



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

FILIPPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA

**A FACE MULTILATERAL DO
UNILATERALISMO: A RECIPROCIDADE NA
HISTÓRIA DA POLÍTICA COMERCIAL DOS
ESTADOS UNIDOS**

**Campinas,
Março de 2013**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Filipe Almeida do Prado Mendonça

**A FACE MULTILATERAL DO UNILATERALISMO: A
RECIPROCIDADE NA HISTÓRIA DA POLÍTICA
COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS**

Orientador: Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

**Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas para obtenção do Título de
Doutor em Ciência Política.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELO ALUNO FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA
E ORIENTADA PELO PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ**

**CAMPINAS
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH UNICAMP

Mendonça, Filipe Almeida do Prado, 1983-

M523f A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na história política comercial dos Estados Unidos / Filipe Almeida do Prado Mendonça. - - Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Organização Mundial do Comércio. 2. Hegemonia.
3. Estados Unidos – Política comercial. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e, 1948 - II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The multilateral face of unilateralism: reciprocity in the history of U.S. trade policy

Palavras-chave em inglês:

WTO

Hegemony

United States – Trade policy

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Tullo Vigevani

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Cristina Soreanu Pecequilo

Flavia de Campos Mello

Data da defesa: 20-03-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

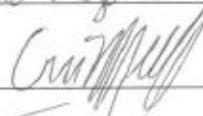
A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 20 de março de 2013, considerou o candidato FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz 

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes 

Prof. Dr. Tullo Vigevani 

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequillo 

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello 

A minha esposa, Débora

Agradecimento

Agradeço a todos que colaboraram direta ou indiretamente para a realização desta pesquisa. A minha esposa, Débora Prado, aos meus pais, Sérgio e Alda Mendonça, aos meus irmãos, Luiza Cristina, Alan e Sara Branch, e aos meus cunhados, Denise Prado e Sergio Amzalak, deixo aqui um agradecimento especial.

Agradeço também ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu), ao Observatório Políticos dos Estados Unidos (OPEU), ao Grupo de Estudos do Desenvolvimento Dependente (GECAD), a Universidade do Texas em Arlington (UTA) e ao Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU).

Agradeço especialmente os seguintes pesquisadores, professores e amigos: Corival Alves do Carmo, Haroldo Ramanzini, Thiago Lima, Henrique Zeferino de Menezes, Tullo Vigevani, Reginaldo Moraes, Flávia de Campos Mello, Cristina Soreau Pecequillo, Marcelo Santos, Marcelo Fernandes de Oliveira, Mathias Seibel Luce, Carlos Eduardo F. de Carvalho, Jaime Coelho, Patrícia Arienti, Marcos Valente, Luis Fernando Ayerbe, Andrei Korner, Armando Boito Júnior, Rachel Meneguello, Valeriano Mendes Ferreira Costa, Luciana Ferreira Tatagiba, Shiguenoli Miyamoto, Andrea Maturano Longarezi, Geraldo Zahran, Solange Reis, Carolina Loução Preto, Marisa Amaral, Pedro Henrique de Moraes Cícero, Daniel Caixeta Andrade, Ebenézer Pereira Couto, Wolfgang Lenk, Mário Júnior, Thiago Nogueira Cyrino, Juliano Aragusuku, Marrielle Maia, Eunice Picchi, Sandro Alvarez, Marleida Borges, Giovana Vieira, Isabela, Priscila Gartier, Esmael de Oliveira Neto, Raphael Brasílio dos Santos, Wallyson Gomes, Analice Neres, Diego Soares, Augusto Almeida, Adelaide Maia, Carlos de Oliveira e aos alunos e professores do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

Deixo uma nota especial aos pesquisadores Carolina Loução Preto, Débora Andrade Sica e Daniel Martins Silva pela ajuda na compilação dos dados de parte importante da pesquisa empírica deste trabalho.

Devo um agradecimento especial ao Prof. Sebastião Velasco e Cruz, meu orientador, por me fornecer ideias e conselhos que certamente tiveram um enorme impacto em minha formação. Muito obrigado!

Por fim, agradeço a CAPES por me permitir dedicação integral ao doutorado por dois anos.

“Finalmente, a História ensina-nos que as nações dotadas pela Natureza de todos os recursos necessários para atingirem o mais alto grau de riqueza e poder podem e devem [...] modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso: no primeiro estágio, adotando o comércio livre com nações mais adiantadas como meio de saírem elas mesmas de um estado de barbárie [...]; no segundo estágio, promovendo o crescimento das manufaturas, da pesca, da navegação e do comércio exterior, adotando restrições ao comércio; e no último estágio, após atingirem o mais alto grau de riqueza e poder, retornando gradualmente ao princípio do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto no mercado interno como no mercado internacional, de maneira que seus agricultores, comerciantes e manufatores possam ser preservados da indolência e estimulados a conservar a supremacia que adquiriram”

Friedrich List, 1841

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de institucionalização da política comercial dos Estados Unidos em perspectiva histórica e seus impactos para a constituição do regime GATT/OMC. A hipótese central procura demonstrar que variações da leitura estadunidense sobre reciprocidade comercial têm impactos no desenvolvimento do sistema GATT/OMC. Para captar estas oscilações, parte-se dos estudos sobre o *Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934, passando pelos processos de institucionalização do livre-comércio nas rodadas do GATT, da materialização do unilateralismo agressivo na década de 1980, das estratégias *multitrack* do início da década de 1990, da ratificação do Tratado de *Marrakesh* até a participação norte-americana no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Tal movimento nos ajuda a compreender as causas das mudanças institucionais dos regimes internacionais, o grau de atuação dos Estados Unidos nestas mudanças e seus impactos para a ordem econômica internacional em perspectiva histórica. Deste modo, afirma-se que os avanços e os retrocessos que marcaram o desenvolvimento institucional do sistema GATT/OMC, suas limitações, enviesamentos estruturais e as consequências para seus parceiros comerciais estão intensamente vinculados à estratégia de comércio dos Estados Unidos e à natureza de sua participação em fóruns multilaterais de comércio.

Palavras-Chave: Organização Mundial do Comércio, Hegemonia, Estados Unidos – Política comercial.

Abstract

The objective of this research is to analyze the institutionalization process of U.S. trade policy in historical perspective and its impacts on the constitution of the GATT / WTO regime. The central hypothesis argues that variations in US reading on trade reciprocity have impacts on the development of the multilateral trade regime. To capture these oscillations, the research begins with the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934, capturing the process of institutionalization of free trade in the GATT rounds, the materialization of aggressive unilateralism in the 1980's, the multi-track strategies of the early 1990's, the US ratification of the Marrakesh treaty and the US participation in the WTO dispute settlement body. This movement helps us understand the causes of the institutional changes of international regimes, the degree of US activity in these changes and their impacts on the international economic order in historical perspective. Thus, it is argued that the advances and setbacks that marked the institutional development of the multilateral trade regime, its limitations, biases and structural consequences for the undeveloped countries are strongly linked to the strategy of U.S. trade and the nature of its participation in multilateral trade.

KeyWords: WTO, Hegemony, United States – Trade policy

Résumé

L'objectif de cette thèse est d'analyser le processus d'institutionnalisation de la politique commerciale des États-Unis dans une perspective historique et ses impacts sur la constitution du régime GATT/OMC. L'hypothèse centrale cherche de démontrer que des variations des lectures américaines sur la réciprocité commerciale ont des impacts sur le développement du système GATT/OMC. Pour saisir ces variations, en partant des études sur le Reciprocal Trade Agreement Act 1934; et en passant par le processus d'institutionnalisation du libre-échange dans le cycle de négociations du GATT; de la matérialisation de l'unilateralisme agressif dans la décennie 1980; des stratégies multitrack du début de la décennie 1990; la ratification du Traité de Marrakesk jusqu'à la participation nord-américaine dans l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC.

Un tel mouvement nous aide à comprendre les causes des changements institutionnels des régimes internationaux, le degré de participation des États-Unis dans ces changements et son impact sur l'ordre économique internationale en perspective historique. De cette manière, il s'affirme que les avances et les retraits qui marquent le développement institutionnel du système GATT/OMC, ses limites, ses contraintes structurelles et les conséquences sur ses partenaires commerciaux sont intensivement liés à la stratégie de commerce des États-Unis et à la nature de sa participation dans les forums multilatérales de commerce.

Mots-clés: Organisation Mondiale du Commerce. Hégémonie. États-Unis – Politique commerciale.

SUMÁRIO

PRÓLOGO	1
CAPÍTULO 1 – OS ESTADOS UNIDOS E O SISTEMA GATT/OMC: NOTAS SOBRE TRÊS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS	11
Os limites das análises "declinistas" e os regimes internacionais	16
Os limites do debate sobre a Governança Global e a especificidade do sistema GATT/OMC	26
Os limites do debate entre “Estado Plural” e “Estado Unitário”	33
CAPÍTULO 2 - A FACE MULTILATERAL DO UNILATERALISMO: MÉTODO, PROBLEMATIZAÇÃO E HIPÓTESE.....	45
A Historização das instituições e conceitos: o institucionalismo histórico e as trajetórias institucionais.....	46
A “reciprocidade na história comercial norte-americana e as teorias de relações internacionais.....	52
A Face Multilateral do Unilateralismo	58
<i>Isolacionismo/internacionalismo vs unilateralismo/multilateralismo vs unipolaridade/multipolaridade.....</i>	61
<i>Os princípios do multilateralismo</i>	66
Hipóteses históricas: a reciprocidade e a história da política comercial norte-americana	70
CAPÍTULO 3 - DA RECIPROCIDADE ESPECÍFICA PARA A RECIPROCIDADE DIFUSA: OS ESTADOS UNIDOS E A CRIAÇÃO DO SISTEMA GATT-OMC	77
Tarifas, indústria nascente e catching up: a política comercial norte-americana sob a hegemonia Inglesa	77
O século XX, o multilateralismo wilsoniano e a corrida protecionista no entreguerras.....	87
O Programa de Tratados Recíprocos de Cordell Hull e a internacionalização da reciprocidade difusa sob a ótica americana	94
A face multilateral dos Tratados Recíprocos norte-americanos.....	100
“Legitimação interna” e o “sistema antigo” de formulação da Política Comercial dos Estados Unidos	108
CAPÍTULO 4 – DA RECIPROCIDADE ASSIMÉTRICA PARA O UNILATERALISMO AGRESSIVO: A CRISE DE 1970 E O CONSENSO EM TORNO DO FAIR TRADE.....	121
A fase unilateral do multilateralismo: as primeiras décadas do GATT.....	121
Hegemonia em crise? Os desafios da década de 1970 e a ampliação do sistema GATT	128

Os desafios da década de 1980 e a gênese do unilateralismo agressivo.....	136
Fair Trade e reciprocidade difusa: o unilateralismo agressivo no congresso norte-americano na década de 1980.....	156
A Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988	161
CAPÍTULO 5 – DO UNILATERALISMO AGRESSIVO À INTERNACIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO CORRETIVA DOS ESTADOS UNIDOS: A ESTRATÉGIA DE MÚLTIPLAS DIMENSÕES NA DÉCADA DE 1990	173
A euforia neoliberal e a nova fase da difusão do livre-mercado	173
“Desobediência Justificável”, a consolidação da estratégia de múltiplas dimensões (1989-1992) e a “inclusão” dos novos temas.....	184
Os desafios da década de 1990 e a Política Comercial de Bill Clinton (1993-1995).....	206
O multilateralismo agressivo: o Nafta, a APEC, a conclusão da rodada Uruguai e a criação da OMC.....	215
CAPÍTULO 6 – MEIOS DIFERENTES, FINS SEMELHANTES: OS ESTADOS UNIDOS E O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVERSÍAS DA OMC	229
Breves considerações sobre o OSC: os legalistas e os etapistas	229
A “tortura” dos dados: breves considerações sobre o envolvimento norte-americano no OSC	234
<i>Os Estados Unidos como denunciante, acusados e terceiros</i>	235
<i>Contenciosos por acordo</i>	247
<i>Contenciosos e seu peso no déficit</i>	251
<i>Alguns pontos em aberto</i>	254
EPÍLOGO	257
Breves considerações sobre a rodada Doha.....	262
ANEXO 1: Série estatística	271
ANEXO2: Participação dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias, OMC(Banco de dados, resumido)	277
Metodologia de compilação dos dados.....	289
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	291

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Concepções teóricas acerca do declínio do poder hegemônico.....	23
Tabela 2: Diferenças entre a Reciprocidade Específica e a Reciprocidade Difusa.....	57
Tabela 3: Tipos teóricos de interpretação sobre o multilateralismo.....	61
Tabela 4: internacionalismo/isolacionismo vs multilateralismo/unilateralismo.....	63
Tabela 5: Principais Leis de Comércio e Tarifas Norte-Americanas sob a Hegemonia Inglesa.....	80
Tabela 6: Clivagens partidárias norte-americanas nas primeiras décadas do século XX	89
Tabela 7: Principais Leis de Comércio e Tarifas nos Estados Unidos (1909-1930).....	94
Tabela 8: Acordos Comerciais do “Reciprocal Treaty Program” nos seus primeiros anos de funcionamento.....	99
Tabela 9: Comparação entre o Trade Act de 1934 e o GATT (1947).....	104
Tabela 10: As primeiras rodadas do GATT (1947-1967).....	107
Tabela 11 – Votos do ITC nos casos de Escape Clause (1960-1983).....	115
Tabela 12 - Índice de aceitação do Presidente das decisões do ITC, <i>Escape Clause</i> , (1953-1988).....	115
Tabela 13 - História do Trade Adjustment Assistance, TAA (1962-1975).....	116
Tabela 14: Principais Leis de Comércio e Tarifas nos Estados Unidos (1934-1979) ..	118
Tabela 15: As rodadas Tóquio e Uruguai (1973-1994).....	136
Tabela 16 – Evolução da Seção 301.....	165
Tabela 17- Percentual do comércio intrafirma no comércio internacional dos Estados Unidos (1989-1998), em milhões de dólares.....	179
Tabela 18– Resultados práticos da Super 301.....	192
Tabela 19: O Unilateralismo agressivo em números: a utilização da seção 301 convencional (1975-1994).....	194
Tabela 20: O unilateralismo agressivo e os contenciosos do GATT.....	195
Tabela 21: Agenda negociadora da Rodada Uruguai.....	200
Tabela 22: Taxas de Crescimento, PNB, nos NICs Asiáticos e nas principais regiões do Terceiro Mundo (1960-1990).....	202
Tabela 23: Crescimento percentual da participação das exportações no PNB, Regiões Seleccionadas (1960-1990).....	203
Tabela 24: Principais exportadores de manufaturas, percentual de participação mundial (1973-1990).....	204

Tabela 25: Distribuição Percentual das Exportações dos NICs para os Estados Unidos por grupo de produtos (1966 e 1986).....	205
Tabela 26: Ascensão da importância dos serviços e da propriedade intelectual na economia norte-americana e no GATT.....	210
Tabela 27: Casos de CVD, AD e Escape Clause (Seção 201)	213
Tabela 28: Tipo de participação dos Estados Unidos no OSC, denunciante, acusado ou terceiro (1995-2012).....	236
Tabela 29: Distribuição Geográfica da Participação norte-americana (denúncia e acusações) entre 1995-2012.....	244
Tabela 30: Taxa de sucesso: Estados Unidos como denunciante, acusado e terceiro ..	245
Tabela 31: Utilização dos Estados Unidos do OSC por acordo (1995-2012)	248
Tabela 32: Percentual de Vitória/Derrota/Acordo da participação norte-americana no OSC por acordo (1995-2012).....	250
Tabela 33: Percentual de Vitória/Derrota/Acordo da participação norte-americana no OSC por acordo (1995-2012).....	251
Tabela 34: Impacto do setor discutido no contencioso na balança comercial norte-americana (1995-2012).....	252
Tabela 35: Impacto do setor discutido no contencioso no superávit comercial norte-americano.....	253
Tabela 36: Impacto do setor discutido no contencioso no déficit comercial norte-americano	253
Tabela 37: Impacto do setor discutido no contencioso no déficit comercial norte-americano	254
Tabela 38: Percentual de vitória por tipo de questão (setorial ou reforma institucional), 1995-2012.....	255
Tabela 39: A estratégia comercial de múltiplas dimensões dos Estados Unidos	261

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Percentual tarifário norte-americano, importações, 1860-1905.....	87
Figura 2: PIB dos Estados Unidos e do Reino Unido, 1970-1950	90
Figura 3: Correlação entre Tarifas Comerciais e o Crescimento Econômico nos Estados Unidos (1929-1953).....	106
Figura 4: Número anual de casos <i>antidumping</i> (1947-1999)	113
Figura 5 – Comércio de Serviços norte-americano, em bilhões de dólares (1974-1994).....	143
Figura 6 - Desemprego nos Estados Unidos, mil (1970-1988)	145
Figura 7: Déficit Fiscal na década de 1990	214
Figura 8: Acordos de comércio regionais em vigor reconhecidos pelo sistema GATT/OMC (1958-2012)	219
Figura 9: Processo e prazos de um contencioso no OSC	240
Figura 10: Estados Unidos como acusados e demandantes (1995-2012).....	242

PRÓLOGO

"A maioria dos países membros da OMC são países em desenvolvimento. Nós buscaremos colocar suas necessidades e interesses no centro do Programa de Trabalho adotado nesta Declaração. Retomando o Preâmbulo do Acordo de Marrakesh, nós devemos continuar somando esforços com o objetivo de garantir que os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos deles, assegurem uma parcela do crescimento do comércio mundial comensurável com as necessidades de seu desenvolvimento econômico"
(WTO, 2001).

O trecho acima foi redigido em novembro de 2001, na Quarta Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) que aconteceu em Doha. A Declaração de Doha, como ficou conhecida, estabelece o desenvolvimento como fio condutor das negociações que se iniciariam naquele ano, algo inédito se levarmos em conta as rodadas do GATT. Com a promessa de que estariam no centro do debate questões essenciais para os países subdesenvolvidos e menos desenvolvidos, o documento destaca a necessidade de fazer com que estes países colham os benefícios do livre-comércio. Acesso a mercado, um sistema de regras equilibrado, mecanismos de financiamento, programas de capacitação humana, entre outros temas, foram destacados como ferramentas úteis para se atingir tais objetivos e foram considerados temas-chave para as negociações que se iniciariam.

Dois anos após estas declarações, assistimos ao desmoronamento da Conferência de Cancun, com os países subdesenvolvidos abandonando a mesa de negociações por não se sentirem contemplados. Enquanto estes países reivindicavam a eliminação dos subsídios agrícolas, por exemplo, os países desenvolvidos não estavam dispostos a ceder. O resultado foi um impasse, travando as possibilidades de avanço nas negociações. Entre Doha e Cancun, as negociações sofreram alterações significativas. O desenvolvimento que havia sido definido como pedra angular das negociações em Doha deixou de o ser em Cancun, pois, neste período, não houve movimentações significativas nos seus principais instrumentos.

Ao contrário disso, uma agenda liberalizante em temas sensíveis aos países subdesenvolvidos foi reiteradamente apregoada pelos países desenvolvidos como, por exemplo, a inclusão dos Temas de Cingapura (comércio e investimento; políticas de competição; transparência nas compras governamentais). Outro exemplo de desvio da rota pró-desenvolvimento foi o constante impasse na questão agrícola, que representou mais uma violação dos princípios estabelecidos na Declaração de Doha.

Neste contexto, em 2011, Susan Schwab, ex-secretária do Office of the United States Trade Representative (USTR), principal agência de política comercial dos Estados Unidos, publicou um artigo intitulado “After Doha: Why the negotiations are doomed and what we should do about it” na *Foreign Affairs*. Para Schwab, a rodada está condenada ao fracasso, em grande medida devido a sua “estrutura desatualizada”, sua “dinâmica negocial” e a intransigência dos países subdesenvolvidos. Segundo a autora, “even the best of intentions are stymied when every negotiation's concessions are most clear than their potential gains and when the bipolar division between developed and developing countries shortchanges most in the developing world” (Schwab, 2011).

Para Schwab, as coalizões foram determinantes para o impasse quando manifestaram sua insatisfação com o que “percebiam” como peso excessivo imposto pelos países desenvolvidos sob a forma de novos temas e obrigações. Entretanto, a autora afirma que a dicotomia desenvolvido/subdesenvolvido se mostrou obsoleta devido ao espaço ocupado por estas economias no mercado mundial. “To be sure, advanced economies should shoulder a somewhat heavier share of the burden of any multilateral economic agreement, making their contributions consistent with their more dominant positions in the global economy” (Schwab, 2011:2)

Schwab afirma que esta percepção de injustiça com os PEDs é equivocada e nos impede de enxergar a realidade dos fatos: os Estados Unidos fizeram todos os esforços ao seu alcance e não podem ser responsabilizados pelo fracasso da rodada. Para a então USTR, Bush havia identificado três critérios que “definiriam o sucesso de Doha”. Primeiro, “negotiations could not meet Doha's growth and poverty-alleviation objectives without reducing emerging-market tariffs and nontariff barriers”. Segundo, “the final agreement should increase market opportunities for U.S. exports of farm products, manufactured goods, and services - particularly in high-potential, high-growth markets such as Brazil,

China, and India". Terceiro, "any agreement should avoid contributing to the growth of economic isolationism, whether in the United States or elsewhere" (Schwab, 2011:2).

