. De fato, nessa data, circulou entre os membros da OMC um esboço do texto legal do que pode vir a ser o novo acordo. Nele, estavam incluídas propostas dos membros para aumentar o *enforcement* dado por terceiras-partes, fortalecimento das medidas compensatórias, do tratamento especial e diferente aos países em desenvolvimento, entre outras propostas.

O *enforcement* dado por terceiras-partes, o que, no caso da OMC, significa o fortalecimento e a formação de um sistema de resolução de controvérsias mais judicial, torna-se um ponto mais e mais importante à medida que cresce o número de membros dessa entidade. E deve-se notar como esse número tem crescido. Na década de 1990 foram 41 adesões, contra 12 novos países signatários do GATT na década de 1980. De 2000 até maio de 2004, mais 12 países tinham-se filiado a OMC.

Paralela a análise desenvolvida neste trabalho, está a trajetória do comércio internacional no pós-guerra. Foi visto como o funcionamento do GATT possibilitou ou,

pelo menos, facilitou a criação da OMC. No entanto, a OMC não é consequência apenas da trajetória do GATT. O aumento nos fluxos comerciais, o crescimento da participação do comércio de serviços nesses fluxos e a consequente necessidade de discutir questões até então não muito relevantes como a propriedade intelectual, a liberalização de serviços e mesmo a relação entre o meio-ambiente e o comércio tornaram imprescindível que essas questões fossem abordadas pelo organismo que objetivasse regular o comércio. Desse modo, de um lado a OMC surgiu como consequência do desenvolvimento do GATT; de outro, ela é resultado da necessidade imperiosa de discutir questões que fugiam ao âmbito desse acordo.

Algumas outras questões não abordadas neste estudo também são importantes para a melhor compreensão de GATT/OMC e de seus mecanismos de *enforcement*. Entre elas, a análise dos membros da instituição, em especial dos países em desenvolvimento, do tratamento especial que recebem e do papel que desempenham. Os mecanismos para disseminação de informação da OMC também merecem uma análise mais detida. Os painéis, por si só, são um relevante mecanismo de disseminação de informação. As notificações que os países-membros devem fazer a OMC, outro. É importante saber como funcionam e qual a importância de cada um deles para a instituição e seu *enforcement*.

Por fim, é importante notar o papel da Teoria das Instituições como meio de aumentar a compreensão do Sistema Internacional de Comércio. Sem negar a importância de modelos como os citados no primeiro capítulo, trabalhados dentro da Teoria dos Jogos, a Teoria Institucional pode nos prover uma análise abrangente de GATT/OMC e, especificamente, de seu sistema de controvérsias.

## **Bibliografia**

- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. São Paulo, Unesp, 1994 408p.
- BAGWELL, K., STAIGER, R.W. *GATT-think*. NBER Working Paper no. 8005, nov. 2000.
- BHAGWATI, Jagdish. **Protecionismo**. Cambridge: The MIT Press, 1988.
- BOWN, Chad P. *On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement*. Department of Economics and Graduate School of International Economics and Finance, Brandeis University, Dez. 2001

CORPO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIA DA OMC, *Annual Report (2001)*, OMC, 2001

DAS, Dilip K. *The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations: Casual Factors behind the Failure in Cancún*. Canadá, out. 2003.

DAVID, P. *Path Dependence, its critics and the Quest for "Historical Economics"*. All Souls College, Oxford & Stanford University, 2000

EICHENGREEN, B e ODELL, J. The United States, the ITO, and the WTO: Exit Options, Agent Slack, and Presidential Leadership in KRUEGER, A. O (ed.) **The WTO as an International Organization**, The University of Chicago Press, 1998. P.181– 212

FINLAYSON, J. A e ZACHER. *The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions*. **International Organization**, vol. 35, No. 4, 1981

GATT, The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)

GATT Secretariat. *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Dez. 1993

GOLDSTEIN, J. *International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade* in KRUEGER, A. O (ed.) **The WTO as an International Organization**, The University of Chicago Press, 1998A. P.133 – 160

GOLDSTEIN, J. *Creating the GATT rules: Politics, Institutions, and American Policy* in: Howse, R. (ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998B, v.1

GREIF, Avner. *Micro Theory and Recent Development in the Study of Economic Institutions Through Economic History*. In: SYMPOSIA ON ECONOMIC HISTORY IN THE ECONOMETRIC SOCIETY, 1995.