Schwab continua seu texto denunciando os pacotes especiais que existem dentro da OMC para países em desenvolvimento, o que torna as obrigações destes países "dramaticamente inferiores" quando comparadas às obrigações dos países desenvolvidos. Nesse quadro, o sistema geral de preferências (SGP) é citado como um exemplo e como uma ameaça. Além disso, a autora afirma que ao adotarem medidas contrárias a abertura comercial, Brasil, China, Índia e África do Sul estão se posicionando "contrários aos interesses da maioria dos PEDs":

At Doha, these emerging economies have minimized their own difficult market-opening decisions by seeking maximum flexibility for developing countries. And they have found it easier to avoid confronting their own needs for greater access to another's markets by focusing on what they all agree on — namely, the market-opening obligations of developed countries. The result is what an African ambassador to the WTO once described as "the elephants hiding behind the mice" (Schwab, 2011:2)

O papel incoerente desempenhado pelos emergentes potencializaria três injustiças principais, conforme a autora: a primeira injustiça seria a de que os países subdesenvolvidos "não inclinados à abertura de mercado" prejudicam outros países em desenvolvimento interessados em negociações mais ambiciosas. A solução para este problema seria desagregar os países pobres, desmascarando os países que contribuem para bloquear as negociações. A segunda apontaria um "desequilíbrio dramático" entre os países subdesenvolvidos e os países desenvolvidos, favorecendo este primeiro grupo em detrimento do segundo. "Even if the emerging countries wanted to put more on the table, their offers today would look like unilateral concessions, since the developed countries have nothing of perceived value left to concede in return" (Schwab, 2011), conforme explica a autora. E a terceira injustiça seria o *single-undertaking*, criado para encorajar países a tomar decisões importantes num setor com a certeza de que ganharia em outros setores, que tem sido usado por alguns países de maneira equivocada: "The rule has enabled individual countries to play the spoiler and seek lowest-common-denominator outcomes or to free-ride on others' concessions", conclui a autora.

Assim, para Schwab, tentar salvar Doha, a rodada do desenvolvimento, seria um grande risco para o sistema multilateral de comércio e prejudicaria futuras reformas e liberalizações via OMC. Discutir questões substanciais a esta altura seria equivocado, sendo mais eficaz a conclusão da rodada com acordos menores, menos ambiciosos, técnicos e bastante distantes da Declaração de Doha.

Neste mesmo contexto, assistimos ao aumento de acordos regionais e bilaterais considerados pela autora “acordos de qualidade menor” – aos quais ela atribui parte do fracasso de Doha: “Doha is faltering in part because some countries think they can avoid difficult decisions by opting for easier bilateral or regional talks instead”. Citando estudos do Peterson Institute for International Economics, Schwab conclui que a superioridade técnica da liberalização comercial é evidente: “there is little reason for influential countries such as Brazil, China, India, Indonesia, and South Africa to surrender their favorable negotiating positions and risk attack from one another for breaking developing country solidarity” (Schwab, 2101:5).

Outra solução seria focar em acordos plurilaterais, citando como exemplo “Information Technology Agreement”. Além desse, podemos citar o Acordo de Compras Governamentais e o Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), pois possuem moldes parecidos. Segundo este modelo, as negociações poderiam ocorrer apenas entre as partes interessadas, sem a necessidade do consenso, muito embora elas ainda devam obedecer as regras e os procedimentos da OMC. Schwab vai além desta proposta e sugere um padrão negociador onde apenas os países que fizeram concessões teriam poder de veto, numa clara crítica ao princípio do single-undertaking. A autora sugere acordos deste tipo para setores tais como o farmacêutico, equipamentos médicos, serviços de saúde, entre outros, todos considerados estratégicos para a economia norte-americana.

Outro ponto importante a se destacar na reflexão da autora é o suposto protagonismo dos Estados Unidos se outros países desenvolvidos na história das negociações multilaterais de comércio. Para Schwab, estes países “take the lead in offering concessions to jump-start flagging negotiations — the idea being that a significant unilateral initiative by a large economy will encourage others to reciprocate, thus paying dividends to all” (Schwab, 2011:3). A reciprocidade difusa, portanto, sempre foi realimentada com gestos “benevolentes” e “unilaterais” dos Estados Unidos,

desencadeando uma série de concessões subsequentes, convergindo os ganhos e beneficiando todas as partes envolvidas. O princípio da reciprocidade seria a energia escura, presente em todos os acordos de comércio (multilaterais, regionais e bilaterais), e que teria por objetivo expandir o livre-comércio em todo o mundo.

A realidade do regime multilateral do comércio parece muito mais complexa do que Schwab pressupõe. Quatro pontos chamam atenção nas colocações da autora, especialmente por estarem muito próximas das posições oficiais do governo norte-americano: primeiro, a superioridade das políticas liberais de comércio e seu tratamento como uma questão meramente técnica. Como desdobramentos disso, as políticas de contestação são tratadas quase que automaticamente como “desconhecimento”, falta de clareza de suas próprias necessidades e condições ou leviandade. Segundo, a intransigência dos países em desenvolvimento, com destaque especial para o Brasil, China e Índia. Estes países são considerados “caronas” e recebem tratamentos diferenciados, o que prejudica os países desenvolvidos. Terceiro, o papel protagonista e altruísta desempenhado pelos Estados Unidos na história do regime multilateral de comércio, sugerindo que os Estados Unidos têm pouco a conceder uma vez que tudo já foi colocado na mesa. E, por fim, a crença na mão invisível potencializada pelo princípio da reciprocidade difusa. Este trabalho tem por objetivo desmistificar estes quatro pontos por meio da análise histórica, com destaque para este último.

A “reciprocidade” é um dos componentes da política comercial dos Estados Unidos desde sua independência e ganha destaque a partir de 1945. Como reflexo do papel assumido por este ator, as discussões desenvolvidas nas rodadas do GATT levaram em consideração, desde seu princípio, o papel da reciprocidade como um importante elemento para a cooperação entre os Estados. Keohane (1986), Zoller (1984), Axelrod (1984), Rhodes (1995), entre outros, destacaram o papel fundamental deste conceito ao fomentar a cooperação num sistema caracterizado pela anarquia. No livro *After Hegemony*, Robert Keohane (1986:214) chega a afirmar que a reciprocidade “parece ser a estratégia mais eficaz para manter a cooperação entre atores egoístas”.

Entretanto, a incorporação da noção de reciprocidade nas instituições políticas norte-americanas sofreu importantes variações com o tempo. Em certa medida, estas variações estão relacionadas à posição relativa de poder dos Estados Unidos. Enquanto país em desenvolvimento, a incorporação da reciprocidade esteve muito ligada às tradicionais políticas de *catching-up*; e na condição de principal potência econômica, a reciprocidade passou a ser classificada como um tipo de política de *keep ahead*. Além disso, a composição de forças dentro dos Estados Unidos mudou consideravelmente a partir do New Deal, potencializando e legitimando o programa de tratados recíprocos liderados por Cordell Hull e que daria o tom das negociações em torno do GATT.

Diante do exposto, alguns questionamentos emergem: como a concepção de livre-mercado, reciprocidade difusa e cláusula da nação mais favorecida ganham conotações atuais nos Estados Unidos e como estas interpretações são transferidas para o sistema GATT/OMC? Qual é o papel que este regime desempenha na estratégia comercial norte-americana? E quais são os impactos para os países subdesenvolvidos?

Este trabalho parte da hipótese de que existe uma correlação direta entre concepções de comércio tipicamente norte-americanas e os princípios institucionalizados no sistema GATT/OMC durante sua história. Tal constatação pode ser melhor visualizada sob o olhar dos longos movimentos históricos, método que nos permite identificar as trajetórias institucionais que são impostas ao sistema devido a ações coordenadas do Estado preponderante.

Para testar tal hipótese, a análise empírica deste trabalho se dividirá em duas partes. A primeira tem por objetivo mapear as raízes históricas das noções de comércio dos Estados Unidos, com especial destaque para a reciprocidade e a cláusula da nação mais favorecida, e a maneira como estes princípios são *transpostos* para o sistema GATT em formação. Deste ponto, depreende-se que existe uma forte correlação entre a posição internacional e o tipo de política comercial defendida em termos globais, podendo haver variações procedimentais de acordo com a composição de força doméstica. A análise histórica aponta para a criação, legitimação e internacionalização de princípios criados pelos EUA, num cenário mundial marcado pela clivagem leste/oeste, que nem sempre tiveram a mesma conotação em outras conjunturas históricas, e que constituem a essência (princípios) do atual sistema OMC.

A segunda parte do trabalho enfoca a atuação comercial dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, destacando três momentos: primeiro, a institucionalizações do unilateralismo agressivo nos EUA e seus impactos para as relações econômicas internacionais num mundo unipolar: argumentar-se-á que o unilateralismo agressivo de Ronald Reagan, George W. H. Bush e Bill Clinton e a internacionalização dos princípios de *fair trade* tencionaram a conclusão da Rodada Uruguai, deram os contornos procedimentais da OMC e responderam as pressões domésticas criando a composição política necessária para a ratificação de Marrakesh. Segundo, a ação coordenada de estratégias multilaterais, bilaterais e regionais por parte do governo norte-americano (denominado aqui estratégia multi dimensional), no qual será discutido que esta estratégia minimiza movimentos contestatórios e tenciona acordos feitos a partir do sistema *single-undertaking*. Terceiro, a participação norte-americana no Órgão de Solução de Controvérsias em que regras foram criadas sob forte influência norte-americana, sem romper com os princípios históricos do regime, e que a análise dos 10 primeiros anos do órgão parece sugerir que os Estado Unidos ganham mais, com um percentual elevado de acerto em setores estratégicos.

Parte-se do pressuposto que se faz necessário enquadrar estes temas dentro de suas trajetórias histórico-institucionais. Tal método tem a intenção de facilitar a visualização da participação norte-americana nos regimes multilaterais do comércio com uma estratégia mais ampla de manutenção de seu poder global e da acomodação dos interesses de importantes setores da economia norte-americana. Uma das principais vantagens analíticas do “institucionalismo histórico” é a diferenciação feita entre os movimentos conjunturais e os movimentos estruturais, evitando conclusões equivocadas a partir de amostragens limitadas que pouco teriam a dizer a respeito da essência destas instituições. Do ponto de vista da teoria dos regimes internacionais, este método facilita a diferenciação entre os princípios/normas das regras e procedimentos.

Esta diferenciação é importante principalmente no contexto atual de crise da Rodada Doha. Krasner (1983) afirma que “mudanças dentro de regime envolvem alterações nas regras e procedimentos, mas não nas normas e princípios” enquanto que “mudanças de regime envolve alterações nas normas e princípios”. Ao levar em consideração a crise atual da OMC, que conta com certo protagonismo dos países de porte médio que buscam readequação de regras e procedimentos e não revisão de normas e princípios, parece ser

precipitado afirmar que se trata de uma crise terminal. Da mesma forma, as propostas de mudança de postura, regras e procedimentos de Susan Schwab apontam para novos desafios para a governança comercial. Entretanto, é importante destacar que tais propostas também não representam ruptura de princípios. Pelo contrário, se dão a partir dos mesmos princípios institucionalizados desde 1934.

O ano de 1934 é, portanto, chave para a compreensão da estratégia norte-americana no sistema GATT/OMC, assim como 1995. Pretende-se com este trabalho identificar algumas tendências institucionais como a forma que a “reciprocidade” foi entendida, modificada e internacionalizada na história de comércio dos Estados Unidos. Este é um dos componentes da política comercial estadunidense desde sua independência e ganha destaque a partir de 1945. Como reflexo do papel assumido por este ator, as discussões em torno das rodadas do GATT levaram em consideração, desde seu princípio, o papel da reciprocidade como um importante elemento para a cooperação entre os Estados.

Em linhas gerais, afirma-se que tanto no *design* institucional de comércio quanto nas instituições internacionais responsáveis pelas principais discussões nesta área (o GATT e posteriormente a OMC), a interpretação norte-americana de reciprocidade auxilia na constituição do projeto de poder econômico deste país e na manutenção de sua posição relativa no cenário econômico internacional por meio destas instituições. Apesar disso, a interpretação que os norte-americanos deram (e ainda dão, com destaque para Susan Schwab) para o termo reciprocidade sofreu variações históricas. A internacionalização da economia, o bloco no poder e seus projetos políticos, a ascensão de poderosos rivais industriais e a posição na hierarquia de poder internacional parecem ser as principais forças que contribuem para alterações em política comercial. Sobre este ponto, List afirma que o desenvolvimento se dá basicamente em três etapas:

“Finalmente, a História ensina-nos que as nações dotadas pela Natureza de todos os recursos necessários para atingirem o mais alto grau de riqueza e poder podem e devem [...] modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso: no primeiro estágio, adotando o comércio livre com nações mais adiantadas como meio de saírem elas mesmas de um estado de barbárie [...]; no segundo estágio, promovendo o crescimento das manufaturas, da pesca, da navegação e do comércio exterior, adotando restrições ao comércio; e no último estágio, após atingirem o mais alto grau de riqueza e poder, retornando gradualmente ao princípio do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto no mercado interno como no mercado internacional, de maneira que seus

agricultores, comerciantes e fabricantes possam ser preservados da indolência e estimulados a conservar a supremacia que adquiriram” (LIST, 1986:86)

É sabido que esta proposta de List não funciona da mesma forma em todas as regiões. Os Estados Unidos já foram um país em desenvolvimento, entretanto, nunca foram subdesenvolvidos. Nestas condições, nota-se a existência dos estágios de List no caso norte-americano. Neste trabalho, buscaremos enfatizar os dois últimos estágios demarcados pelo autor e, além disso, acrescentaríamos um quarto estágio ou, talvez, um desdobramento do terceiro: a proteção por meio da abertura forçada. Isso porque é na ascensão do unilateralismo agressivo nos Estados Unidos — entendido como um tipo de proteção para os produtores norte americanos por meio da liberalização forçada de seus parceiros e denominada “recíproca” pelos principais formuladores do país e em vigor durante grande parte da década de 1980 — que encontramos a essência da participação norte-americana na OMC: a face multilateral do unilateralismo.

CAPÍTULO 1 – OS ESTADOS UNIDOS E O SISTEMA GATT/OMC: NOTAS SOBRE TRÊS INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS

De tempos em tempos, assistimos à ascensão de conceitos ou terminologias que prometem dar conta dos novos aspectos da ordem internacional, que afirmam poder revolucionar o campo de estudos de Relações Internacionais. Tais movimentos são importantes, pois tentam adaptar as interpretações teóricas à realidade mundial, sempre dinâmica: equilíbrio de poder no pós II Guerra Mundial; interdependência e regimes internacionais na década de 1970; globalização no pós-Guerra Fria; e, atualmente, o governança global, entre tantos outros, são alguns exemplos. O final da Guerra Fria e a virada neoliberal contribuíram, igualmente, para a construção de um cenário propício para a ascensão de estudos que entendiam esse período como sem precedentes na história.

A literatura que busca sistematizar esta dinâmica de ascensão e queda de conceitos não é recente e tem se mostrado bastante útil na compreensão política de debates acadêmicos. Os “historiadores conceituais” (ou a “história conceitual”, do alemão, *begriffsgeschichte*) têm captado estas oscilações desde a década de 1970, com agendas em torno da ciência da informação, teoria dos conceitos, mudanças conceituais, semântica, etc¹. Ao historicizar os conceitos, estas agendas buscam identificar os ferrenhos debates ideológicos por trás de terminologias complexas e que são geralmente contestadas politicamente por grupos rivais.

Nesta direção, Ritcher (2007:24), aponta algumas características inerentes aos conceitos políticos básicos: são “sempre contestados”; são possuidores de “uma longa história, que leva em conta o caráter instável das fronteiras que separam conceitos de sinônimos próximos”, frequentemente produzem “consequências políticas imprevistas e não desejadas por aqueles que os cunharam”; e são desenvolvidos “não somente pelos principais teóricos e líderes políticos, mas também por panfletários, jornalistas e outros divulgadores e propagandistas, dentro e fora do governo”. Estes podem se tornar, portanto,

¹Ver Birger Hjørland. (2009).

“conceitos arenas”, pois, frequentemente, transformam-se em espaço de disputa política entre concepções ideológicas distintas.

Na década de 1990, a vez foi os estudos sobre globalização. Embora eles já estivessem presentes na década de 1980, é na década de 1990 (não à toa) que o conceito ganha adeptos de escolas bastante distintas. Portanto, como parece ser característico de conceitos deste tipo, o debate nunca foi consensual (Hirst e Thompson, 1998). Enquanto alguns autores usam o conceito para refletir sobre o novo equilíbrio de poder, outros o empregam para entender a ordem econômica internacional. Esta dualidade, além de refletir uma importante diferença na interpretação dos fatos, é sintomática à medida que nos permite visualizar a ambiguidade na definição do conceito e em suas consequências políticas. Três interpretações distintas se destacaram, com ênfase nas alterações no sistema econômico internacional: os entusiastas (ou ultraglobalistas) (Ohmae, 1999), os céticos (Krasner, 2002) e os moderados (Dicken, 2007)².

Em suma, conceitos como este, que vivem poderosos embates políticos, são acomodados de forma enviesada por cada corrente teórica. Ao mesmo tempo, por serem alvo de propagandistas, divulgadores e panfletários, acabam sendo amplos demais, referindo-se a fenômenos muito distintos, o que inviabiliza sua utilização precisa sem a necessidade de vinculação com alguma corrente política tradicional. Portanto, deixam de oferecer ferramentas úteis para a interpretação das dinâmicas sociais e se tornam parte do próprio objeto de estudo. Este desafio nos será constante: regimes, reciprocidade, institucionalismo, governança, multilateralismo, etc. são conceitos que nos são caros e impossíveis de definir sem teorização.

O debate em torno dos regimes, por exemplo, tão presente na literatura de Relações Internacionais, parece sofrer com sintomas parecidos, inerentes aos “conceitos arena”. Nas

²A perspectiva dos ultraglobalistas se fundamenta na crença de que o cenário internacional passa por uma fase de alterações estruturais que têm em sua principal causa a intensa integração econômica dos mercados em decorrência da grande difusão geográfica das atividades produtivas. Os representantes dos céticos da globalização procuram demonstrar que o conceito de globalização e os debates que se seguiram superestimam a realidade mundial. Para afirmar tal posicionamento estes autores afirmam que a) a economia internacional já foi mais integrada em períodos anteriores, b) não vivenciamos a formação de uma economia global e c) os Estados nacionais se mantêm como atores principais da regulação política e econômica. Já os moderados afirmam que as alterações no sistema econômico internacional estão relacionadas a aspectos qualitativos que modificam a estrutura e as relações entre os Estados e atores internacionais.

décadas de 1970 e 1980, a teoria dos regimes internacionais dominou a literatura sobre organizações internacionais e, embora tenha perdido parte do seu “charme” nos últimos anos, ainda têm muitos adeptos. Definida como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão”, Krasner (1983:2) afirma que os regimes constroem a ação dos governos. Tal definição tem sido aceita largamente, com pequenas ajustes, dependendo do autor em questão, como notamos nas obras de Hasenclever (*et al*, 1997), Diez (*et al*, 2011), Keohane (1989), Rittberger (1993), e tantos outros autores.

Embora se possa identificar relativa harmonia quanto à definição de regimes internacionais, como previsto, esta literatura está longe de ser consensual (Krasner, 1983; Haggard & Simmons, 1987; Young, 1986). Segundo Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), três correntes se destacam: o realismo, o neoliberalismo institucional e o cognitivismo. Estas teorias atribuem intensidades distintas aos regimes. Os realistas enfatizam o poder como variável central, além de atribuir baixa importância para as instituições por entenderem que os Estados se preocupam mais com os ganhos relativos. Já os neoliberais enfatizam os interesses e atribuem importância razoável aos regimes, pois os Estados se preocupam com os ganhos absolutos, a redução dos custos e a otimização dos benefícios. Já os cognitivistas enfatizam o conhecimento (knowledge), além de atribuir papel de destaque aos regimes por possuírem poder de agência.

Aqui vale uma constatação: os fenômenos relatados até agora possuem duas faces. A primeira está intimamente ligada à ausência de consensos teóricos, o que comumente tem sido entendido como “riqueza intelectual”— daí a concepção de “arena”, espaço neutro, sem capacidade de favorecer qualquer competidor. Por outro lado, não devemos ignorar a face oculta destes debates: embora divergentes, muitas destas concepções têm mais pontos em comum do que pontos divergentes, tornando a “arena” parte ativa dos embates. Diante disso, parece pouco proveitoso seguir denunciando as diferenças teóricas, sendo mais útil o movimento contrário, ou seja, o apontamento de suas semelhanças.