GREIF, Avner. *How Do Self-enforcing Institutions Endogenously Change? Institutional Reinforcement and Quasi-Parameters*. Stanford University, julho de 2001.

JUNIOR, P.N.B. **A economia como ela é**. Boitempo Editorial, 2000.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**. Companhia das Letras, 2003

HOEKMAN, B. e MAVROIDIS, P. C. *WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance*. Banco Mundial, novembro de 1999.

- HOEKMAN, B. *The WTO: the Functions and Basic Principles* in: HOEKMAN, B. e MATTOO, A e ENGLISH, P. **Development trade and the WTO: a Handbook**, Banco Mundial, 2002.
- HUDEC, R. E. *The GATT legal system: a Diplomat's jurisprudence* In: Howse, R. (ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998A, v.2
- HUDEC, R. E. *GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: an unfinished business* In: Howse, R. (ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998B, v.2
- HUDEC, R. E. , KENNEDY, D. L. M., SGARBOSSA, M. *A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948-89* In: Howse, R. (ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998, v.2
- HUDEC, R. E. *The adequacy of the WTO Dispute Settlement Remedies* In: HOEKMAN, B. e MATTOO, A e ENGLISH, P. **Development trade and the WTO: a Handbook**, Banco Mundial, 2002.
- IRWIN, D. A. *The GATT's contribution to economic recovery in post-war western Europe*. NBER Working Paper no. 4944, dez. 1994
- IRWIN, D. A. *The GATT in Historical Perspective*. **The American Economic Review**, vol. 85, n.o 2, 1995.
- JACKSON, J. H. *Designing and implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO, Dispute Settlement, Appraisal and Prospects* In KRUEGER, A. O (ed.) **The WTO as an International Organization**, The University of Chicago Press, 1998.
- KOVENOCK, D. e THURSBY, M. *GATT, Dispute Settlement and Cooperation*. NBER, Working paper no. 4071, 1992
- LIPSON, Charles. *The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change*. **International Organization**, vol.36, n.o.2, 1982.
- LUDEMA, R. D. *Optimal International Trade Agreements and Dispute Settlement Procedures*. Georgetown University, julho 2000.
- MAGGI, G. *The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation*. **The American Economic Review**, vol.89, n.o1, 1999

MCRAE, D.M e THOMAS, J. C. *The GATT and Multilateral Treaty Making: The Tokyo Round*. **The American Journal of International Law**, vol.77, n.o 1, 1983

MILES, Caroline M. *After the Kennedy Round* em **International Affairs**, vol. 44, n. 1, jan. 1968.

NOLAND, M. *Understanding the World Trade Organization*. Institute for International Economics, 2000.

NORTH, D. *Institutional Change and Economic Growth*. **The Journal of Economic History**, vol. 31, 1971.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.

NORTH, D. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, 1991

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Harvard University Press, 1971

OMC, **International Trade Statistics 2000**. OMC, 2000.

OMC, Acordo Constitutivo da organização Mundial do Comércio In: Mazzuoli, V. Coletânea de Direito Internacional, Ed. Revista dos Tribunais , 2002

OMC, **International Trade Statistics 2003**. 2003.

OMC, Tabela de Países Membros e data da adesão. Disponível em: [www.wto.org](http://www.wto.org). Acesso em. 23 mai. 2004

OMC, Tabela com consulta ao sistema de controvérsias por ano. Disponível em: [www.wto.org](http://www.wto.org). Acesso em. 23 mai. 2004

PLANK, R. *An unofficial description of how GATT Panel works and does not* In: Howse, R.(ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998, v.2

PETERSMANN, E.U. *Trade Policy as a Constitutional Problem. On the Domestic Policy Functions of International Trade Rules* In: Howse, R. (ed.) **The world trade system – critical perspectives on the world economy**. Nova York: Routledge, 1998, v.2

RODRIK, D. *Trade Policy Reform as Institutional Reform*. Harvard University, 2000.