Quanto à globalização, embora com tantas discordâncias, o próprio termo está intimamente ligado a uma concepção de “momento sem precedentes”, o que leva a uma redução do espaço para as leituras históricas. A arena, portanto, não é neutra já na origem. Já o debate em torno dos regimes, menos panfletário do que o anterior, destaca-se cinco

semelhanças principais. Primeiro, embora as teorias dos regimes tenham importantes divergências teóricas, do ponto de vista metodológico, elas são bastante semelhantes, com ênfase no cálculo estratégico, na eficiência institucional e na funcionalidade, em detrimento das variáveis cognitivas como ideias, valores, significados, bem como das estruturas de poder mais amplas. Esta constatação não é trivial, pois demonstra a vitória de uma perspectiva teórica — o *mainstream* institucionalista — que, embora com desdobramentos distintos, parte de um mesmo princípio fundamental, a saber, o individualismo metodológico³.

Segundo, esta corrente, ao entender que os regimes são esforços de cooperação em áreas-temáticas específicas (*issue-areas*), deixa de lado outros princípios mais amplos e de extrema importância para a compreensão da ordem internacional. Deixam de mencionar, como nos mostra Cruz (2005:87), que os regimes internacionais se afiguram, eles próprios, “como aspectos de um sistema mais amplo, o qual – como os próprios regimes – envolvem princípios, normas e procedimentos próprios”.

Terceiro, tal corrente não nos dá elementos suficientes para visualizar múltiplos níveis de análise e impossibilitam a captação das oscilações por partir de uma base teórica e metodológica atemporal. A história tem, portanto, caráter apenas instrumental e, assim como nas ciências naturais, deve-se fazer um esforço para se criar formulações independentes dela, da personalidade individual ou do interesse subjetivo. Buscam-se afirmações gerais e objetivas para os fenômenos sociais, tornando-os mais conhecidos e previsíveis.

Quarto, para estas perspectivas, a racionalidade é, portanto, dada de maneira exógena e a ação, que pode ser considerada racional quando há elevação da expectativa de ganho de um determinado ator (Grafstein, 1995:64), fruto de sua lógica instrumental. A garantia da produtividade é, para esta perspectiva, o *ethos* das instituições nos moldes de Douglas North: “A questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico

³ Para Caparoso (1992), o individualismo metodológico tem sido a principal abordagem também nos estudos sobre o multilateralismo. Para o autor, “the absence of a historical (narrative) approach discourages the exploration of counterfactuals and lends support to the view that arrangements, including institutional arrangements, are what they are either because they represent functional response to power distribution” (Caparoso, 1992:631).

é dar conta da evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente econômico que induz o aumento da produtividade” (North, 1991:98).

Por fim, esta literatura atribui pouco (ou nenhum) destaque ao peso diferenciado dos atores. Este tipo de simplificação que atribui a mesma capacidade de ação e reação a todos os agentes traz consigo outras constatações mais perigosas, por exemplo, ao ignorar o papel ativo que as instituições possuem, beneficiando um grupo de países em detrimento de outro.

Não à toa, a teoria dos regimes internacionais tem tão pouco a contribuir com o objeto deste trabalho, ou seja, com a compreensão profunda sobre o multilateralismo e, mais especificamente, a relação entre as demandas norte-americanas e a constituição do sistema GATT/OMC. Como Strange (1982) já previa, “the current fashion for regimes arises [...] from certain, somewhat subjective perceptions in many American minds”⁴, isto é, a percepção de um declínio acelerado do poder norte-americano, como discutiremos na próxima seção.

O multilateralismo, em geral, foi por muito tempo ignorado das teorias de relações internacionais, como nos alerta Caparoso (1992)⁵. Outras perspectivas, prévias e/ou contemporâneas a este debate, algumas delas igualmente problemáticas, buscaram preencher esta lacuna, bem como evitar alguns dos problemas mencionados acima. Para os propósitos deste trabalho, enfatizam-se três grupos de teses que reverberam na tentativa de resposta à relação dos Estados Unidos com os regimes internacionais, com destaque para o sistema GATT/OMC.

Primeiro, discutiremos as “análises da teoria da estabilidade hegemônica” (aqui denominada como “teses declinistas”) e seus desdobramentos que, embora seja este um debate antigo, é essencial para a compreensão do papel dos regimes na teoria de relações internacionais e sua relação com a hegemonia do sistema. Segundo, o debate sobre as “análises da governança global” e sua politização que, embora impreciso, tem influenciado

⁴ Para esta autora, são cinco as principais críticas que se pode fazer sobre a literatura dos regimes internacionais: seu modismo, sua imprecisão, seus enviesamentos, sua ausência de dinamismo e sua ênfase no estadocentrismo.

⁵ Segundo este autor, “my point is that multilateralism is not extensively employed as a theoretical category and that it is rarely used as an explanatory concept” (Caparoso, 1992:601).

diversos autores na sua compreensão sobre os regimes internacionais. Por fim, o debate existente na literatura de análise de política externa que parte de duas concepções distintas de Estado, a “plural” e a “autônoma”, e seus desdobramentos.

Estes três ajuntamentos de teses, entretanto, possuem seus limites. Antes de prosseguir, é importante ressaltar que a tarefa de rotular e delimitar fronteiras para uma ou outra perspectiva é limitadora por natureza, pois alguns autores não se encaixam bem em nenhuma das perspectivas descritas. Outros podem se identificar com duas ou mais correntes ao mesmo tempo, como ocorre com frequência nesta análise. Diante disso, vale destacar que esta divisão tem finalidade meramente didática para a argumentação aqui desenvolvida.

Os limites das análises "declinistas" e os regimes internacionais

Nas décadas de 1960 e 1970, houve uma explosão de trabalhos que buscavam correlacionar a concentração de poder no sistema internacional e a ordem econômica. Num cenário de constantes questionamentos sobre a liderança norte-americana, estes autores buscavam mapear os impactos do declínio norte-americano na gestão dos assuntos internacionais, com especial destaque para a ordem econômica internacional. Esta literatura, em linhas gerais, pressupõe que o sistema econômico internacional é mais provável de ser aberto e estável quando há um único Estado dominante ou hegemônico: “for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer” (Kindleberger, 1986:304).

Segundo esta literatura, uma das principais características da ordem econômica internacional gerida por um Estado hegemônico é a existência de um ator possuidor de grande parte dos recursos materiais, tanto econômicos quanto militares, suficiente para gerir o sistema, punindo transgressores e beneficiando seus aliados. Este Estado é o principal patrocinador desta ordem, além de possuir disposição para implementar as políticas necessárias para criar e manter uma ordem econômica liberal estável. Portanto, quando as instituições econômicas entram em colapso, significa que este Estado

hegemônico já não possui as condições básicas para gerir o sistema. Esta ideia é, em essência, o argumento dos autores declinistas.

Segundo Charles Kindleberger (1978), um dos precursores deste tipo de análise, a cooperação econômica entre Estados só é possível com o suporte econômico e militar de uma potência hegemônica. Muitos autores do campo das Relações Internacionais que analisaram os acontecimentos da década de 1970, como Arrighi (1994), Kennedy (1989), Gilpin (1983), entre outros, caracterizaram este período como um período de “crise sistêmica”. Isso significa, segundo os declinistas, que a hegemonia está em processo de decadência, o que acaba gerando “desordem” no sistema internacional e nos subsistemas, uma vez que cabe ao *hegemon* o papel de ordenador do cenário mundial. Muitos acontecimentos contribuíram para este tipo de análise: desde a crise das instituições de Bretton Woods na década de 1960, passando pelo dilema de Triffin, o gaullismo, até o cenário conturbado da década de 1970, com o fim da conversibilidade dólar-ouro em 1971, o fim do compromisso em torno do câmbio fixo em 1973, os choques do petróleo e os problemas do balanço de pagamentos norte-americano. A decisão de Volcker, embora tenha “reorganizado” as finanças internacionais e reafirmado a centralidade do dólar, teve impactos negativos no crescimento de economias no mundo todo.

Robert Gilpin, se referindo a esse cenário, “during the 1970s and 1980s a series of dramatic events signaled that international relations were undergoing a significant upheaval (...) these events and developments revealed that the relatively stable international system that the world had know since the end of World War II was entering a period of uncertain political changes” (Gilpin, 1983: 1). Paul Kennedy, afirmou que “os responsáveis pelas decisões em Washington têm de enfrentar a dura e permanente realidade de que a soma total dos interesses e obrigações mundiais dos Estados Unidos são hoje muito superiores ao poder que eles têm de defender simultaneamente esses interesses e obrigações” (Kennedy, 1989: 488).

Em outras palavras, o autor argumentava que o poder norte-americano não era suficiente para manter a posição internacional do país. Alfred E. Eckes, Jr. e Thomas W. Zeiler afirmam que “American power entered a period of acknowledged limits after 1969” (Eckes & Zeiler, 2003: 181). Eric Hobsbawm definiu o pós-1973 como o período do

“desmoronamento”, em contraposição à “era de ouro”, e afirmou que “a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise” (Hobsbawm, 2002: 393). Para Tavares e Fiori (1997:93), “a crise dos anos setenta também era o produto imediato do fim da crise da liderança mundial norte-americana, questionada no plano militar pela expansão da força da URSS e da China e pela vitória do Vietnã; e no plano econômico pela crescente presença internacional da Alemanha e do Japão”.

Estas crises (militar, ideológica e financeira) serviram como sustentação empírica para as análises declinistas. A concepção realista de declínio do poder americano parte de uma visão cíclica das grandes potências, com ascensão e queda (Mearsheimer, 2003; Gilpin, 1983; Krasner 1983). Hegemonia é definida como preponderância de um Estado sobre os demais, ancorada em capacidades materiais, tais como a capacidade econômica e militar. O Estado mobiliza, enquanto um ator racional, estas condições materiais com o principal objetivo de manter ou ampliar sua projeção no sistema internacional, embora nem sempre estas capacidades possam ser mobilizadas devido a constrangimentos diversos, algo considerado negativo. Segundo Stephen Gill (2003), a concepção de hegemonia realista é “poder sobre”, ou o “poder de um Estado de fazer valer sua vontade sobre outro Estado”.

Ainda para a concepção realista, o sistema internacional é anárquico (Waltz, 2010; Guzzini, 1998). O desdobramento óbvio desta constatação é que para manter o sistema internacional estável se faz necessária a presença de um Estado preponderante que, por meio da força ou da ameaça, imponha a ordem aos demais. Portanto, os “trinta gloriosos”, período auge do século XX onde se consolidou o sistema GATT, só foram possíveis devido ao papel assumido pelos Estados Unidos no pós II Guerra. Em outros termos, os Estados Unidos, por meio de suas capacidades, patrocinam, garantem e policiam a ordem internacional, construindo instituições econômicas internacionais capazes de organizar as relações entre os Estados. À medida que as capacidades norte-americanas se perdem, há um reflexo natural nas instituições criada por eles. Portanto, as crises de Bretton Woods ou do sistema GATT passam a ser entendidas, segundo esta concepção, como reflexos naturais do declínio do poder norte-americano.

Os teóricos do sistema-mundo, assim como os realistas, partem de uma concepção cíclica da história. Autores tais como Charles P. Kindleberger (1978), Paul Kennedy (1989), Immanuel Wallerstein (1984), Giovanni Arrighi (1994), cada um a seu modo, concordam que a história das relações internacionais é marcada por tais ciclos: “successive superiorities acquired by the dominant power are followed by a similar pattern involving loss of advantage as contender states seek to catch up” (Gill, 2003:181). No ciclo básico de vida das hegemonias, o risco da super-extensão é grande. Isso ocorre quando os cursos e benefícios da expansão chegam a um equilíbrio, tornando custoso demais a manutenção do *status quo*. Stephen Gill afirma a esse respeito que “at some point in the evolution of hegemony, the costs and benefits of expansion reach equilibrium, and thereafter a tendency emerges for the costs of maintaining the status quo to rise faster than the capacity of dominant state to finance its maintenance” (Gill, 2003:75).

Segundo estes autores, a Pax Americana estaria fadada ao mesmo destino. Para Gilpin, os principais motivos para isso seriam: 1-) mudança na economia, padrão industrial, organização empresarial, perda de competitividade; 2-) incapacidade de financiar suas operações militares; 3-) os dois pontos anteriores, somados, geram crise fiscal, contribuindo para problemas no balanço de pagamentos e elevação da dívida pública; 4-) difusão das inovações tecnológicas advindas do setor militar; 5-) outros Estados, crescendo a uma velocidade superior, adotam políticas de *catching-up* e de *free-ride*.

Portanto, tanto os realistas quanto os teóricos do sistema-mundo chegam a conclusões semelhantes. Segundo este autor, “they arrive at similar conclusions and together they help form what I have called the conventional wisdom in the American case” (Gill, 2003:1981). Como consequência do declínio dos Estados Unidos, o regime multilateral do comércio tenderia a desmoronar à medida que sua base de sustentação fosse corroída:

“Common to World Systems and Realist perspectives is a cyclical view of history, where the national dynamism and power resources propel a state to hegemony, particularly in the aftermath of a major war that weakens potential rivals. In the long term, a combination of loss of the state’s economic primacy and the rise of new centres of economic and military power are inevitable. Hegemony is a temporary and increasingly short-term condition in the ‘world

system'. Thus the issue concerning US hegemony is not whether it will decline with the result that the United States becomes 'like an ordinary country', but rather which point in its inevitable decline the United States has currently reached" (Gill, 2003:84)

Além disso, a “crise sistêmica” da década de 1970 não teve reflexos proporcionais no sistema GATT/OMC como as teorias realistas e do sistema-mundo parecem pressupor. Mesmo aceitando o pressuposto do declínio do poder norte-americano, o GATT sobreviveu à década de 1970.

Este ponto foi enfatizado pelas leituras liberais, sendo um dos pressupostos básicos da concepção neo-institucionalista liberal. Segundo Ikenberry (2009:12), nem a visão tradicional realista de balança de poder e nem as teses dos ciclos hegemônicos são suficientes para explicar a ordem internacional, em grande medida, devido à ausência de análises do papel autônomo das instituições e organizações internacionais.

Entre tantos livros lançados neste contexto, um chama atenção especial pela importância que teve no debate teórico em torno da liderança norte-americana: trata-se do livro de Robert Keohane chamado “After Hegemony”. Clássico das Relações Internacionais, o livro pressupõe um esvaziamento natural da liderança norte-americana e atribui às instituições internacionais o papel de regular de maneira autônoma a ordem econômica internacional. Para o autor,

“After the mid-1960s, however, U.S. dominance in the world political economy was challenged by the economic recovery and increasing unity of Europe and by the rapid economic growth of Japan. Yet economic interdependence continued to grow, and the pace of increased U.S. involvement in the world economy even accelerated after 1970. At this point, therefore, the Institutionalist and Realist predictions began to diverge. From a strict Institutionalist standpoint, the increasing need for coordination of policy, created by interdependence, should have led to more cooperation. From a Realist perspective, by contrast, the diffusion of power should have undermined the ability of anyone to create order” (Keohane, 1984:9)

A concepção liberal da teoria da estabilidade hegemônica pressupõe a existência de duas etapas no processo de criação e manutenção dos regimes. A primeira estaria diretamente ligada ao exercício do poder do *hegemon*, que se impõem, pela força ou pela

legitimidade, e patrocina a construção da nova ordem. A segunda diz respeito à continuidade dos regimes independentemente dos interesses do *hegemon*. Nesta etapa, existiria um descolamento entre estas duas coisas e as instituições passariam a ser sustentadas pela legitimidade que geram ao garantir maior transparência, maior eficiência e menor incerteza, resolvendo assim problemas de ação coletiva.

Estas duas etapas são reconhecidas por diversos autores. A este respeito, Fonseca e Belli (2004) afirmam que “a ordem tem sido, dessa perspectiva, resultado da imposição hegemônica ou do equilíbrio de poder entre as potências concorrentes”. Entretanto, a criação dos regimes “introduz um elemento novo que rompe com a oscilação entre hegemonia e equilíbrio de poder entre potências, abrindo [...] a possibilidade de dar expressão concreta a valores como justiça e racionalidade no âmbito internacional”⁶. Para Ikenberry (2009:12), os Estados Unidos “sought to establish mutually agreed-upon rules and principles of order, and [...] appeared to realize that to do so required not just wielding material capabilities but also restraining the use of that power”. Para Robert Keohane (1984:32) a cooperação não necessita necessariamente da existência de um líder hegemônico depois da criação do regime. “Post-hegemonic cooperation is also possible”, conclui. Ainda segundo este autor,

“How cooperation can take place without hegemony is an important and vexing question precisely because there is evidence that the decline of hegemony makes cooperation more difficult. Multilateral institutions must furnish some of the sense of certainty and confidence that a hegemon formerly provided. Yet evidence that important elements of the monetary and trade regimes persisted as hegemony waned suggests that international regimes may be adaptable to a post-hegemonic era rather than be doomed to complete collapse” (Keohane, 1984:183)

Este é um dos pilares da concepção liberal que, além disso, define a “hegemonia benevolente” como o tipo de hegemonia ideal (Ikenberry, 2009). Segundo estes autores, a hegemonia é benevolente quando exerce seu poder na direção da promoção de benefícios generalizados em detrimento do auto-interesse e usa a recompensa ao invés de ameaças para

⁶ Ryan (1995:173) também reconhece este movimento na literatura liberal ao afirmar que “nonhegemonic cooperation is facilitated by more equal distribution within the structural conditions, that a perceived equity in distribution of benefits at relatively low cost facilitates cooperation [...] Hegemonic power, though a possible catalyst, is not necessary”.

garantir a conformidade. A hegemonia benevolente é possuidora de valores morais superiores, tais como democracia e livre-comércio, e é portadora de uma superioridade lógica, racional e moral.

Não nos cabe prosseguir nesta direção. Embora com algumas diferenças, estas correntes teóricas se aproximam quanto ao prognóstico ou o efeito do declínio do poder norte-americano. Tanto o capitalismo cíclico de Chase-Dunn (1998), quanto à teoria da interdependência (com destaque para a Comissão Trilateral) de Robert Keohane (1977, 2012), ou o poder brando de Joseph Nye (2004), ou as teses da “hegemonia benigna” de Ikenberry (1998) possuem um elemento em comum: a ampliação do núcleo decisório. A divergência, portanto, está no efeito desta ampliação no funcionamento do regime. Invertendo o argumento, a literatura declinista é marcada pela ideia de que a ampliação do núcleo decisório pode ser usada como indicador do declínio do poder norte-americano. Como desdobramentos disso, os realistas e os teóricos do sistema-mundo prevêm desordem econômica, enquanto a perspectiva liberal entende que o declínio não necessariamente causará desordem caso as instituições funcionem adequadamente.

Tabela 1: Concepções teóricas acerca do declínio do poder hegemônico

	Realismo	Institucionalismo Neoliberal	Sistema-mundo
Razões para o declínio	<ul style="list-style-type: none"> - Problema de ausência ou perda de capacidades; - Incapacidade do poder hegemônico de controle ou dominar os pequenos Estados; - Super Extensão e custos elevados; - Ascensão de potências rivais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Perda da competitividade da indústria do país hegemônico; - Questionamento da “benevolência” da liderança hegemônica; - O país hegemônico deixa de promover benefícios generalizados e passa a promover o auto-interesse; - O hegemon enfatiza a ameaça ao invés da recompensa para garantir a conformidade (unilateralismo); 	<ul style="list-style-type: none"> - Transnacionalização do capital - Transferência do capital produtivo para a atividade financeira; - Incapacidade de manutenção das instituições econômicas internacionais; - Insatisfação das elites dos Estados secundários; - Crise dos longos ciclos de acumulação capitalista (ciclos hegemônicos);
Estratégias disponíveis para o hegemon e efeitos para a ordem econômica internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Reimposição da ordem por meio de políticas assertivas e/ou difusão dos custos; - Caso a reimposição não seja suficiente, haverá desordem econômica e desconstrução dos regimes internacionais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Multilateralismo, Instituições Econômicas; - Caso as instituições sejam eficientes e transparentes, haverá manutenção da ordem a despeito da sustentação hegemônica; 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação do centro decisório do capitalismo mundial;

Entretanto, os regimes econômicos multilaterais, com destaque para o sistema GATT/OMC, não são bons exemplo destes argumentos, basicamente por três motivos: Em primeiro lugar, tanto os realistas quanto os teóricos do sistema-mundo pareciam subestimar a capacidade norte-americana de reinventar suas ações internacionais. Segundo Stephen Gill, estes autores “underestimate the capacity of the United States to adopt a mixed strategy involving some multilateral co-operation, some unilateralism and the increasing use of bilateralism to maintain US leadership” (Gill, 2003:85). Este tipo de estratégia combinada, denominada aqui estratégia *multitrack* (múltiplos trajetos), tem sido uma prática correndo deste país, com destaque para as décadas de 1980 e 1990. A super 301, a comissão trilateral, o Nafta, os diversos tratados bilaterais, o GATT, entre outras iniciativas, não devem ser entendidos de maneira isolada, pois são ligadas pelo princípio da

reciprocidade. A ausência desta leitura multi-dimencional⁷ prejudicou as análises declinistas na identificação da “retomada da hegemonia norte-americana” que ocorreria em 1980 e atingiria seu ápice na década seguinte com o final da Guerra Fria.

Em segundo lugar, a utilização do multilateralismo (incluindo o comercial) como demonstração do declínio não se sustenta nem mesmo dentro do realismo, pois desconsidera algumas características específicas dos países hegemônicos. Segundo Eugenio Diniz (2006), uma das características da ação internacional da grande potência é a “Política de Sustentação Grande-Estratégica”. Segundo este autor, trata-se da “maximização da eficiência econômica” e da garantia de “que seus recursos sejam alocados de modo a diminuir os custos e maximizar os ganhos”. A partir desta lógica, a liberalização comercial parece o caminho natural, pois dá a potência “maior fôlego para a manutenção de sua posição privilegiada”. Segundo o autor, “em função do tamanho da sua economia, de sua liderança tecnológica e de sua centralidade nas trocas internacionais, a Potência Unipolar tende a se beneficiar de modo desproporcional dessa liberalização”, independentemente dos impactos negativos que tais políticas possam ter em outras partes do globo. Diniz (2006) conclui que:

“A multiplicação de organismos e acordos multilaterais voltados para a liberalização comercial pode ser entendida, desse modo, como um instrumento central da sustentação econômica da posição privilegiada da Potência Unipolar – independentemente de eventuais efeitos benéficos ou deletérios que possa ter para outrem [...] O segundo elemento da política de sustentação da posição privilegiada da Potência Unipolar é a distribuição dos custos de monitoramento e verificação da conduta alheia. Desse ponto de vista, alguns organismos multilaterais podem ser de grande utilidade para a Potência Unipolar, na medida em que distribuem os custos do monitoramento dos desenvolvimentos desfavoráveis a ela — independentemente de o serem também para outrem”

Analisando a crise de 1970, Chase-Dunn & Anderson (2005), importantes teóricos do sistema-mundo, afirma que os Estados Unidos, para não perderem sua predominância internacional, passariam a considerar outras potências capitalistas no núcleo decisório das relações econômicas internacionais. De acordo com a lógica de Diniz, esta ampliação do

⁷ Voltaremos neste assunto no capítulo 5.

núcleo decisório não necessariamente funcionaria em detrimento dos interesses da grande potência, podendo até ser o contrário disso, funcionando numa lógica de redução de custos.

Em terceiro lugar, existe um conjunto de autores que reconhecem a existência de uma classe transnacional que operam, entre outros lugares, nos regimes internacionais. Estes autores possuem visão distinta das relações internacionais, afirmando que a sociedade global precisa ser entendida no contexto histórico do capitalismo e das relações de classe (Soller, 2005; Sklair, 1997; Ünay, 2010). Enquanto a percepção usual de hegemonia é estadocêntrica (domínio de um Estado ou um grupo de Estados), estes autores afirmam que as hegemonias devem ser entendidas como uma classe transnacional de governos e da sociedade global baseada no consenso e na coerção:

“The driving force behind the reorientation of production, finance, institutions, ideas and social relations in recent decades is a transnational class movement of capitalism or what will be referred to in this thesis as neo-liberal hegemony [...] This transnational class, which has been the driving force behind the structural changes in the international system – what is usually referred to as 'globalization' – has become a governing force in global society. Moreover, by rejecting the state-centric view, which is inclined to understand international relations in regards to the rise and decline of powerful states, the conception of hegemony becomes historically situated and understood in the larger context of global capitalism. Neo-liberal hegemony is a transnational class network consisting of multinational firms, banks, and international institutions such as the International Monetary Fund, the World Bank and World Trade Organization. Moreover, it is important to distinguish neo-liberal hegemony as not just a 'class', but also as a 'movement' that seeks to homogenize the international system under a distorted brand of liberal democracy” (Soller, 2009:4)

Em quarto lugar, um dos erros mais graves da literatura declinista é subestimar a capacidade norte-americana de reorganização do sistema, como ficou evidente nas décadas de 1980 e 1990, com o choque de Volcker em 1979 e a ampliação do sistema GATT/OMC. As crises do regime financeiro na década de 1970 ou a crise do regime comercial nos anos 2000 não são suficientes para afirmar que houve um decréscimo na coordenação internacional liderada pelos Estados Unidos. Vale lembrar que quem decretou o fim do Sistema de Bretton Woods foi o próprio governo norte-americano de maneira unilateral, fato que parece se repetir com a rodada Doha. Em outras palavras, esse país não perdeu o controle do sistema devido à decadência de seu poder hegemônico. Tudo parece indicar que assistimos ao surgimento de uma nova contração estrutural que afetou a todos os países,

uns com mais intensidade do que outros. Estas contrações são frutos das políticas patrocinadas pelos próprios Estados Unidos.

Os limites do debate sobre a Governança Global e a especificidade do sistema GATT/OMC

Como vimos, temos assistido à ascensão de conceitos ou terminologias que prometem dar conta dos novos aspectos da ordem internacional. Pelo que nos parece, atualmente, há uma explosão semelhante com o termo Governança Global. Young (1999) parece concordar, ao afirmar que “the demand for governance in world affairs has never been greater”. Ba e Hoffmann (2005:5) fazem o alerta: “Tal como acontece com o termo globalização, [Governança Global] também pode ser um termo ou área de pesquisa inteiramente frustrante. Embora pareça cada vez mais onipresente, [Governança Global] também permanece um termo indefinido (tanto analiticamente quanto em termos de políticos)”. Além disso, ao mesmo tempo que ele se propõe um conceito analítico, o termo tem sido entendido por muitos como um projeto.

Em 1992, por exemplo, foi criada a Comissão da Governança Global, com apoio das Nações Unidas e da União Européia. Em 1995, a Comissão publicou um relatório intitulado “Our Global Neighborhood”, onde se definiu as bases do que seria este projeto de governança global (Whitman, 2009; Young, 1999). Entre suas reivindicações, encontramos temas tais como a necessidade da criação de um conselho econômico internacional, o fim do poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança; a criação de um novo órgão parlamentar de “sociedade civil” com representantes de ONGs e outras entidades, a criação de um novo Tribunal de Justiça Criminal, entre outras coisas.

A definição da Comissão não é isenta de valores teóricos. Está muito ligada a ideia de democracia global, como se ela pudesse existir com os padrões institucionais atuais, além de enfatizá-la como baluarte as noções liberais de “liberdade”. Em outras palavras, trata-se de um projeto de cunho liberal que prega um aprofundamento da democracia e do

livre-mecado, não muito diferente daqueles valores e projetos defendidos pelos ultraglobalistas⁸.

Não obstante, o problema é muito mais profundo, pois esta definição não é consensual, e nem poderia ser diferente. Semelhante ao que ocorreu com o termo globalização, não existe consenso nas definições de Governança Global. Ba e Hoffman (2005) encontraram nove diferentes definições ao examinarem a literatura sobre o tema: 1-) Regimes Internacionais; 2-) Sociedade Internacional, 3-) Estabilidade Hegemônica; 4-) Dinâmica da globalização; 5-) Busca dos objetivos compartilhados entre FMI/Banco Mundial/ONU; 6-) Ordem Global; 7-) Reestruturação da ordem econômica mundial; 8-) Governo Mundial; 9-) Sociedade Civil global. Estes mesmos autores definem Governança como “some sort of order (rules, patterns, institutions, norms, etc.) in anarchic spaces”. Portanto, não há como desvincular a definição de governança da teoria. Colocando de outro modo, Governança Global, por ser um conceito arena, é um termo que exige teorização.

A literatura sobre o tema, grosso modo, se diferencia na ênfase a uma das três agendas de pesquisa mencionadas abaixo. Em primeiro lugar, os defensores da Governança Global afirmam ser irrealista pensar as questões relevantes no cenário contemporâneo sem considerá-las em termos globais (Keohane, 2012; Young, 1999; Rosenau, 1992; Perraton, 2003). Este é o elemento essencialmente novo na ordem internacional contemporânea para estes autores. Dentro desta perspectiva, a política mundial deve responder a uma série de questões novas (se não são novas de fato, a novidade estaria na intensidade), tais como a destruição do meio ambiente, os refugiados, a pobreza, a AIDS, o desenvolvimento econômico, a promoção do sistema capitalista global, entre outros, que precisam ser tratados ou geridos em escala global.

Em segundo lugar, o debate em torno da Governança Global é normativo. Ou seja, além de fornecer possíveis soluções aos problemas considerados, a teoria aponta para quais soluções são mais desejáveis (Czempiel, 1992; McGrew, 2002; Michie, 2003; Koenig-Archibugi, 2003). Tal juízo de valor não é visto de maneira pejorativa: segundo esta perspectiva, a razão, entendida como pensamento superior, leva-nos, necessariamente, a

⁸ Ver nota 2

tomadas de decisão deste tipo, sendo este nosso dever histórico⁹. Em curtas palavras, a Governança Global nos direcionaria a um projeto liberal global, amplamente ancorado na democracia como principal sistema político e o livre-comércio como princípio inquestionável, este último com status não muito diferente ao de uma “vaca sagrada”, para ficar com um termo de Goldstein (1988:187).

Em terceiro lugar, a Governança global incorpora em seu arcabouço visões de mundo de novos atores: para esta perspectiva, vivemos num mundo em transformação, com uma diminuição paulatina da centralidade dos estados e governos na condução dos assuntos globais, com destaque para indivíduos e organizações internacionais que tem se mostrado mais adequados na condução destes assuntos (Koenig-Archibugi, 2003; Woodward, 2003). É preciso fomentar a proliferação de centros de autoridade, o que traria resultados positivos em termos de *accountability* e intensificação da transparência, que teria como efeito a diminuição de conflitos. Segundo Rosenau (2009:4), “the more centers of authority proliferate, the less is any one country or group of countries likely to dominate the course of events”. Além dos tradicionais “novos atores”, tais como organizações não-governamentais, multinacionais, sociedade civil, organizações transnacionais, grupos étnicos, organizações internacionais, Rosenau (2009) afirma que devemos considerar também burocracias internacionais, organizações híbridas, agências do Estado e as comunidades locais, fundações privadas, comunidades epistêmicas e comunidades migrantes. Todos são exemplos destes novos atores que podem (e devem) conquistar cada vez mais espaço nos principais fóruns de decisões globais.

Podemos dizer que existe certo consenso entre as três perspectivas mencionadas acima em torno das seguintes questões: refutam a tradicional hierarquização das questões internacionais (entre *low* e *high politics*) e passam a atribuir importância a novos temas; tendem a focar as regras ou o sistema de regras que constroem ou influenciam a conduta dos atores no cenário internacional, em detrimento do tradicional foco em questões

⁹ Em linhas gerais, dois grupos derivam de tais considerações: o inter-governamentalismo e o cosmopolitismo. Este primeiro, como nos mostra Grimm (1995), partem do pressuposto de que a inclusão de novos atores nos processos decisórios globais tornam suas ações mais legítimas, evitam a exclusão e fomenta a solidariedade e, por isso, devem ser fomentados. Não muito diferente, os cosmopolitas entendem, como nos mostra Falk (1995), entre outras coisas, ser necessária a construção de múltiplos canais que garantam o pluralismo e democratização das instituições internacionais, o que aumentaria sua efetividade e legitimidade.

clássicas; partem do pressuposto que a política internacional tem se tornado cada vez mais complexa e dinâmica, o que demandaria uma estrutura decisória mais eficiente, com participação do maior número de atores.

O sistema GATT/OMC é uma das instituições mais citados pelos estudos sobre Governança Global. Não à toa, este exemplo geralmente aparece com certo destaque nestas análises, com papel central nas obras de autores tais como Keohane (2012), Young (1999) e Michie (2003). Os demais regimes, tais como o de segurança, extremamente hierarquizado, o de direitos humanos, que não conta com a participação efetiva e comprometida das principais potências, o de combate ao crime, geralmente ineficientes por não contar com a cooperação de muitos países, entre outros, possuem muitas barreiras que impedem a participação de novos atores e tensionam os debates na direção dos países mais poderosos. Não obstante, o regime de comércio seria “agregador”, permitindo a participação de inúmeros países com o mesmo poder de voto e permitindo a criação de coalizões com pautas diversas. Além disso, seus acordos estão sob o princípio do “compromisso único” (*single undertaking*) e possuem um sistema de solução de controvérsias que atua como “dentes”, constringendo os Estados membros a cumprirem o acordado, independente de seu peso militar ou econômico.

Em primeiro lugar, tais pressupostos são inadequados, pois generalizam a partir do sistema GATT/OMC, sem considerar as suas especificidades. Em linhas gerais, usa-se deste regime, e sem grandes considerações, generaliza-se para os demais, muito embora não possuam as mesmas características e instituições de apoio. Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003:33) apresentam algo semelhante ao afirmar que “as inovações institucionais não necessariamente se deslocam bem”. Em outras palavras, a natureza das instituições não é constante, muito menos dada de maneira exógena, mas é contextual; ou seja, pode variar com as circunstâncias, de acordo com as necessidades de cada localidade ou cada tempo histórico. Tal pressuposto neoliberal parece ignorar as especificidades de cada caso ao aconselhar a implementação de um padrão institucional homogêneo de acordo com seus princípios pré-estabelecidos de forma atemporal (Chang, 2004).

Além disso, embora não se discuta a importância que o comércio tem para os países, tal literatura atribui pesos semelhantes para as diferentes questões, ignorando o fato dos

países atribuírem pesos desiguais às questões postas em pauta pelos teóricos da Governança Global. Como exemplo disso, vale destacar que o comércio internacional, quando comparado ao sistema financeiro internacional, possui dimensões pequenas, o que inviabilizaria qualquer comparação direta entre estas duas questões (Epstein, 2005; Felix, 2005). Para complicar ainda mais, grande parte das decisões de comércio é tomada pelos formuladores de política macroeconômica, sendo pouco útil a separação do comércio com os demais aspectos da política econômica.

Blecker (2005:200) parece concordar quando diz que “money is not neutral when nominal exchange rates determined by autonomous financial dynamics affect real trade flows”. A cisão entre “comércio” e “finanças”, embora possa ter sido útil nas explicações do período Bretton Woods, até pelas características intrínsecas a este sistema, não fazem mais sentido na conjuntura atual, onde o mercado financeiro ganha dimensões volumosas, superando em muito o montante do comércio clássico. Na mesma linha, o GATT, criado desde o pós-II Guerra Mundial, tinha como área de competência apenas o comércio, primeiramente o setor de manufaturas, depois o de serviços e por último o agrícola. Fazia parte, portanto, de um projeto de poder patrocinado pelos Estados Unidos. Com o fim de Bretton Woods, o poder decisório em termos de comércio migrou para outro lugar, e o GATT passou a discutir seus efeitos.

Na mesma direção, temas como segurança, defesa, direitos humanos e meio ambiente recebem conotações distintas e, portanto, possuem pesos diversos: existem questões que recebem um papel menor dentro das estratégias dos países, alterando a maneira como estes inserirão a questão no plano internacional. São observadas variações deste tipo até mesmo dentro do próprio regime de comércio: um país que fundamenta sua política de desenvolvimento econômico no setor exportador atribuirá um peso diferente ao comércio em comparação a outro país com estratégias diferentes. Em outro extremo, o próprio sistema GATT/OMC possui suas contradições inerentes para se adequar às estratégias de seus principais patrocinadores. O mais evidente é a maneira como a propriedade intelectual é tratada neste regime: ao mesmo tempo em que se fomenta um sistema de livre-concorrência comercial entre os países, quando se discute propriedade intelectual o diagnóstico é justamente o contrário. Neste caso, deve-se restringir, criar

barreiras, proteger, etc. Em suma, a eficiência e o comprometimento variam de acordo com a questão em pauta, a posição internacional do país e a posição no sistema econômico internacional.

Por último, vale destacar também uma obviedade pouco dita: déficits comerciais não têm a mesma conotação e/ou impacto nos países, principalmente quando entendemos os Estados Unidos (e o dólar) como a principal potência reguladora econômica. O crescimento econômico mundial depende, em grande medida, do déficit americano e, em contrapartida, este déficit não tem o mesmo impacto que teria em outros países, pois o dólar ocupa uma posição diferenciada nas relações macroeconômicas internacionais, sem mencionar as remessas de lucro e o comércio intrafirma. Como Gilpin (2004) afirmou: todos os países estão sujeitos mais ou menos às mesmas regras, exceto um, justamente a principal potência. O sistema funciona, portanto, na base n-1. Há efeitos colaterais e isso se torna evidente quando se acompanha os debates existentes no Congresso norte-americano. Entretanto, existem mecanismos institucionais que, embora já tenham sido mais eficientes no passado, dão suporte aos setores prejudicados como, por exemplo, o Trade Adjustment Act, na seção 201, entre outros mecanismos (Vigevani, *et ali*, 2005; Destler 2005; Goldstein, 1988).

Além disso, o princípio do “compromisso único” (*single undertaking*), somado ao poder de voto igualitário, não está isento de fortes influências dos países mais desenvolvidos. Na verdade, pode até fomentar ainda mais a sua existência, agora, porém, com uma roupagem diferente, mais “legítima” por ser “consensual”. Em outras palavras, é equivocado supor que todos os países têm o mesmo peso nas negociações. Uma estratégia largamente utilizada pelos Estados Unidos é a adoção de negociações paralelas, que acontecem geralmente em termos bilaterais, e que, como consequência, tensiona as votações. Além disso, a necessidade imposta pelo “compromisso único” como parte dos trade-offs faz com que grande parte do conteúdo acordado não traga benefícios aos assinantes, principalmente para os PEDs.

Já para os Estados Unidos, o sistema GATT/OMC está subordinado a sua estratégia de projeção de poder global, e não o contrário: este país possui mecanismos de *enforcement* muito mais poderosos e sem a necessidade da existência de consensos. Já em 1962, o Trade

Expansion Act garantia ao presidente amplo poder de retaliação contra barreiras agrícolas “injustificáveis” e autoridade para certas retaliações, desde que justificáveis. O Trade Act de 1974 tornou esta autoridade presidencial discricionária e expandida, com o objetivo de retaliar contra barreiras externas irrazoáveis, além de obrigar o USTR a apresentar relatórios ao Congresso a cada seis meses listando as questões com maior possibilidade de aumentar as exportações dos Estados Unidos. O Trade Agreement Act de 1979 (Seção 301-306) especificava que o presidente deveria usar sua autoridade para impor acordos de comércio e esclarece a aplicabilidade das retaliações no setor de serviços, além de estabelecer procedimentos para investigações mais detalhadas, incluindo prazos para ações; o Trade and Tariff Act de 1984 (Seção 301-307) concedeu ao USTR a possibilidade de iniciar investigações e recomendar ações para o presidente, além de autorizar retaliações no setor de serviços e incluir pela primeira vez cobertura aos investimentos intelectuais e estrangeiro direto. Já a Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Seção 301-310) garantiu de uma vez por todas ao USTR autoridade para retaliar, além de tornar o mecanismo automático, exigindo do USTR a identificação de prioridades do comércio, incluindo a designação de “países prioritários e práticas” a serem investigadas sob a seção 301. O mecanismo também estabeleceu a “301 especial” para promover a afirmação mais agressiva de direitos de propriedade intelectual, além de estabelecer novos prazos para a ação em casos que envolvam o GATT, resolução de litígios ou propriedade intelectual. Em suma, o fim era o mesmo (promover o livre-comércio no mundo), os meios poderiam variar (por vezes via regime internacional de comércio, por vezes via práticas unilaterais)¹⁰.

A utilização da Governança Global como categoria analítica, até mesmo ao tratar do sistema GATT/OMC, tem pouco a contribuir caso desconsidere estas questões. O papel central dos Estados Unidos nos regimes multilaterais de comércio e a importância que estes arranjos ocuparam (e ainda ocupam) no projeto de poder deste país geram importantes distorções. Portanto, generaliza-se a partir de análises problemáticas sobre o regime de comércio, o que praticamente inviabiliza a utilização do conceito.

¹⁰ Ver também Ricupero (1999:14); Destler (2005).

Os limites do debate entre “Estado Plural” e “Estado Unitário”

Duas concepções de Estado, a plural e a unitária, têm impactado as teorias de Relações Internacionais e, conseqüentemente, as análises de política externa e dos regimes internacionais. A concepção pluralista parte do entendimento de que os interesses particulares (dos grupos, empresários, burocracias, etc.) determinam as políticas de Estado. Vale destacar que esta concepção de Estado caminha muito próxima as teses liberais. Para Adam Smith, por exemplo, o Estado deve se limitar à manutenção de algumas instituições estratégicas, como as forças armadas, a polícia e os sistemas judiciário e educacional. Todo o resto, portanto, deveria acontecer de forma “natural”, obedecendo às lógicas de mercado e de Estado mínimo, o que promoveria a eficiência econômica e a paz.