ROSE, A. K. *Do We Really Know that the WTO Increase Trade*. NBER, working paper no. 9273, 2002.

ROSENDORFF, B. P. *Stability and Rigidity: The Dispute Settlement Procedure of the WTO*. University of Southern California, 2001



SARAIVA, F.S. **Relações Internacionais – Dois séculos de História** (Entre ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)), Brasília, IBRI, 2001, vol. 2

SUBRAMANIAN, A. e WEI, C. *The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly*. NBER, working paper 10024, 2003.

[THORSTENSEN, V.](#) **OMC Organização Mundial do Comércio**. Aduaneiras, 2001

U. S. DEPARTMENT OF STATE, *A chronology of events leading up to the WTO, Economic Perspectives*, Fevereiro 2000.

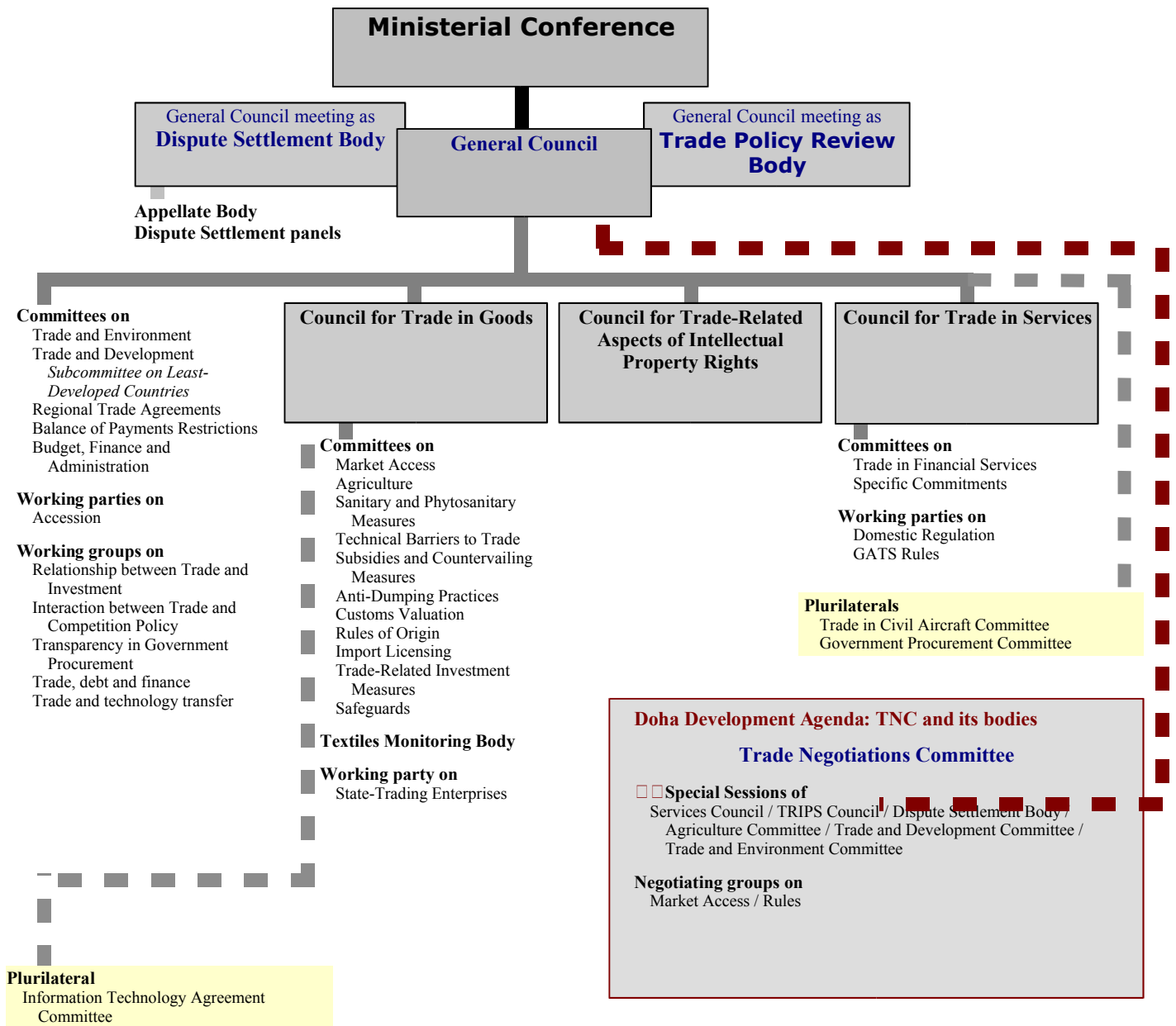
VIANNA, S.B. *Duas tentativas de estabilização: 1951-1954 em A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Editora Campus, 1990.