Graham Allison (1971), a partir de trabalhos desenvolvidos por Charles Lindblom (1970), Richard Neustadt (1966), entre outros, foi um dos precursores deste tipo de concepção plural na análise de tomada de decisão com foco nas abordagens domésticas. Este autor desenvolveu três tipos ideais para analisar a crise dos mísseis em Cuba, conhecido como os três modelos de Allison, sendo que o segundo e o terceiro modelos merecem destaque¹¹. O Segundo modelo, denominado “Organizacional”, entende as organizações intra-estatais como as unidades básicas de análise. Assim, o governo não é mais considerado um ator unitário, pois existe ao seu redor uma constelação de organizações, cada uma com um interesse próprio, com prioridades, percepções e questões diferentes. O principal objetivo destas organizações é garantir o orçamento, a sobrevivência, ou cooptação de poder. Segundo o autor, “government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own [...] governments perceive problems through organizational sensors. Governments

¹¹ O primeiro modelo foge das questões abordadas neste tópico e se encaixa melhor no próximo. Denominado Estatal, o governo é unitário e as ações são tomadas de forma puramente estratégica. A segurança, assim, tem prioridade e a noção de racionalidade, tal como nos ensina a teoria dos jogos, é o elemento básico das decisões. Nas palavras do autor, esta abordagem “provides for rational discipline in action and creates astounding continuity in foreign policy which makes American, British, or Russian foreign policy appear as an intelligent, rational continuum... regardless of the different motives, preferences, and intellectual and moral qualities of successive statesmen” (Allison, 1969:692).

behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior” (Allison,1969:698).

O terceiro e último modelo de Allison denomina-se “Individual”. Neste nível, os principais atores são os indivíduos que possuem uma posição de importância no governo, pois podem influenciar diretamente na adoção de uma determinada decisão. Questões tais como personalidade, capacidade de barganha, habilidade política, vontade pessoal, entre outras, ganham relevância. Segundo o autor,

“Man share power. Men differ concerning what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics. What one nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others. More often, however, different groups pulling in different directions yield a resultant distinct from what anyone intended. What moves the chess pieces is not simply the reasons which support a course of action, nor the routines of organizations which enact an alternative, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question” (Allison,1969:707)

A partir desta tradição, a concepção de Estado plural teve desdobramentos diversos no campo de estudo das Relações Internacionais, como Morton Halperin (1974), Robert Gallucci (1975), Peter Katzenstein (1985), Joel D. Aberbach (*et al.* 1981), Peter B. Evans (*et al.* 1993), Andrew Moravcsik (1992), Helen Milner (1997), Jonh Odell (2000), entre outros. Para Maria Regina Soares de Lima (2000:296), por exemplo, não é possível entender política externa sem considerar as estruturas domésticas e a política interna. Para Keohane e Nye (1977), as relações internacionais são marcadas pela “interdependência complexa”, caracterizada pela existência de canais interestatais, transgovernamentais e transnacionais, além de múltiplos temas na agenda internacional sem uma hierarquia definida e a ineficiência da utilização da força militar entre as partes em situações ou temas que envolvam uma relação de interdependência complexa. Para Christopher Hill (2003:52), “it soon becomes indispensable, however, when trying to understand an international event or a particular actor’s behavior, to break down the action into its various levels and components”.

Na década de 1980 esta concepção ganha adeptos de peso, como Peter Gourevitch (1986), Ronald Rogowski (1985), Helen Milner (1989). Para estes autores, era preciso considerar os fatores domésticos como indutores de transformações internacionais. As teorias do jogo político doméstico, portanto, passam a ser utilizadas para analisar as principais diretrizes de comércio dos diferentes países. Segundo esta perspectiva, a política comercial é uma das respostas dada ao jogo político doméstico. Neste cenário, grupos de interesse, como empresas, multinacionais, bancos etc., pressionam a máquina estatal para agir de uma determinada forma por meio de instrumentos de pressão, como lobby (Putnam, 1988; Evans, 1993; Moravcsik, 1997). Outras forças, tais como *grass roots lobbying* (Clough, 1994; Cintra, 2007), instituições (Rogowski, 1999), sistema eleitoral (Reilly, *et al.* 1999), dentre outras, também ganham relevância, pois são instrumentos importantes para dominar ou influenciar a máquina pública. Neste sentido, o Estado deixa de ser um ator autônomo. Todas as suas ações obedecem às demandas internas. Os grupos melhor organizados possuem maior capacidade de transferir suas demandas ao Estado e, uma vez feito isso, as políticas de comércio passam a refletir o posicionamento defendido por estes atores.

Para os autores desta perspectiva não existe nada que se aproxime a um interesse nacional coeso, algo que pudesse ser definido como pertencente a um bem geral do Estado. Existem, de fato, vários interesses que buscam, de uma forma ou de outra, transformar suas demandas particulares em política de Estado. Em outras palavras, o interesse nacional, definido aqui como o interesse de Estado, nada mais é do que a existência de um interesse particular que conseguiu se sobressair a ponto de controlar a máquina pública (Moravisk, 1993). Hill (2003:82) chega a afirmar que, ao considerar os atores domésticos, “long-term strategic planning becomes almost impossible” (grifo nosso).

Robert Putnam (1988) com a teoria dos jogos dos dois níveis é um dos principais autores que trabalham com o jogo político doméstico. Segundo este autor, existe uma relação direta entre o nível doméstico e o nível estatal. Da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), precisa barganhar com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II). *Win-set* é um dos principais conceitos trabalhados pelo autor. Trata-se do alcance das propostas de uma negociação, tanto

propositivas quanto defensivas, consideradas positivas pelos grupos domésticos. Segundo o autor, o tamanho do Win-set depende do jogo político doméstico. Baseado nestes pressupostos, o autor busca relacionar os dois níveis centrado nas duas hipóteses centrais: “the smaller the win-set, the greater the risk that negotiations break down” e “a small win-set can be a bargaining advantage” (Putnam, 1988:438-40)¹².

Dentro desta perspectiva, Estados que não garantem mecanismos de acesso claramente definidos tendem a estar em desvantagem uma vez que as políticas adotadas pela máquina pública tendem a não refletir as demandas domésticas de maneira eficaz, prejudicando a economia doméstica. Esta é a lógica do Putnam, com a teoria dos Jogos dos dois Níveis. O Brasil é um dos exemplos citados (Oliveira & Moreno, 2007), pois entende-se que a formulação de política internacional brasileira acontece de modo autônomo dos interesses domésticos. No tocante à política comercial, seria interessante criar alguma agência nos moldes do USTR norte-americano, garantindo assim o acesso do privado ao público no cenário político brasileiro.

Outro autor que trabalha com esta perspectiva doméstica é John S. Odell. Ao analisar o papel da ameaça nas Negociações Internacionais, Odell afirma que sua utilização de forma bem sucedida é resultado da política doméstica: “the effects of coercion attempts vary, and one thing they depend upon is internal politics” (Odell, 1993:234). Charles Maier, embora com menor ênfase, também parece se inserir neste grupo. Ao analisar a construção do sistema econômico do pós-Segunda Guerra, o autor conclui que “the construction of the post-World War II Western economy under United States auspices can be related to the politic and economic forces generated within American society” (Maier, 1978:24)¹³.

¹²Tomando estes argumentos como pressupostos alguns autores acreditam que é preciso criar meios que conectem os diferentes setores domésticos e o Estado. Estes mecanismos de acesso garantiriam uma competição para dominar a máquina pública mais direta, garantindo o acesso de setores menos favorecidos. O USTR, no caso americano, tem sido citado como exemplo desta ligação entre o que é particular, ou seja, o jogo político doméstico, e o que é público, ou seja, o Estado (Vigevani et al., 2005).

¹³Katzenstein (1976:45) também chama atenção para este nível de análise. Segundo ele, existem três formas de lidar com a questão: por meio do paradigma nacionalista, do paradigma realista e do paradigma neoliberal. Segundo o autor: “Content and consistency of foreign economic policies result as much from the constraints of domestic structures as from the functional logic inherent in international effects. A correct determination of the relative weight of international and domestic factors is one of the keys to an adequate analysis of international politics. Although domestic and international forces are complementary rather than competing in their impact on foreign economic policies, it appears that on questions of the international economy

A análise do jogo político doméstico, da competição burocrática ou da influência de lideranças individuais no processo decisório, além de partir desta concepção plural de Estado e de atribuir poder de “agência” a estes atores, possui alguns pressupostos e desdobramentos questionáveis. Em primeiro lugar, as motivações para a ação destes atores não-estatais partem sempre de um princípio metodológico inerente às análises da escolha-racional: a racionalidade, definida como maximização dos benefícios e redução dos custos, determina as preferências destes atores. Assim, recria-se o problema: enquanto o Estado não pode ter um interesse independente das composições políticas internas, os interesses dos grupos domésticos são determinados pela “racionalidade” inerente àquele grupo. Portanto, do ponto de vista metodológico, realistas e liberais, independente de suas divergências teóricas, empregam a ação racional como ponto de partida para suas formulações.

Como desdobramento desta constatação, uma segunda crítica que deve ser feita diz respeito ao conceito de racionalidade. As ideias recebem um papel quase nulo. Ao analisar livros, tais como *“Ideas, Interests and American Trade Policy”* de Goldstein (1993) e *“Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change”* de Goldstein e Keohane (1993), Jacobsen afirma que as ideias não devem ser consideradas como variáveis explicativas independentes (Jacobsen, 1995, p.285). Em suma, a lógica do benefício rege o comportamento dos atores em todos os tempos e espaços e as ideias são consideradas, no máximo, como variáveis intervenientes¹⁴. E, mesmo quando as ideias são consideradas, elas são determinadas pela lógica daquele grupo por meio da “socialização da função” (role-socialization).

international politics can no longer be adequately analyzed from the lofty heights of the international system alone. The political causes and consequences of many current international problems of the international economy should instead be interpreted as well from the perspective of domestic politics”.

¹⁴ O conceito de “Bounded Rationality” é uma tentativa de aproximar esta escola com variáveis abstratas, mas ainda com grande ênfase nas variáveis puramente materiais. Segundo Jones (1999, p.297), “a racionalidade limitada [bounded rationality] afirma que os tomadores de decisão são intencionalmente racionais, isto é, eles são orientados objetivamente e de forma adaptável, mas por causa da arquitetura cognitiva e emocional humana, ocasionalmente falham em decisões importantes”. Talvez esta seja a principal ponte que ligue a escola da escolha racional com a próxima escola, a sociológica, que será abordada mais adiante. O que a diferencia deste tipo ideal é sua tentativa de relativizar a racionalidade dada de maneira exógena ao acrescentar variáveis cognitivas que torna este princípio mais flexível às percepções dos atores.

Em terceiro lugar, os argumentos desta literatura, se levados às últimas consequências, permitem-nos dizer que as decisões tomadas raramente são aquelas inicialmente imaginadas pelos atores domésticos, diminuindo a possibilidade de se atingir o ponto ótimo. Nas palavras de Christopher Hill (2003: 86), “internal dynamics invariably shape policy that produce compromises that are unsatisfactory in terms of their external competence”. A função básica das instituições domésticas seria, portanto, promover a eficiência e garantir padrões de produtividade (North, 1971:125). Em outra oportunidade, North afirma que “instituições reduzem os custos de transação e produção, de modo que os ganhos potenciais do comércio sejam realizados. Ambas as instituições políticas e econômicas são partes essenciais de uma matriz institucional eficaz” (North, 1991:98). A garantia da produtividade é, portanto, o *ethos* das instituições: “a questão central da história econômica e do desenvolvimento econômico serve para explicar a evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente econômico que induz o aumento da produtividade” (North, 1991:98).

Entretanto, esta visão das instituições não é a única, além de ser insuficiente para captar importantes dinâmicas por quatro motivos: a) quando se fornece uma visão funcionalista às instituições, há dificuldades para explicar a ineficiência fora do argumento simplista da irracionalidade, além de ignorar outras forças que não as econômicas que podem atuar na ação política e econômica dos atores; b) tal abordagem possui grande dose de intencionalismo, ou seja, os atores controlam todo o processo de criação e mudança institucional, sendo esta última apenas reflexo direto das intenções dos atores, não sendo possível atribuir as instituições nenhum tipo de caráter autônomo; c) tal abordagem atribui caráter voluntarista aos atores e, como consequências disto, as instituições nascem “contratualmente”, com o consentimento dos atores, sem considerar de maneira suficiente o papel das assimetrias; d) tal abordagem atribui às instituições um papel de mediador de interesses — ou de potencializador de equilíbrio — não explicando bem a mudança, o desequilíbrio, ou quando uma instituição favorece mais um grupo em detrimento de outro (Hall & Taylor, 1996).

Vale mencionar também que esta literatura foi pensada, em grande medida, para entender o caso contemporâneo norte-americano, o que torna a sua utilização problemática especialmente quando aplicada a outras regiões. Hermann (2001:49), por exemplo, afirma

que “to date models of foreign policy decision making have had a distinctly U.S. flavor”, e conclui dizendo que “the U.S. bias in the decision – making literature has made it difficult to generalize to other countries and has given researchers blind spots regarding how decisions are made in government and cultures not like American”.

No outro extremo, além desta concepção pluralista do Estado, existe uma segunda concepção antagônica que tem influenciado igualmente as análises sobre a participação dos países nos regimes. Trata-se da visão do Estado unitário. Não podemos, certamente, agrupar todos os autores num grupo coeso, pois eles diferem em muitos pontos. Contudo, o seguinte ponto os une neste tópico: todos garantem, em maior ou menor grau, poder autônomo aos Estados.

O Realismo Clássico é uma das mais influentes escolas a lidar com esta questão. Para eles o Estado difere fundamentalmente da sociedade. Isso quer dizer que não existe uma relação direta entre o jogo político doméstico e o Estado, pois o último possui autonomia exclusiva para tomar as decisões. Basicamente, as principais premissas que baseiam a tradição Realista são: Estado é o único ator, é caracterizado como unitário e racional e a política não se baseia em princípios morais. A razão de Estado prevalece, bem como a soberania em assuntos domésticos. Sendo esta a natureza de todos os Estados, o Sistema Internacional é anárquico. Além disso, o Realismo parte do pressuposto de que os Estados são unidades políticas integradas e que, se não houver tal integração, cabe ao Estado criá-la. Assim, o Estado é o único ator influente nas Relações Internacionais, separando de forma rígida a dinâmica interna da internacional. A segurança é central para a manutenção do Estado e de total controle deste. Todos estes argumentos, em maior ou menor grau, estão presentes nos seis pontos de Morgenthau (2003), um dos principais autores desta corrente.

Entretanto, tal abordagem sofreu mutações para se adequar a novos desafios impostos pela nova dinâmica dos acontecimentos internacionais durante a década de 1980 em diante. Waltz, por exemplo, alterou alguns pressupostos do Realismo Clássico para avançar no debate, mudando a dinâmica motivacional da ação¹⁵. Uma das principais

¹⁵ A natureza do homem deixa de ser a força motivadora, como nos ensina Morgenthau (2003), e a estrutura internacional assume este papel. A este respeito Waltz afirma que “um sistema é composto de uma estrutura e

características do Neorealismo Waltziano é a ênfase dada ao nível estrutural. Isso quer dizer que as unidades intraestatais são totalmente ignoradas e perdem, se compararmos com os teóricos da política doméstica, o papel de destaque na formulação de políticas não recebendo, aqui, papel algum. As características dos próprios Estados, suas peculiaridades, sistema político, tipos de instituições, religião etc., deixam de ser relevantes. O que importa para este autor é a localização posicional dos Estados um com relação aos demais. A este respeito Waltz afirma que

“‘Relação’ significa a interação das unidades e a posição que elas ocupam entre si. Para definir estrutura é necessário ignorar como as unidades se relacionam entre si (como elas interagem), concentrando-se em como elas se posicionam em relação às outras (como elas se arrumam e se posicionam). Interações, com já insisti, ocorrem no nível das unidades. Como as unidades posicionam-se em relação às demais, a forma que elas são posicionadas ou arranjadas, não é propriedade das unidades. O arranjo das unidades é uma propriedade do sistema” (Waltz, 2002:80).

A formulação teórica de Waltz, em suma, difere-se muito em relação aos teóricos da política doméstica. Assim como o Realismo Clássico, o Estado se mantém como o ator autônomo. Ele possui autonomia em questões internacionais, sendo o único responsável, além dos constrangimentos impostos pela estrutura, pelas decisões tomadas pelos Estados.

Dentro desta perspectiva estrutural, outros dois autores além de Waltz merecem destaque. O primeiro deles é Stephen Krasner (1976). Em seu artigo “State Power and the Structure of International Trade”, o autor afirma que “interdependece is not seen as a reflection of state policies and states choices (the perspective of balance-of-power theory), but as a result of elements beyond the control of any state or a system created by states” (Krasner, 1976:19). Baseado nisso, o autor afirma que a política comercial dos Estados é definida pelo interesse e poder dos Estados em maximizar as metas nacionais. Para os propósitos deste trabalho, faz-se importante destacar a relação entre a distribuição de poder e o grau de abertura no comércio internacional feita pelo autor (a tabela abaixo sintetiza

de unidades interagindo. A estrutura é o amplo sistema componente que torna possível pensar em um sistema como um todo” (Waltz,2004:79). Logo em seguida o autor conclui que “abstrair atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre tipos de líderes políticos, instituições econômicas e sociais e acordos ideológicos que os Estados podem ter” (Waltz, 2004:80).

este argumento). Assim, a política comercial dos Estados varia de acordo com as movimentações estruturais e não como resultante de pressões domésticas.

Sem se desvincular de seus esforços teóricos anteriores, como a Teoria da Estabilidade Hegemônica, Robert Gilpin (2004), assim como Waltz (2002), Krasner (1979) e Ikenberry (1996), reconhece a estrutura internacional¹⁶ como um importante nível de análise para a compreensão da política comercial dos Estados. Tanto o Realismo Estrutural de Waltz quanto a Política Econômica Internacional de Gilpin enfatizam o Estado como ator principal. Os dois teóricos veem a política como um meio para atingir um fim, desprovida de moralidade, em um cenário de autoajuda. Contudo, tais autores divergem no debate sobre o equilíbrio entre segurança e economia.

Gilpin define poder como capacidade militar, econômica e tecnológica. Desta maneira, a natureza do Estado continua sendo a mesma (busca por sobrevivência em um cenário de autoajuda), mas nem sempre gastos militares terão prioridade sobre assuntos econômicos, uma vez que este último também é uma forma aquisição de poder importante. Esta diferenciação é respeitável, embora sutil, porque abre o leque para a ascensão de novas variáveis no trabalho de Gilpin, deixadas em segundo plano por Waltz, como a utilização da Política Comercial como ferramenta para agregar poder. Embora estas abordagens difiram em importantes questões, todas elas reconhecem a existência de um Interesse Nacional não definido exclusivamente como resultado do jogo político doméstico.

Leo Panitch também atribui ao Estado grande autonomia. (Panitch, 2000). Ao discorrer sobre o processo globalizante, processo este usado por muitos como exemplo da falência da autonomia dos Estados, o autor afirma que o Estado permanece e que a globalização é resultado de suas ações autônomas. É isto que o autor quer dizer ao afirmar

¹⁶ Entretanto, Gilpin tem mais facilidade para lidar com a mudança do que Waltz. Sua Teoria da Estabilidade Hegemônica prevê a alternância de potências hegemônicas, o que pode alterar de maneira significativa as regras do Sistema Internacional (Gilpin, 1984). O próprio Gilpin reconhece diferenças significativas entre sua obra e a de Waltz: “This problem may be illustrated by a brief consideration of Waltz’s and my own last books. In his Theory of International Politics, Waltz employs a theoretical framework that is, to use Brian Barry’s useful formulation, essentially ‘sociological’: Waltz starts with the international system and its structural features in order to explain certain aspects of the behavior of individual states. My War and Change in World Politics emphasizes the opposite approach, namely, that of economic or rational choice theory: I start with individual state actor and seek to explain the emergence and change of international systems.” (Gilpin, 1984:303).

que “the process of globalization, far from dwarfing states, has been constituted through and even by them” (Panitch, 2000). Assim, a mobilidade do capital, o fim das barreiras ao comércio, as privatizações, entre outros, embora sejam desafios importantes, não minaram por completo a autonomia dos Estados.

Krasner (1979), em outra oportunidade, chega a afirmar que o Estado, representado por uma cúpula dirigente, possui interesses próprios que podem ou não se adaptar às demandas internas. Assim, não são todos os casos que as ações de Estado respondem diretamente aos interesses domésticos. Isso é reflexo da autonomia do Estado. Em algumas questões esta cúpula dirigente tem mostrado certas preferências que perduram no tempo e não obedecem as mudanças de governo. Isso mostra que as políticas adotadas pelo Estado nestas situações obedecem aos interesses políticos e não apenas aos grupos de interesse domésticos. Em outras palavras, não se pode desconsiderar as opções geo-estratégicas dos Estados que costumam utilizar a política econômica ou comercial como um de seus instrumentos. Segundo Krasner “U.S. leaders have been more concerned with general political objectives than with specific economic ones. They often ignored the positions taken by large private corporations” (Krasner, 1978). Segundo o autor, existe um Interesse Nacional representado pelo Estado que não necessariamente responde aos interesses políticos domésticos, embora este nível possa constranger seu campo de ação. “For operational purposes the state can be conceived of as comprising those central governmental institutions that are charged with protecting the general well-being of the society and are relatively insulated from particular group pressure. For the United States, the White House and the State Department are the most obvious candidates” (Krasner, 1978).