VINES, D. *The WTO in Relation to the Fund and the Bank: Competencies, Agendas, and Linkages* In KRUEGER, A. O (ed.) **The WTO as an International Organization**, The University of Chicago Press, 1998.

WINTERS, A. L. *The Road to Uruguay*. **The Economic Journal**, vol. 100, no. 403, 1990

WORLD TRADE ORGANIZATION INFORMATION AND MEDIA RELATIONS DIVISION, *Understanding the WTO*. 2003, 3.a edição.

Anexo 1 – Organograma OMC, Fonte: WORLD TRADE ORGANIZATION INFORMATION AND MEDIA RELATIONS DIVISION, *Understanding the WTO*. 2003, 3.a edição.



**Key**

- Reporting to General Council (or a subsidiary)
- Reporting to Dispute Settlement Body
- Plurilateral committees inform the General Council or Goods Council of their activities, although these agreements are not signed by all WTO members
- Trade Negotiations Committee reports to General Council

The General Council also meets as the Trade Policy Review Body and Dispute Settlement Body

Anexo 2 – Artigos 22 e 23 do GATT/1947

O artigo XXII diz:

1. *Each contracting party shall accord sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity for consultation regarding, such representations as may be made by another contracting party with respect to any matter affecting the operation of this Agreement.*

2. *The CONTRACTING PARTIES may, at the request of a contracting party, consult with any contracting party or parties in respect of any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution through consultation under paragraph 1.*

O artigo XXIII diz:

1. *If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of*

*(a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or*

*(b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or*

*(c) the existence of any other situation,*

*the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it. 2. If no satisfactory adjustment is effected between the contracting parties concerned within a reasonable time, or if the difficulty is of the type described in paragraph 1 (c) of this Article, the matter may be referred to the CONTRACTING PARTIES.*

*The CONTRACTING PARTIES shall promptly investigate any matter so referred to them and shall make appropriate recommendations to the contracting parties which they consider to be concerned, or give a ruling on the matter, as appropriate. The CONTRACTING PARTIES may consult with contracting parties, with the Economic and Social Council of the United Nations and with any appropriate inter-governmental organization in cases where they consider such consultation necessary. If the CONTRACTING PARTIES consider that the circumstances are serious enough to justify such action, they may authorize a contracting party or parties to suspend the application to any other contracting party or parties of such concessions or other obligations under this*

*Agreement as they determine to be appropriate in the circumstances. If the application to any contracting party of any concession or other obligation is in fact suspended, that contracting party shall then be free, not later than sixty days after such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary<sup>8</sup> to the Contracting Parties of its intention to withdraw from this Agreement and such withdrawal shall take effect upon the sixtieth day following the day on which such notice is received by him.*

Anexo 3: Tabelas de países membros do GATT e da OMC/ ano de adesão: 1948 a 01/05/2004

País	Ano de adesão
Austrália	1948
Belgium	1948
Brazil	1948
Canada	1948
Cuba	1948
France	1948
India	1948
Luxembourg	1948
Myanmar	1948
Netherland	1948
New Zealand	1948
Norway	1948
Pakistan	1948
South Africa	1948
Sri Lanka	1948
United Kingdom	1948

<sup>8</sup> By the Decision of 23 March 1965, the CONTRACTING PARTIES changed the title of the head of the GATT secretariat from "Executive Secretary" to "Director-General".