Outro exemplo é Michael Mann. Para este autor, o Estado possui poder autônomo que emana tanto na sua forma despótica (que a elite estatal pode empreender sem negociar com grupos da sociedade civil), quanto na infraestrutural (capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar as decisões políticas por todo o seu domínio) derivada de sua capacidade única de prover uma forma de organização centralizada territorialmente (Mann, 1992:169). Contudo, não se trata de uma unidade fechada, pois mesmo o Estado está sujeito às variações do IEMP (*ideological, economic, militarye political*). Isso quer

dizer que o Estado moderno é um tipo específico de materialização social resultante de uma combinação específica das quatro fontes de poder social, o que abre margens para a existência de outros arranjos. “The state is ‘polymorphous’”, afirma Leicht (2010:44).

Embora todos estes autores possuam diferenças significativas, todos eles garantem ao Estado, com maior ou menor intensidade, certo poder autônomo. Para estes autores, com exceção de Waltz, a autonomia dos Estados pode ser minimizada por meio de demandas internas, mas não de maneira completa, sempre havendo espaço para a atuação do Estado. Além disso, estes autores afirmam que a estrutura internacional também pode minimizar a autonomia dos Estados e, conseqüentemente, moldar a política comercial.

O desafio destas análises parece ser encontrar num meio termo entre os interesses autônomos do Estado e a atuação dos grupos domésticos, sem perder de foco a desigualdade internacional em termos econômicos e militares e a relação disso com as instituições internacionais.

A história da política comercial dos Estados Unidos parece deixar claro que a formulação desta política não responde, apenas, ao jogo político doméstico. Além da posição internacional ocupada por este país, o Estado norte-americano representado por uma cúpula dirigente (Casa Branca, Departamento de Estado, Departamento de Comércio, USTR, entre outros) que mantém diretrizes de longo prazo, também teve papel significativo, bem como autonomia. Muitas das inovações institucionais as quais assistimos nos Estados Unidos surgiram da busca pelo Congresso norte-americano de adequar os interesses diversos da economia doméstica norte-americana com os interesses de Estado, fundamentalmente políticos e estratégicos.

Segundo Peter Gowan, existe uma dimensão estratégica de Estado que não pode ser ignorada. Ao discorrer sobre o fim do sistema Bretton-Woods, o autor afirma que “o país não é, naturalmente, simplesmente os seus políticos eleitos: eles vêm e vão, mas o país deve permanecer, e a tarefa dos funcionários públicos graduados é a de apresentar os fatos a seus

chefes políticos: os fatos sistêmicos da situação e interesses do país dentro de um horizonte de tempo maior do que o ciclo eleitoral” (Gowan, 2003:108). Em outra oportunidade, ao discorrer sobre as políticas pró-Japão e Europa adotada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, o autor afirma que “this turn was thus not simply the spontaneous outcome of market decisions by capitalists. They were concerted efforts in the field of state strategy” (Gowan, 2007:15). Esta divisão feita pelo autor demonstra que existe uma dimensão estratégica que não responde aos interesses dos capitalistas, ou seja, dos grupos de pressão.

Baseado no caso em questão, podemos concluir que para entender alterações nas diretrizes de comércio norte-americano, ainda mais quando o que está em jogo não são questões puramente circunstanciais, mas que alteram significativamente o rumo da estratégia de comércio norte-americana faz-se necessário relacionar tanto o jogo político doméstico, bem como suas relações com o Congresso, o Estado representado pela Administração e seus interesses de longo prazo. Este último, entretanto, precisa ser compreendido como um ator autônomo. Caso contrário, se tudo for negociado por meio do modelo do Putnam, como assegurar uma política segura de longo prazo, que nada tem a ver com grupos de interesse econômicos domésticos? Esta pergunta se torna ainda mais relevante quando pensamos no papel desempenhado pelos Estados Unidos no Sistema Internacional. Afirmar que esta esfera de atuação não existe ou não é tão relevante é retirar da análise o campo político-estratégico e ignorar o papel do Estado como ator principal das Relações Internacionais.

CAPÍTULO 2 - A FACE MULTILATERAL DO UNILATERALISMO: MÉTODO, PROBLEMATIZAÇÃO E HIPÓTESE

No capítulo anterior, foram identificadas duas tendências principais no debate contemporâneo sobre as instituições econômicas internacionais. Primeiramente, parece ter ficado evidente a politização dos conceitos e seus enfiamentos naturais. Foi possível também identificar que as leituras tradicionais (regimes, declinismo, governança, jogo doméstico), além de possuírem problemas fundamentais na explicação do sistema GATT/OMC, como demonstrado, possuem uma marca análoga: uma leitura “racionalista” e atemporal, das instituições e dos conceitos.

A história é a principal (se não a única) alternativa para se evitar estas duas tendências. O institucionalismo historicizado¹⁷ (ou institucionalismo histórico) nos parece útil, embora tenham sido ignoradas nas interpretações da política comercial dos Estados Unidos, onde existe mais espaço para os autores que trabalham com política doméstica, como a “teoria dos jogos” e a teoria dos “jogos dos dois níveis” (Milner 1996, 1997, Putnam 1988, Evans *et al*, 1993). Ela nos servirá para denunciar esta marca análoga, além de propor uma alternativa metodológica.

A escola histórica¹⁸, portanto, se diferencia da escola da escolha racional por evitar a atemporalidade e por trazer à tona a especificidade temporal e espacial. Thelen e Steinmo (1992:27), dois dos principais autores desta abordagem, pontuam que “a simple search for regularities and lawful relationships among variables [...] will not explain social outcomes, but only some of the conditions affecting those outcomes”. Ao se desvincular do objetivo

¹⁷ O institucionalismo está longe de formar um grupo coeso, existindo, basicamente, três tipos de abordagens: (1) o Institucionalismo da Escolha-Racional; (2) o Institucionalismo Sociológico e (3) o Institucionalismo Histórico (Vide Hall e Taylor, 1996; Théret, 2003; Andrews, 2005; March e Olsen, 1998; e Kato, 1996). Enquanto a primeira abordagem enfatiza variáveis materiais e a segunda as variáveis cognitivas, a terceira busca fazer uma conjunção tornando o objeto de análise dinâmico.

¹⁸ Ethington resume assim a escola histórica: “hallmarks of the new institutionalism include a portrayal of institutions as semiautonomous actors; a contextualization of institutions within sociohistorical processes (and vice versa); a recognition of inefficiency, contingency, and accident in history; and a recognition of the relative autonomy of ideas and symbolic action in historical development” (Ethington, 1995:467).

de fazer generalizações teóricas universais, esta abordagem não entende as instituições como algo que deve levar necessariamente à eficiência material. “History cannot be guaranteed to be efficient. An equilibrium may not exist”, concluem March e Olsen (1998:738). Lecours (2000:514) chega a conclusão parecida ao afirmar que “[...] history [is not] a coherent sequence of events resulting from the behavior of rational self-interested maximizers but rather [history is] the contingent product of the interactions of a diversity of actors and institutions”. A realidade é complexa, muitas variáveis estão em jogo e, ao se destacar apenas uma e ignorar as outras, a análise pode perder de vista a relação entre variáveis por vezes contraditórias. E estas contradições representam uma condição *sine qua non* para a captação das oscilações conceituais.

A historização das instituições e conceitos: oinstitucionalismo histórico e as trajetórias institucionais

Ao se desvincular do objetivo de fazer generalizações teóricas universais, a escola histórica, a princípio, não entende as instituições como algo que deve levar necessariamente à eficiência material. As instituições são frutos do seu tempo e por vários motivos podem não levar à eficiência, o que não significa que elas devam ser consideradas irracionais como afirmariam os teóricos da escolha-racional uma visão instrumental da história¹⁹. Theda Skocpol (1995:106), uma das principais autoras desta corrente, também considera de extrema importância a compreensão do contexto. Segundo ela, os “institucionalistas históricos são mais propensos a traçar sequências de resultados ao longo do tempo, mostrando como os resultados anteriores alteram os parâmetros para a evolução posterior”. A política é um espelho de seu contexto, concluem March e Olsen (1984:735). “Proposições históricas são sempre contextuais”, afirma Smith e Lux (1993: 595). Neste sentido, a perspectiva histórica contribui para a captação das oscilações conceituais: contextos diferentes levam a interpretações diferentes dos mesmos conceitos.

Não obstante, para “historicizar” as instituições e os conceitos é preciso entender as raízes históricas que estão por trás dos fatos e, deste modo, das instituições (Teschke,

¹⁹Segundo March e Olsen (1984:737), “um processo histórico eficiente, nestes termos, é aquele que se move rapidamente para uma solução única, isto independente do caminho histórico”.

2003). Assim, os autores desta perspectiva acreditam ser mais viável identificar o verdadeiro motor das mudanças institucionais e das variações conceituais²⁰. “O método histórico fornece uma importante abordagem interpretativa de pesquisa que, ao contrário de outras abordagens, destina-se especificamente a investigar os motores que impulsionam a mudança através do tempo”, afirmam Smith e Lux (1993:595). Ao fazer isso, a complexidade não é algo que deve ser ignorado e se configura, na verdade, como sua riqueza, enquanto as demais escolas buscam propor generalizações que evitam a complexidade histórica, atribuindo, muitas vezes, definições atemporais aos conceitos.

Interessante notar que alguns conceitos, quando dominam o debate, se materializam em instituições formais. Assim sendo, alguns conceitos se tornam verdadeiras instituições (formais e/ou informais), daí a necessidade de historicizá-los, para denunciar suas intenções camufladas. Para isso, entende-se, neste trabalho, que as instituições são convenções, normas, rotinas ou procedimentos, formais ou informais, enraizadas na estrutura organizacional, tanto na política quanto na economia, e que podem perdurar por longos períodos ou mudarem com a conjuntura.

Além de fruto de sua época, as instituições também são autônomas. “Sem negar a importância tanto do contexto social da política e as motivações dos atores individuais, o novo institucionalismo insiste em um papel mais autônomo para as instituições políticas”, argumenta Peters e Pierre (1998:566)²¹. A principal prova disso é seu papel mediador entre a ação individual e as políticas públicas (Ethington & McDonagh, 1995). Podem moldar preferências, ditar quais são as possibilidades aceitáveis, constranger algumas alternativas políticas, entre outras funções. Ao mesmo tempo, são limitadas uma vez que respondem a

²⁰“Embora a sabedoria convencional e a mitologia popular sustentem que todos os historiadores apenas procuram reconstruir o passado ‘como ele realmente era’, a análise histórica profissional muitas vezes se move muito além de descrições sobre o que aconteceu e procura desvendar a complexidade das causas que movem os acontecimentos humanos” (Smith & Lux, 1993:595).

²¹O autor também afirma que “o argumento de que as instituições podem ser tratadas como atores políticos é uma reivindicação de coerência e autonomia institucional [...].Qualquer tentativa de compreender o comportamento independente da estrutura está condenado a fornecer apenas uma descrição parcial dos motivos dos indivíduos e dos valores que buscam através do processo político. Indivíduos e seus valores são alterados pelas instituições em que estão inseridos e com as quais eles entram em contato ” (Peter & Pierre, 1998:566).

outras instituições, interesses e ideias (Bawn, 1993:965)²².

Nessa direção, enquanto a escola da escolha-racional e a escola sociológica, embora com pressupostos fortes, têm dificuldades para explicar a mudança, o método histórico nos promete contribuir com tal questão por considerar as instituições sempre de forma histórica. Ao visualizar o objeto em movimento, traçando suas raízes, a continuidade e a mudança institucional acabam sendo naturais. Portanto, a maneira como lida com o dinamismo institucional é um dos principais fatores que diferenciam a escola histórica das demais, pois ela busca ser um meio termo entre análises estáticas e extremamente dinâmicas.

Tal escola “responde a questão muitas vezes negligenciada do dinamismo na análise institucional”, concluem Thelen e Steinmo (1992:13). Ideias, liderança, procedimentos, entre outros condicionantes, podem contribuir para a mudança institucional. Como identificar isso se não de maneira histórica? A este respeito, Bailey (2006:5) afirma que “o foco central do institucionalismo histórico é a ascensão e declínio das instituições, e, como tal, a abordagem pretende ‘levar o tempo a sério’ ao estudar o desenvolvimento institucional no longo prazo”. Benno Teschke, ao descrever seu método para reconstruir historicamente as instituições do Estado, também nos chama atenção para a importância do dinamismo. O autor destaca que se faz necessária “uma perspectiva dinâmica que tente identificar e teorizar sobre os principais agentes e processos de transformações geopolíticas sistêmicas” (Teschke, 2003:4). Faz-se necessário, então, traçar as raízes históricas das instituições e entender como elas responderam às variações dos diferentes contextos que estavam inseridas.

Outro ponto importante a ser mencionado é a racionalidade do ator. Como pôde ser vislumbrado, a escola da escolha-racional atribui uma racionalidade exógena aos atores,

²²Portanto, existem dois tipos de instituições: as instituições estruturantes e as instituições intermediárias. Este primeiro tipo está próximo do conceito de estrutura, impactando de maneira semelhante em diferentes localidades e tempos, sendo portador de certo grau de determinismo. Não explica bem, por exemplo, a mudança e nem a razão de algumas forças comuns impactarem de maneira tão diferente algumas localidades. O segundo tipo, instituições intermediárias, são as instituições menos amplas, mediadoras entre a ação política e econômica individual e as políticas públicas em âmbito nacional. Estas instituições não são tão difíceis de mudar e estão mais próximas das preferências domésticas. Estas instituições são destacadas pela escola histórica, pois são elas as principais responsáveis pelos resultados distintos obtidos nas diversas localidades. A este respeito, Thelen e Steinmo (1992) afirmam que “assim, outro dos pontos fortes do institucionalismo histórico é que ele tem esculpido um importante nicho teórico na faixa intermediária que pode nos ajudar a integrar uma compreensão de padrões gerais da história política com a explicação da natureza contingente do desenvolvimento político e econômico, e especialmente do papel da ação, conflitos e escolhas políticas, na modelagem do desenvolvimento”.

instrumental, eficiente e estratégica. Para a escola histórica, a racionalidade do ator é um conjunto de fatores que envolve tanto variáveis materiais quanto cognitivas. Segundo March e Olsen (1984:735), “[...] a estrutura e o processo da política [é] uma função do ambiente físico, geografia e clima; da etnia, língua, cultura; ou de demografia, tecnologia, ideologia ou rebelião”. Os autores também argumentam que “[...] preferências e significados se desenvolvem na política, como no resto da vida, através de uma combinação de educação, doutrinação e experiência. Eles não são nem estáveis nem exógenos” (March & Olsen, 1984:739)²³.

A ação racional deixa, portanto, de ter características atemporais e passa a ser contextual, isto porque não existe apenas uma variável que explica tudo. Existem múltiplas variáveis que se relacionam e esta diversidade está mais próxima do que encontramos na realidade, sendo a essência da situação política²⁴ e podendo ser, por vezes, até mesmo contraditórias (Bailey, 2006:4). “Precisamos de uma análise historicamente embasada para nos dizer o que eles estão tentando maximizar e por que eles enfatizam certos objetivos em detrimento de outros”, concluem Thelen e Steinmo (1992:9). Lecours (2000:513) chega a conclusão semelhante ao afirmar que “para os institucionalistas históricos, preferências, objetivos, interesses e até mesmo as identidades são construções políticas. Elas não são ‘dadas’, mas representam algo a ser explicado”. Já Kloppenberg (1995:125) atesta que “as instituições não caem do céu. Nem os chamados atores racionais. Tanto as instituições quanto os indivíduos são fenômenos históricos; se quisermos entendê-los, devemos ver de onde vêm e porque se desenvolvem da maneira que o fazem”.

Em suma, o Institucionalismo Histórico tem outros três pontos fundamentais: o ecletismo ontológico, a possibilidade de utilização de múltiplos níveis de análise e o reconhecimento da desigualdade dos atores e instituições. Em primeiro lugar, o institucionalismo histórico dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quanto às variáveis

²³“Se as preferências políticas são moldadas por experiências políticas, ou por instituições políticas, é desagradável imaginar o sistema político como estritamente dependente da sociedade a ela associados” (March & Olsen, 1984:739).

²⁴Este autor também afirma que “determinadas pessoas, operando em um determinado momento histórico, com ideias particulares, e financiamento de fontes particulares, foram capazes de criar sua própria instituição informal, que hoje chamamos de Novo Institucionalismo” (Kloppenber, 1995:125). Em outro momento, indica que “nenhum ator racional abstrato, cuja preferência está simplesmente dadas e que age apenas de acordo com interesses, já existiu. O conceito de racionalidade é ele próprio uma construção social e histórica” (Kloppenber, 1995:126).

cognitivas, como ideias, valores, significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas estas coisas e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso. Trata-se de uma escola eclética, que não objetiva fazer formulações atemporais que se aplicam em diversos momentos da história sem levar em consideração variações no tempo e no espaço. A relação entre indivíduo e instituições é, portanto, dada de maneira ampla, podem responder tanto à lógica instrumental dos teóricos da escolha racional quando à abordagem cultural da escola sociológica.

Em segundo lugar, esta escola nos permite visualizar múltiplos níveis de análise. Ao fazer isso, há um deslocamento das divisões aceitas tradicionalmente pela ciência política tais como indivíduo, Estado e estrutura, e passa a considerar todas em conjunto, uma influenciando a outra mutuamente. Em outras palavras, tal abordagem foge da divisão analítica tradicional, onde alguns enfatizam apenas as variáveis estruturais e acabam não visualizando a ação individual como algo importante, enquanto outros enfatizam a ação humana de maneira demasiada, sem se importar com as restrições que existem. Entretanto, estas divisões metodológicas não cessam aqui. Quando olhamos as ferramentas analíticas disponíveis que lidam com questões de formulação de política comercial e instituições de comércio, por exemplo, atribui-se o protagonismo ao Estado unitário (onde o Estado é considerado como um ator autônomo) ou ao jogo político doméstico (onde o Estado não é considerado como um ator autônomo). Dentro deste contexto, o institucionalismo histórico pode ser uma abordagem interessante, pois é capaz de transcender esta divisão e contribuir com novas perspectivas. Reconhece, ao mesmo tempo, as instituições como fruto do jogo político doméstico e como estruturas estruturantes. Bo Rothstein define de forma clara tal perspectiva ao pontuar que as instituições são a “ponte entre ‘homens [que] fazem a história’ e as ‘circunstâncias’ sobre as quais são capazes de fazer” (Rothstein, 1992:33).

Em terceiro lugar, a escola histórica nos permite visualizar com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. “Esta abordagem enfatiza a ideia de que o poder está no centro da política, e que as relações de poder são um motor fundamental sobre resultados sociais e políticos”, afirma Lecours (2000:514). Com isso, evitam-se simplificações dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro (Goldstein, 1988). “A preocupação central dos institucionalistas históricos tem

sido a de mostrar como desenhos institucionais favorecem alguns grupos em detrimento de outros, enquanto prestam especial atenção às variações transnacionais e históricas”, afirma Lecours (2000:514). Mais interessante é notar que as instituições também são desiguais. Umhas possuem mais capacidade de ação do que outras, e em um contexto de contradições, a instituição com mais peso terá suas demandas respondidas em detrimento das demais. Em suma, as instituições em perspectiva histórica respondem às desigualdades, ajudam a criar e manter as desigualdades e estão inseridas em um ambiente de desigualdades institucionais.

Embora não forme um grupo coeso, o institucionalismo histórico tem grande poder explicativo principalmente quando lidamos com continuidade e mudança justamente por ser dinâmico. Portanto, uma das preocupações básicas desta escola é localizar o objeto no tempo e, com isso, traçar as percepções, reações e interesses dos atores. “O ramo histórico-estrutural do novo institucionalismo está diretamente preocupado com questões intertemporais, e é declaradamente antifuncionalista”, afirmam Garrett e Lange (1995:49). São as instituições que ligam o passado com o presente. Elas fazem as ideias e interesses dos antigos influenciarem os recentes.

Em resumo, as vantagens do Institucionalismo Histórico são basicamente três. Primeiramente, permite contemplar múltiplos níveis de análise. Assim, os cenários doméstico e internacional coexistem, sendo duas arenas explicativas importantes. Além disso, ao garantir racionalidade contextual aos atores, permite que o analista se distancie de interpretações ideológicas, minimizando conceitos normativos como eficiência, instrumentalidade e cooperação. Por último, tal abordagem abre a possibilidade de visualizar com precisão a posição relacional dos atores em perspectiva histórica. Tal instrumento analítico é de vital importância quando se reconhece a desigualdade, alguns com poder de ação muito mais volumoso do que outros.

Em suma, as vantagens analíticas do Institucionalismo Histórico são estas:

1. Dá ênfase tanto ao cálculo estratégico quando às variáveis cognitivas, como ideias, valores, significados, entre outros. A ação é, portanto, fruto da combinação entre todas estas coisas, e só é possível entendê-la levando em consideração as especificidades de cada caso;

2. Permite visualizar múltiplos níveis de análises e, neste sentido, torna-se possível a coexistência num determinado tempo histórico de variáveis estruturais e variáveis individuais;
3. Permite visualizar com mais nitidez as desigualdades entre os atores e instituições. Com isso, evita simplificações dando aos atores a mesma capacidade de ação. As instituições contribuem para isso, pois determinado arranjo institucional pode beneficiar um grupo em detrimento de outro;
4. Reconhece que toda a mudança institucional é limitada por instituições estruturais, de longo-prazo. Embora as forças da mudança possam exercer um peso considerável para a dinâmica institucional, estas alteram dentro de um limite estrutural, caracterizado por outras instituições, de existência prévia, que mudam mais lentamente.

A “reciprocidade na história comercial norte-americana e as teorias de relações internacionais

A compreensão da cooperação em ambiente anárquico é uma questão básica das Relações Internacionais enquanto campo de estudo. A reciprocidade é vista por diversos autores como uma das respostas possíveis para a solução deste problema (Keohane, 1986; 1984; Bhagwati, 1991; Tasca, 1967). Houve uma grande produção de estudos sobre a reciprocidade na década de 1970 e 1980. Segundo Keohane (1986:02), esta explosão é semelhante ao *boom* das análises sobre “balança de poder” no imediato pós-Segunda Guerra mundial, ou globalização na década de 1990. Carolyn Rhodes (1993) parece concordar ao afirmar que “reciprocidade atraiu atenção crescente nos anos 1970 e 1980, quando os interesses nacionais exigiram a sua aplicação e os críticos condenaram o seu caráter restricionistas”.

Muitos autores usam o termo em inglês “Tit-for-tat” para se referir à reciprocidade. Muito usada em estudos ligados à teoria dos jogos, a expressão pode ser definida como “retaliação equivalente”. Robert Axelrod, no livro “The evolution of cooperation” de 1984, foi um dos primeiros autores a utilizar este termo em um jogo parecido com o dilema do

prisioneiro²⁵. Este dilema, quando entendido de forma sequencial, tende a produzir um cenário espelhar, onde a ação de um é imitada por seu oponente, portanto, um cenário de reciprocidade (Axelrod, 2009:46)²⁶. Na interpretação de Axelrod (2009:04), reciprocidade e retaliação são duas faces da mesma moeda. Ao aplicar estes argumentos no plano internacional, o autor afirma que “as nações hoje interagem sem autoridade central. Portanto, os requisitos para o surgimento de cooperação têm relevância para muitas das questões centrais da política internacional” e conclui afirmando que seu método “pode servir como um bom conselho para os líderes nacionais” (Axelrod, 2009:190).

Embora Axelrod tenha afirmado categoricamente que este modelo tinha muito a dizer sobre política internacional, suas conclusões receberam fortes críticas. “He does not examine closely problems that might impede applications of his framework to the analysis of interactions among states”, afirma Gowa (1986:173). O modelo de Axelrod, por exemplo, é um modelo que se aplica apenas a “terceira imagem”, ignorando aspectos importantíssimos da realidade internacional. Segundo a autora, “exclusive reliance on a third image framework can understate the influence of unit-level or second image factors on patterns of conflict and cooperation” (Gowa, 1986:168).

A tese de Axelrod e todo o debate em torno dela deixa evidente a dificuldade de se trabalhar a reciprocidade de maneira coesa. Existem várias definições distintas, o que inviabiliza a identificação de consensos na literatura. “Reciprocity is an ambiguous term, in part because it appears in so many different literatures”, afirma Keohane (1986:03). Em 1986, por exemplo, Lawrence C. Becker (1986) escreve um livro intitulado “Reciprocity”, ligado ao debate sobre teoria moral. A autora define reciprocidade como uma virtude e a melhor solução para o dilema do prisioneiro²⁷. Segunda ela, “We ought to be disposed, as a matter of moral obligation, to return good in proportion to the good we receive, and to

²⁵ Rodando alguns modelos em computadores, Axelrod conclui que um determinado ator, em um jogo sequencial, responde na mesma moeda a ação anterior de seu oponente. Portanto, caso o ator B adote uma postura cooperativa, o ator A tem alta probabilidade de responder na mesma moeda. Entretanto, caso o ator A não responda de maneira recíproca, dificilmente B manterá sua postura cooperativa (Axelrod, 1984).

²⁶ Tit For Tat “is nice, forgiving, and retaliatory. It is never the first to defect; it forgives an isolated defection after a single response, but it is always incited by a defection no matter how good the interaction has been so far” (Axelrod, 2009:46).

²⁷No caso das interações sociais, a “obrigação moral” recebe destaque: “Obligation we acquire in the course of social life, but acquire without regard to our invitation, consent, or acceptance” (Becker, 1986:03).

make reparation for the harm we have done” (Becker, 1986:03). Há, portanto, uma quantidade imensa de abordagens.

Interessante notar a maneira como o conceito tem sido incorporado aos discursos políticos. Geralmente, nas discussões neste âmbito, a lei da reciprocidade é comumente entendida como um sinônimo da Lei de Talião, ou pena de Talião, onde existe uma correlação exata entre um ato e sua consequência. Em termos jurídicos, o crime cometido deve ser equivalente a pena, máxima também presente na expressão “olho por olho, dente por dente”, castigo espelho²⁸. Portanto, não é coincidência o fato da intensificação do uso do termo se relacionar ao período da perda da competitividade norte-americana.

Outro elemento complicador é que nos Estados Unidos tanto as forças políticas protecionistas quanto as livre-cambistas usam o conceito, cada um a seu modo. Em outros termos, reciprocidade é um conceito que se adapta e legitima práticas protecionistas e liberais em termos de comércio internacional. Na década de 1980, as dificuldades da indústria norte-americana, segundo alguns congressistas, poderiam ser explicadas em grande medida pela ausência de reciprocidade (ou pelas práticas injustas) nas práticas industriais e comerciais japonesas, o que criou o capital político necessário para retaliações bastante agressivas na direção de abertura (atualmente a China ocupa o espaço que o Japão ocupou na última década da Guerra Fria). Por outro lado, a reciprocidade é usada por políticos pró livre-comércio, no sentido de se criar estímulos e reduzir as incertezas na direção de um sistema mais livre: num primeiro momento, os Estados Unidos deveriam reduzir suas barreiras unilateralmente e, num segundo momento, solicitar que seus parceiros comerciais façam o mesmo.

Por ora, fiquemos com a pergunta: afinal, reciprocidade é favorável ou contrária à liberalização? Existem pelo menos dois entendimentos do conceito de reciprocidade que geram efeitos distintos em termos de políticas comerciais: a Reciprocidade Difusa e a

²⁸Princípio parecido foi encontrado no conjunto de leis existentes na Babilônia antiga, ou no Código de Hammurabi, sendo posteriormente incorporada aos 10 mandamentos do povo Hebreu. No livro de Êxodo, encontramos a seguinte passagem “Mas, se houver danos graves, a pena será vida por vida, olho por olho, dente por dente, mão por mão, pé por pé, queimadura por queimadura, ferida por ferida, contusão por contusão” Já no livro de Levítico, “Se alguém ferir uma pessoa a ponto de matá-la, terá que ser executado. Quem matar um animal fará restituição: vida por vida. Se alguém ferir seu próximo, deixando-o defeituoso, assim como fez lhe será feito: fratura por fratura, olho por olho, dente por dente. Assim como feriu o outro, deixando-o defeituoso, assim também será ferido”.

Reciprocidade Específica. Estas duas leituras oscilaram historicamente na política comercial norte-americana. A definição “específica” vigorou desde a independência até a década de 1930; já a definição difusa foi hegemônica desde 1934 até meados da década de 1980, quando temos uma tentativa de retorno a primeira definição.

A reciprocidade específica pressupõe uma relação de troca precisa, equivalente, exata, numa sequência de eventos bem definida. Aqui o esquema tit-for-tat de Axelrod faz todo sentido. Neste tipo de relação, as trocas são efetuadas num equilíbrio exato entre atores específicos, geralmente dois. Para Krieger (2001:217), “specific reciprocity refers to balanced exchanges in which each party’s sanctions are contingent on other’s, in such a way that benefits are exchanged for benefits, but are withheld in the absence of compensation”. Segundo Keohane (1986:4), a reciprocidade específica “refers to situations in which specified partners exchange items of equivalent value in a strictly delimited sequence. If any obligations exist, they are clearly specified in terms of rights and duties of particular actors. This is the typical meaning of reciprocity in economics and game theory”. Portanto, as obrigações são explicitadas claramente desde o princípio, não havendo espaço para grandes alterações. Para Villa (2006), “a estratégia de reciprocidade específica usa a tática do ‘olho por olho’. Isso significa que um movimento cooperativo de um jogador A seguirá, em contrapartida, uma jogada cooperativa por parte de um jogador B; a deserção de A será seguida pela deserção de B”. O principal efeito colateral neste tipo de abordagem é o efeito espelhado, o que pode gerar intensos conflitos comerciais em um movimento retaliatório em cadeia.

Já a reciprocidade difusa pressupõe uma sequência de ações que pode continuar indefinidamente, nunca de maneira exata, mas garantindo constantes concessões mútuas no decorrer do tempo. Para Krieger (2001:217), “diffuse reciprocity refers to the observance of norms prescribing that one contribute one’s fair share, or behave well toward others, for the sake of obtaining benefits for a group of which one is a part, rather than for the sake of specific conditional rewards”. Segundo Keohane (1986:4), quando analisamos casos de reciprocidade difusa “the definition of equivalence is less precise, one’s partners may be viewed as a group rather than as particular actors, and the sequence of events is less narrowly bounded. Obligations are important [...] involves conforming to generally

accepted standards of behavior”. Geralmente negociação em grupo pressupõe este tipo de reciprocidade, onde a equivalência é inexata e até mesmo improvável de ser mensurada devido à complexidade das negociações em decorrência do número de atores envolvidos. O principal efeito colateral deste tipo de negociação é o efeito carona, uma vez que alguns atores envolvidos no processo podem não adotar comprometer equivalentes. De todo modo, as negociações podem continuar atrativas desde que exista expectativa de ganhos futuros. Abaixo são apresentadas esquematicamente as principais diferenças entre os dois conceitos:

Tabela 2: Diferenças entre a Reciprocidade Específica e a Reciprocidade Difusa

	Reciprocidade Específica	Reciprocidade Difusa
Equivalência	Precisa, exata. Os atores envolvidos na negociação sabem exatamente a quantidade de concessões de todas as partes envolvidas	Não é precisa, muitas vezes indireta. A negociação ocorre baseada em grande medida a expectativa de concessões futuras.
Sequência	Bem delimitada, geralmente com cronogramas específicos claramente definidos nas negociações	A sequência não é clara, não existe causalidade direta e nem cronogramas fixos.
Cláusula da nação mais favorecida	Condicional, com delimitações claras de comprometimento	Incondicional, sem limite de comprometimento e inclusão de terceiros
Comprometimento	Não é importante. Somente o que este explicita nos acordos importa.	É muito importante, uma vez a negociação está em grande medida atrelada a expectativa de ganhos futuros
Confiança	Não é importante, uma vez que é possível monitorar, e retaliar, os termos do acordo	É de extrema importância. Sem confiança a expectativa de ganhos futuros se reduz.
Conduta ou procedimento	Pouco importa, desde que o acordo inicial seja cumprido.	Importante, já que a sequência não é exata
Atores	Quantidade bastante reduzida de atores, geralmente dois	Multilateral, mais usada em concessões em negociações com múltiplos atores
Força motivadora	Convergência de interesses, geralmente pontual e conjuntural.	Convergência de visões de mundo e expectativas
Relação com as políticas liberais / abertura de mercado	Coisas que não estão relacionadas diretamente	Pressupõe um sistema aberto. Ideia de livre-comércio unilateral
Retaliação	Caso os termos não estejam sendo cumpridos a risca	Decisão política, mas a retaliação é apenas corretiva, pontual.
Dificuldades	Efeito em eco pode gerar conflitos. Dificuldade para medição de equivalência	Efeito carona

A tabela acima busca sistematizar os argumentos principais destes dois tipos de reciprocidade. A partir da tabela acima podemos concluir que a reciprocidade não está intrinsecamente ligada a um projeto comercial liberal. Quando aparece em sua forma específica, a reciprocidade não é incompatível com o nacionalismo econômico. Esta foi, por exemplo, a combinação política adotada pelos Estados Unidos durante seu desenvolvimento industrial (enquanto a Inglaterra atuava via reciprocidade difusa), se beneficiando do efeito carona. Já a reciprocidade difusa pressupõe um sistema aberto para as trocas comerciais internacionais e é um dos fundamentos do multilateralismo.

A Face Multilateral do Unilateralismo

Parte significativa da historiografia de política externa norte-americana reconhece a segunda guerra mundial como um *turning point*, deixando no passado uma postura desengajada e partindo para uma postura mais internacionalista (Ruggie, 1993; Legro, 2007, Ikenberry, 2009; Foot, 2003, Newman, 2007, Patric & Forman, 2002, entre outros). Segundo estes autores, a guerra transformou a concepção norte-americana de seu papel no mundo, criando um cenário diferente, que Legro (2007:63) chama de “do something scenario”. Esta propriedade seria a raiz do internacionalismo norte-americano²⁹, em detrimento de uma postura isolacionista anterior³⁰. Estas são, segundo Hastedt (2009), duas das principais propriedades da política externa norte-americana, e oscilam com o tempo³¹.

O *boom* internacionalista da década de 1940 tem forte constatação empírica: a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), as regras e normas estabelecidas em Bretton Woods, bem como a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (o GATT) e a

²⁹ Internacionaislismo, portanto, pode ser definido como “a perspective on world affairs that stresses the importance of involvement in happenings beyond one's borders as a means of realizing and protecting goals” (Hastedt, 2009:236). Para Restad (2011:5), internacionalismo pode ser definido como “voluntarily taking part in an area of international politics over which a state is capable of exerting control” (Restad, 2011:5).

³⁰ Isolacionismo é definido como “the voluntary abstention from a policy area, either political, economic, or security-related, over which a state is capable of exerting control” (Restad, 2011:5).

³¹Hastedt (2009:258) chega a mencionar a existência de ciclos isolacionistas e internacionalistas, de 25 a 30 anos de duração.

Organização das Nações Unidas, são usados como principais exemplos. Segundo Mello (2011:13), o termo “multilateralismo” surge no vocabulário do governo norte-americano no contexto das discussões em torno das instituições de Bretton Woods. Brooks e Wohlforth (2005) afirmam que “the United States has been the greatest champion of multilateral institutions in the twentieth century”. Segundo Legro (2007:69) este multilateralismo internacionalista foi marcado pela seguinte ideia: “the United States adopted a new recipe for security: to actively engage major power political-military affairs, especially through multilateral agreements and institutions”.

Acoplado a este engajamento, havia uma percepção generalizada de seu caráter benigno, ou seja, o hegemom assumiria o compromisso informal de colocar os interesses coletivos acima de seus interesses próprios, egoístas (Kupchan, *et al.* 2001). Os Estados benignos, para o autor, “seek security rather than power and do so primarily through deepening the stability and cooperative character of international order”. A devastação deixada pela Guerra fez com que, pelo menos no mundo ocidental, os Estados Unidos fossem recebidos como liderança natural de um mundo livre e mais seguro, bem ilustrado no Brasil com o episódio conhecido como o “beijo de Mangabeira”³². Segundo esta literatura, o multilateralismo é a expressão global da concepção política existente dentro dos Estados Unidos denominada “internacionalismo norte-americano” ou “internacionalismo wilsoniano”, além de possuir características “benignas”.

A confusão se instala quando, junto a este debate, soma-se outro: o conceito de unilateralismo e o do multilateralismo que se diferenciam do internacionalismo/isolacionismo. Começamos pelo primeiro. Para Restad (2011), unilateralismo pode ser definido como a capacidade de manobra em questões que envolvem outros países. Já para Weitsman (2013), unilateralismo “refers to a situation in which one state acts alone to confront a foreign policy problem either by choice or necessity”. A definição que parece mais razoável é a de Hastedt (2009:490): para ele, unilateralismo pode ser definido como “a predisposition to act alone in addressing foreign-policy problems”.

³²Em 1946, o deputado brasileiro Otávio Mangabeira beija a mão de Dwight Eisenhower no congresso constituinte, após dizer ao general norte-americano que “os democratas do mundo inteiro, agradecidos, beijam suas mãos”.

Depois das políticas adotadas por George W. Bush, surge um novo conceito, o “novo unilateralismo” (Brooks and Wohlforth 2005). Para Krauthammer (2002), o novo unilateralismo (ou realismo pragmático) define os interesses norte-americanos para muito além da concepção estreita de auto-defesa. “In particular, it identifies two other major interests, both global: extending the peace by advancing democracy and preserving the peace by acting as balancer of last resort” (Krauthammer, 2002).

Como no debate sobre reciprocidade, não há consenso em torno da definição do termo multilateralismo. Para Bouchard e Peterson (2010), “multilateralism is a poor, ugly duckling among concepts used to study international relations”. Para Newman (2007:10), por exemplo, multilateralismo pode ser definido como “the practice and principle of three or more states committing to collective action, according to established rules, to address common problems and opportunities”. Para Keohane (2006:56), multilateralismo corresponde a uma “ação coletiva institucionalizada empreendida por um conjunto de Estados independentes estabelecido de maneira inclusiva”³³.

A definição clássica na literatura de relações internacionais parte, portanto, da seguinte ideia: “um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais” (Mello, 2011:13). Segundo Weitsman (2013), “multilateralism refers to collective responses to international problems. Instead of acting alone, more than two states consult and confront a foreign policy situation together”. Para Ruggie (1992:565), a definição clássica é puramente “nominal”, e parte da seguinte ideia: “the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states”.

Como se pode notar na tabela abaixo, diversas correntes teóricas incorporam o termo de maneira distante das demais. Os realistas/neorealistas atribuem pouca importância ao termo, embora reconheça sua existência e importância pontual. Para dois dos principais expoentes desta escola, Brooks and Wohlforth (2005), o multilateralismo é estratégico quando “doing so is easier or especially advantageous, but never as an end in itself, and

³³Em outra oportunidade, o autor define multilateralismo como “the practice of coordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions” (Keohane, 1990:731).

certainly not one whose pursuit merits bearing high costs”. Já os institucionalistas neoliberais atribuem maior importância para o multilateralismo, sendo este inclusive capaz de manter um ordenamento estável no sistema internacional mesmo sem a existência de um hegemom devido sua eficiência e instrumentalidade, como Keohane (1984) busca argumentar em seu livro “After Hegemony”. Os construtivistas apontam o papel das variáveis abstratas, as ideias, normas informais, e as concepções compartilhadas entre países, que podem contribuir com ajuntamentos deste tipo, o que Adler (2009) chamou de “multilateralismo comunitário”. Por fim, os críticos/dependentistas que atribuem ao multilateralismo, especificamente aqueles criados e defendidos pelo hegemom, mais um instrumento, entre outros, que o hegemom dispõe para exercer sua dominação (Gill, 2003).

Tabela 3: Tipos teóricos de interpretação sobre o multilateralismo

Perspectivas teóricas	Neorealista	Institucionalista neoliberal	Construtivista	Radical/críticos
Modelo do multilateralismo	Fraco (hegemonia)	Cooperativo, funcional	Normativo	Dependente

Adaptado de Bouchard & Peterson (2010).

Do debate feito até aqui, duas questões principais emergem: primeiro, faz-se necessário apreender a relação entre o isolacionismo/internacionalismo norte-americano com sua postura externa multilateral/unilateral num mundo unipolar/multipolar. Em outras palavras, trata-se da relação entre polaridade, engajamento e sustentação interna nos Estados Unidos. Este será o tema da próxima seção. Em segundo lugar, é preciso apontar para as especificidades do multilateralismo, identificando os elementos que o diferenciam do unilateralismo e/ou bilateralismo.

Isolacionismo/internacionalismo vs unilateralismo/multilateralismo vs unipolaridade/multipolaridade

O primeiro aspecto a destacar é a diferença existente entre o tipo de engajamento da política externa norte-americana (unilateral/multilateral) com o tipo de sustentação interna a este engajamento (isolacionismo/internacionalismo). Portanto, unilateralismo nada tem a ver com isolacionismo, pois este conceito se refere a uma postura ativa internacional. Os autores que identificam uma postura mais isolacionista nas últimas décadas nos Estados Unidos devido ao posicionamento mais unilateral deste país não mencionam que o unilateralismo é, por definição, um tipo de internacionalismo. Este tipo de confusão tem sido comum, como fica evidente na obra de Weitsman (2013), no momento em que o autor usa unilateralismo como sinônimo de isolacionismo. Estas definições ignoram o internacionalismo existente em torno da ação unilateral. Krauthammer (2002) faz uma crítica semelhante ao afirmar que:

Critics of the new unilateralism often confuse it with isolationism because both are prepared to unashamedly exercise American power. But isolationists oppose America acting as a unipolar power not because they disagree with the unilateral means, but because they deem the ends far too broad. Isolationists would abandon the larger world and use American power exclusively for the narrowest of American interests: manning Fortress America by defending the American homeland and putting up barriers to trade and immigration (Krauthammer 2002).