United States of America	1948
Zimbabwe	1948
Chile	1949
Denmark	1950
Dominican Republic	1950
Finland	1950
Greece	1950
Haiti	1950
Indonesia	1950
Italy	1950
Nicaragua	1950
Sweden	1950
Austria	1951
Germany	1951
Peru	1951
Turkey	1951
Uruguay	1953
Japan	1955
Ghana	1957
Malaysia	1957
Nigeria	1960
Sierra Leone	1961
Tanzania	1961
Israel	1962
Portugal	1962
Trinidad and Tobago	1962
Uganda	1962
Benin	1963
Burkina Faso	1963
Cameroon	1963
Central African Republic	1963
Chad	1963
Congo	1963
Côte d'Ivoire	1963
Cyprus	1963
Gabon	1963
Jamaica	1963
Kuwait	1963
Madagascar	1963
Mauritania	1963
Niger	1963
Senegal	1963
Spain	1963
Kenya	1964
Malawi	1964
Malta	1964
Togo	1964
Burundi	1965
The Gambia	1965
Guyana	1966
Rwanda	1966
Switzerland	1966

Yugoslavia	1966
Argentina	1967
Barbados	1967
Ireland	1967
Korea	1967
Poland	1967
Iceland	1968
Egypt	1970
Mauritius	1970
Romania	1971
Zaire	1971
Bangladesh	1972
Hungary	1973
Singapore	1973
Suriname	1978
Philippine	1979
Colombia	1981
Thailand	1982
Zambia	1982
Belize	1983
Maldives	1983
Hong Kong	1986
Mexico	1986
Antigua and Barbuda	1987
Bolivia	1987
Botswana	1987
Morocco	1987
Lesotho	1988
Costa Rica	1990
Tunisia	1990
Venezuela	1990
El Salvador	1991
Guatemala	1991
Macao	1991
Mozambique	1992
Namibia	1992
Bahrain	1993
Brunei Darussalam	1993
Czech Repu	1993
Dominica	1993
Fiji	1993
Mali	1993
Slovak Rep	1993
Saint Luci	1993
Saint Vinc	1993
Swaziland	1993
Angola	1994
Djibouti	1994
Grenada	1994
Guinea	1994
Guinea Bissau	1994
Honduras	1994

Liechtenstein	1994
Papua New Guinea	1994
Paraguay	1994
Qatar	1994
Slovenia	1994
Solomon Island	1994
Saint Kitt	1994
United Arab Emirates	1994
European Communities	1995
Bulgária	1996
Equador	1996
Rep. Democrática do Congo	1997
Mongolia	1997
Panamá	1997
Kyrgyz Republic	1998
Estônia	1999
Latvia	1999
Albânia	2000
Croácia	2000
Georgia	2000
Jordânia	2000
Oman	2000
China	2001
Lituânia	2001
Moldova	2001
Chinese Taipei	2002
Armênia	2003
Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)	2003
Nepal	2004
Site OMC 23/05/2004	

#### Anexo 4: Cronograma Rodada Uruguai

Key dates		
Sep 86	<b>Punta del Este:</b>	launch

Dec 88	<b>Montreal:</b>	ministerial mid-term review
Apr 89	<b>Geneva:</b>	mid-term review completed
Dec 90	<b>Brussels:</b>	“closing” ministerial meeting ends in deadlock
Dec 91	<b>Geneva:</b>	first draft of Final Act completed
Nov 92	<b>Washington:</b>	US and EC achieve “Blair House” breakthrough on agriculture
Jul 93	<b>Tokyo:</b>	Quad achieve market access breakthrough at G7 summit
Dec 93	<b>Geneva:</b>	most negotiations end (some market access talks remain)
Apr 94	<b>Marrakesh:</b>	agreements signed



Jan 95	<b>Geneva:</b>	WTO created, agreements take effect
Fonte: OMC, 2003		