A partir destas definições é possível observar que o isolacionismo e o internacionalismo são dicotomias opostas, enquanto multilateralismo e unilateralismo são duas variações do internacionalismo. Nestes termos, o debate empírico deste trabalho focará, em dois momentos bastante distintos: o primeiro, do século XIX para o século XX, a passagem do isolacionismo para o internacionalismo; e o segundo, da segunda metade do século XX, com a convivência de dois tipos de internacionalismo, o unilateral e o multilateral. Por que focar nestes dois momentos distintos, acho que valeria a pena uma justificativa aqui. A tabela abaixo busca sistematizar estas ideias.

Tabela 4: internacionalismo/isolacionismo vs multilateralismo/unilateralismo

Estados Unidos	Multilateralismo	Unilateralismo
Internacionalismo	Engajamento ativo nas instituições econômicas internacionais; aceitação de mecanismos de <i>compliance</i> ; principal patrocinador e defensor das organizações internacionais.	Se manifesta com intervenções unilaterais; não aceitação de mecanismos de <i>compliance</i> ; imposição da lógica interna (ex. leis domésticos) sobre as normas e regras internacionais; fundamentado filosoficamente na concepção de excepcionalismo.
Isolacionismo	Inexistente	Inexistente

Não devemos, entretanto, entender o internacionalismo multilateral e o internacionalismo unilateral como mutuamente excludentes. Pelo contrário, estas duas forças caminham paralelamente com frequência, reforçando-se umas as outras. Por vezes, uma destas forças acaba se destacando, em grande medida, justamente pela sustentação construída pela outra alternativa.

Em outros termos, o unilateralismo deve ser entendido como parte fundamental na explicação da estratégia multilateral dos Estados Unidos, e vice-versa. A este respeito, por exemplo, Restad (2011:3) afirma que “the international order the United States created during the war was in fact compatible with unilateral internationalism, as opposed to signal a new commitment to multilateralism, because the United States constructed an international system where hegemony trumped multilateralism”. Isso explica a convivência entre o multilateralismo e o unilateralismo como duas faces de uma mesma moeda, ou seja, o internacionalismo norte-americano.

Não parece ser adequada, por conseguinte, aquela visão etapista do engajamento, ou seja, aquele onde se atribui característica unidirecional (ou se é multilateral ou se é unilateral). Os Estados Unidos tem sido bem-sucedidos em combinar estas duas estratégias, tanto no regime comercial quanto em outros regimes, como o de segurança e direitos humanos. Neste sentido, autores tais como Patrick, S. e S. Forman (2002), Newman (2007)

e Foot (*et al.* 2003) chamam esta particularidade norte-americana de “engajamento ambivalente”. “Washington’s multilateral record in the twentieth century conveys “mixed messages””, conclui Newman (2007). Já Patrick & Forman (2002) afirmam que:

“Since the end of Cold War, the principles of democracy and the market have won new adherents worldwide. Meanwhile, the deepening of global interdependence has bred multiple transnational problems that no one country can resolve on its own [...]. Given the spread of liberal principles and the rise of a new global agenda, multilateralism would seem to offer the obvious way to advance U.S. national interests, pursue common objectives, and exercise U.S. leadership. Yet, the United States has been deeply ambivalent about multilateral engagement and highly selective in assuming new international commitments”

Dessa forma, não devemos interpretar a criação das instituições econômicas internacionais na década de 1940 como um tipo de estrutura multilateral onde o hegemom se agrega, como se fosse mais um participante, o que pressuporia um hegemom sujeito às mesmas regras, constrangido às mesmas práticas de *compliance*, e com a mesma intensidade que os demais membros participantes.

A visão mais acertada, como nos ensina Restad (2013:4), deve ser a de um hegemom “presidindo” esta estrutura multilateral. Esta imagem coloca o hegemom acima das regras criadas, tornando a utilização do *compliance* opcional, mantendo assim a via unilateral sempre a disposição e a utilizando, inclusive, para “destravar” ou para “criar incentivos” quando a via multilateral se esgotada. Em outras palavras, conclui Restad (2013:5), “the U.S.- sponsored institutional order was designed to bind the behavior of other states, but not that of the United States itself”.

Antes de prosseguir, vale mais uma constatação: o internacionalismo unilateral norte-americano possui uma base filosófica poderosa. Trata-se do “excepcionalismo norte-americano” que, por sua vez, é desdobramento de outro, a saber, o “destino manifesto” (Kaufman, 2010) e a concepção de “nação redimida”. Estes símbolos são parte integrante da cultura política norte-americana desde sua fundação, e se manifesta como legitimação moral em engajamentos unilaterais. Isso se faz presente, embora nas entrelinhas, nos discursos de alguns “novos unilateralistas”, que afirmam que “the new unilateralism argues

explicitly and unashamedly for maintaining unipolarity, for sustaining America's unrivaled dominance for the foreseeable future" (Krauthammer 2002).

Faz-se necessário outra distinção: de acordo com a perspectiva aqui desenvolvida, o tipo de engajamento (unilateral/multilateral) não se define pelo tipo de polaridade (unipolar/multipolar). Em outras palavras, multilateralismo não depende da multipolaridade. A fase da história onde os Estados Unidos se consolidam como maior potência política, econômica e militar do mundo ocidental coincide com a criação e desenvolvimento do multilateralismo, entre eles o comercial.

Entretanto, não há como negar os efeitos negativos que estratégias puramente unilaterais geram para os Estados Unidos, contribuindo para questionamentos sobre a polaridade. Ao analisar o governo George W. Bush (considerado o pai moderno do unilateralismo norte-americano), Krauthammer (2002) afirma que "post-9/11 U.S. unilateralism has produced the first crisis of unipolarity. It revolves around the central question of the unipolar age: Who will define the hegemon's ends?" Percebe-se, portanto, que a polaridade não se define no tipo de engajamento, embora estas coisas possam se relacionar. Em outros termos, a questão é que o unilateralismo pode gerar questionamentos de polaridade, daí a necessidade de se desenvolver e garantir a legitimidade da estratégia multilateral.

Isto posto, outra pergunta emerge: utilizando as palavras de Ikenberry (2003), "does american unipolarity select for unilateralism?". Krauthammer (2002) responde afirmativamente a esta questão. Segundo ele, "this in itself will require the aggressive and confident application of unipolar power rather than falling back, as we did in the 1990s, on paralyzing multilateralism". O multilateralismo, portanto, serve como uma limitação ao exercício pleno do poder unipolar norte-americano. Já institucionalistas neoliberais como Keohane (2005) e Nye (2004) apontam para outra direção. A resposta para a governança seria justamente o engajamento ativo dos Estados Unidos nas instâncias multilaterais, contribuindo para a estabilidade e previsibilidade do sistema.

A resposta de Krauthammer (2002) parece deixar evidente que o unilateralismo é a principal opção de poder do hegemom e que o multilateralismo acaba limitando a sua ação. Ignora, desta maneira, outras faces do unilateralismo. Já a resposta dos institucionalistas

neoliberais pressupõe certa dependência do exercício do poder do hegemom no multilateralismo, ignorando outras faces do multilateralismo.

A hipótese deste trabalho responde diferentemente a esta questão. Já vimos que os Estados Unidos podem, e fizeram isso constantemente durante a história do século XX: migraram e/ou integraram estratégias multilaterais com estratégias unilaterais sem, é importante enfatizar, prejudicar a posição unipolar que ocupa. Krauthammer (2002) está correto ao constatar que “if today’s American primacy does not constitute unipolarity, then nothing ever will”. Entretanto, deixa de apreender o papel que o multilateralismo tem na manutenção da posição unipolar dos Estados Unidos. Em suma, como afirma Buzan (2004) “by itself, polarity provides insufficient information to construct a reliable basic characterization of international politics. But in combination with just a few other factors it still holds out the prospect of achieving a relatively simple way into the complexities of international relations”. De acordo com a hipótese aqui elaborada, o tipo de engajamento deve ser considerado como um destes fatores explicativos, principalmente no objeto aqui trabalhado, capazes de nos ajudar a entender, entre outras coisas e principalmente, a manutenção do *status quo* unipolar dos Estados Unidos.

Os princípios do multilateralismo

A partir das definições clássicas do multilateralismo, como vimos no início desta seção, não teríamos diferenças entre o multilateralismo e o bilateralismo, a não ser o número de países envolvidos³⁴. Entretanto, sabemos que o multilateralismo possui diversos elementos que o diferenciam significativamente do unilateralismo e/ou bilateralismo. Para Mello (2011:13) o conceito de multilateralismo também recebe “dimensões normativas do objetivo da universalidade” e de uma percepção de “indivisibilidade do espaço e dos problemas comuns”. Ruggie (1992:566) as deficiências do conceito ao afirmar que “the nominal definition of multilateralism misses the qualitative dimension of the phenomenon

³⁴Como nos alerta Ruggie (1992:565), a definição clássica de multilateralismo é: “the practice of coordinating national policies in groups of three or more states”.

that makes it distinct”. Portanto, não se trata do número de países envolvidos, mas do tipo de relação que existe entre eles. Caparoso (1992:601) chama esta característica de “deep organizing principle of international life”.

A definição tradicional de multilateralismo, portanto, não nos permite visualizar com precisão a existência destes princípios. Uma instituição pode ser multilateral no sentido clássico, ou seja, possuir três ou mais partes envolvidas, sem, contudo, caracterizar a existência do multilateralismo (o que, em tentativas mal sucedidas de evitar confusão, muitos autores chamam de bilateralismo). Caparoso chega a separar as instituições multilaterais em dois grupos: o primeiro, ele chama de “multilateral institution”. Seguindo as definições feitas até aqui, este grupo estaria mais próximo de uma concepção de reciprocidade específica. Já o segundo grupo é chamado pelo autor de “institution of multilateralism”. É marcado pela existência de princípios difundidos entre os atores envolvidos, mais próximo da concepção de reciprocidade difusa. Utilizando as palavras do próprio autor:

“Multilateral institutions focus attention on the formal organizational elements of international life and are characterized by permanent locations and postal addresses, distinct headquarters, and ongoing staffs and secretariats. The institution of multilateralism may manifest itself in concrete organizations, but its significance cuts more deeply. The institution of multilateralism is grounded in and appeals to the less formal, less codified habits, practices, ideas, and norms of international society”³⁵

Ruggie (1998) é um dos principais autores a captar esta ideia. Para ele, os princípios norteadores do multilateralismo são a indivisibilidade, regras de conduta gerais e a reciprocidade difusa. Esta última merece destaque: sem a expectativa de ganhos futuros, a legitimidade que recebe e a abertura unilateral (patrocínio) do hegemom, o multilateralismo não se sustenta. Assim, “notions such as reciprocity in the trade regime are neither its ends nor its means: in a quintessential way, they are the regime - they are the principled and shared understandings the regime comprises” (Ruggie, 1998:99).

³⁵ “ ‘Multilateralism’ as opposed to ‘multilateral’ is a belief that activities ought to be organized on a universal (or at least a many-sided) basis for a “relevant” group, such as the group of democracies. It may be a belief both in the existential sense of a claim about how the world works and in the normative sense that things should be done in a particular way” (Caparoso, 1992:602).

Especificamente sobre o multilateralismo comercial, Bhagwati (1990) afirma que as duas principais características são a cláusula da nação mais favorecida e a reciprocidade. É por isso que o multilateralismo comercial tem, necessariamente, características liberais. Como nos alerta Tussie (1998), “increasing economic openness should produce a conducive environment for multilateralism because the states previously segregated are now included under its umbrella”. Portanto, assim como não se mede objetivamente expectativas em torno da reciprocidade difusa, não se mede objetivamente o multilateralismo. Os regimes são subjetivos por natureza.

Para captar a “qualidade” ou os “princípios” existentes num regime multilateral, faz-se necessário partir para a análise histórica. Mello (2011:16) destaca que “os valores e instituições associados ao multilateralismo não poderiam ser considerados fenômenos a-históricos: são criados e mantidos no contexto de demandas específicas, por meio de formas específicas de liderança, normas e configurações de poder”. Ruggie (1992:567) corrobora com este argumento ao afirmar que, para entender o papel do multilateralismo, faz-se necessário recuperar “the principled meanings of multilateralism from actual historical practice; by showing how and why those principled meanings have come to be institutionalized throughout the history of the modern interstate system”.

As hipóteses históricas deste trabalho sugerem que o multilateralismo, com destaque para seus princípios, se torna uma prática corrente no imediato pós-guerra e se institucionaliza por dois motivos principais: primeiro, a existência de um país hegemônico, posição esta ocupada pelos Estados Unidos, parece ser condição *sine qua non* para a ascensão do multilateralismo. Como nos ensina Tussie (1998:189), “at its root, multilateralism is an institutional form whose breadth and diversity boomed after 1945 as a result of American hegemony”³⁶. Segundo, o multilateralismo se mostrou como um tipo de gestão mundial tipicamente norte-americano. Como desdobramentos, os princípios existentes neste arranjo possuem a tendência de incorporação de valores deste país já na sua origem.

³⁶A autora também afirma que “Multilateralism has had a cultural imprint-it has been American-centric”, e que “Philosophically, the multilateral system was created in the image of the United States policy process” (Tussie, 1998:190).

Ao mapear as raízes históricas das noções de comércio dos Estados Unidos, com especial destaque para a reciprocidade e a cláusula da nação mais favorecida, e a maneira como estes princípios são transpostos para o sistema GATT em formação, depreende-se que existe uma forte correlação entre a posição internacional e o tipo de política comercial defendida em termos globais, podendo haver variações procedimentais de acordo com a composição de força doméstica (que no caso norte-americano fez a opção pelo multilateralismo).

A análise histórica aponta para a criação, legitimação e internacionalização de princípios criados pelos EUA, num cenário mundial marcado pela clivagem leste/oeste, que nem sempre tiveram a mesma conotação em outras conjunturas históricas e que constituem a natureza (princípios) do atual sistema OMC mesmo com a nova clivagem atual, marcada pela divisão norte/sul. Além disso, a análise histórica nos permite (do ponto de vista da teoria dos regimes internacionais) diferenciar os princípios/normas das regras e procedimentos.

A tese da “face multilateral do unilateralismo” parte, a princípio, da constatação de que mesmo com procedimentos inclusivos, os regimes multilaterais serão desiguais sempre que os princípios que definem a qualidade destes regimes forem definidos em termos unilaterais, como parece ser o caso do sistema GATT/OMC.

A tese da “face multilateral do unilateralismo” possui, também um segundo ponto de apoio: existe uma proximidade grande entre o “unilateralismo agressivo”, princípio que marcou a política comercial dos Estados Unidos na década de 1980, e a ratificação do tratado de Marrakesh, que institucionalizou a criação da OMC nos Estados Unidos. A construção da hipótese deste trabalho parte da ideia de que as mudanças institucionais adotadas na década de 1990 não representaram a elaboração de uma nova diretriz de comércio nos Estados Unidos, e nem mesmo as mudanças estruturais da economia norte-americana foram suficientes para isso. As trajetórias institucionais têm muito a contribuir para a opção norte-americana pela estratégia de múltiplas direções (*multitrack*).

Hipóteses históricas: a reciprocidade e a história da política comercial norte-americana

Como discutido, o entendimento da reciprocidade e de internacionalismo pode variar entre estas duas noções básicas (a reciprocidade específica e a reciprocidade difusa, e multilateralismo e unilateralismo). Em outros termos, a incorporação da noção de reciprocidade nas instituições políticas norte-americanas sofreu importantes variações com o tempo, com desdobramentos no sistema multilateral de comércio. Neste trabalho, identificamos pelo menos quatro variações que merecem destaque:

Hipótese Histórica 1: Da reciprocidade específica para a reciprocidade difusa

Desde 1417, a Inglaterra utiliza a reciprocidade em seus tratados comerciais, mas é no século XVIII e XIX que ganha proporções globais a ponto de se tornar o principal modelo dos tratados econômicos internacionais (Schill, 2009:511). Para Newcombe e Paradell, (2009:199), “most-favored-nation treatment is treatment accorded by the granting State to the beneficiary State, or to persons or things in a determined relationship with that State, not less favorable than treatment extended by granting State to a third State or to persons or things in the same relationship with that third State”. Portanto, se A, que possui acordo comercial com B nestes termos, garantir uma concessão a C, deve estender esta concessão também a B, mesmo que B não tenha feito as mesmas concessões de C. Em suma, esta cláusula não exige que o Estado beneficiário faça as mesmas concessões vis-à-vis ao Estado conessor, uma espécie de abertura em rede e unilateral (*unilateral free-trade*).

Apesar desta aplicação, a CNMF (Cláusula de nação menos favorecida) ganha características próprias nos Estados Unidos, de sua independência até 1930: a cláusula da nação mais favorecida condicional. Criação norte-americana, entendia-se que “tariff reductions were granted on a strictly bilateral basis; they were extended to other countries only on the condition that the latter likewise granted the United States equivalent concessions” (Brown, 2003:56). Esta política permitiu que os Estados Unidos se

beneficiassem da abertura dos outros sem conceder de maneira equivalente (Keohane, 1986). A combinação entre a condicionalidade norte-americana e a incondicionalidade dos demais parceiros cria o efeito carona que beneficia os Estados Unidos. A princípio tal situação é tolerada pelos parceiros europeus uma vez que a pauta exportadora dos Estados Unidos não incomodava. À medida que as exportações norte-americanas ganham valor agregado, disputas comerciais começam a se tornar mais intensas (Brown, 2003).

É, contudo, em 1934, com o programa de tratados recíprocos de Cordell Hull que o tratamento dado a reciprocidade muda consideravelmente, dando o tom que os Estados Unidos adotariam logo após a Segunda Guerra Mundial. Este acordo proporcionou a ascensão de um novo tipo de padrão institucional que minimizava as premissas nacionalistas e que seria intensificado no pós-Segunda Guerra, perdurando até 1988: a opção pela liberalização e a participação ativa do Executivo. A atitude de repúdio ao protecionismo era consensual no Congresso americano e foi central nos acordos para a aprovação da lei de 1934 (Berglund, 1935:415).

Portanto, é somente após 1934, com a ideia de livre-comércio unilateral, ou reciprocidade difusa, ganhando força no cenário político norte-americano, que a reciprocidade ganha conotações liberais em termos comerciais nos Estados Unidos.

Hipótese histórica 2: Da reciprocidade difusa para o sistema GATT-OMC

As rodadas de negociação do sistema GATT-OMC aconteceram em um primeiro momento, com o objetivo de promover, periodicamente, uma diminuição de tarifas comerciais básicas. Tais tarifas não poderiam (nem deveriam) ser elevadas, mas apenas diminuídas. Desde o programa de tratado recíproco de Cordell Hull em 1934, programa este que considerou a *Smoot-Hawley tariff*³⁷ um fracasso, as interpretações norte-americanas da época estabeleciam fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década e a grande depressão (Frieden e Rogowski, 1996:48).

³⁷ Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, veja Irwin (1998).

Na impossibilidade de se ratificar a Carta de Havana, que criaria a Organização Internacional do Comércio, as rodadas de Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1955-1956) e Dillon (1960-1961) cumpriram este papel, focando as negociações na redução das barreiras tarifárias. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), sobretudo nestas primeiras rodadas, teve como consequência a diminuição e consolidação das tarifas de bens industriais e o aumento do número de países participantes do comércio internacional.

Desta maneira, o GATT foi criado dentro de um projeto de poder que tinha como um dos seus pilares o livre-comércio, sobre forte patrocínio dos Estados Unidos. A esta altura, os EUA eram seu principal patrocinador, tolerando violações de seus aliados a princípios clássicos como a “cláusula da nação mais favorecida”. Com isso, o liberalismo no pós-guerra ganhou um status “incontestável” sendo o principal remédio para evitar dois “grandes traumas” do século XX (Hobsbawm, 2002) e servindo para a continuidade do escoamento da indústria norte-americana que tanto lucrou com a segunda guerra (Block, 1980). Além disso, o crescimento “espetacular” no imediato pós-guerra fortaleceu esta ideia, colocando os Estados Unidos na liderança do Sistema Internacional. Em suma, era preciso evitar práticas restritivas de comércio: “Pregar o evangelho do livre-comércio em todo o mundo tornou-se o objetivo primordial da política econômica internacional dos Estados Unidos”, indica Dryden (1995:6)³⁸.

Hipótese histórica 3: Do sistema GATT-OMC para o unilateralismo agressivo

Nos anos 1980 institucionalizou-se uma nova concepção de política comercial nos Estados Unidos, e esta tendência permanece durante a década de 1990. Tratava-se das

³⁸ Isto ficou claro em um dos discursos do presidente Kennedy quando ele afirmou que “Se quisermos trazer paz ao mundo [...] e evitar a Terceira Guerra Mundial [...] o esforço deve ser baseado principalmente na cooperação econômica” (*apud* Dryden, 1995:). Para evitar a repetição desses “acontecimentos catastróficos”, afirmava-se que não havia mais espaço para manter o isolacionismo da política externa norte-americana em relação à Europa. Era preciso um novo conjunto de propostas para o comércio internacional. Assim, os Estados Unidos passaram a liderar a construção de um regime de comércio liberal, o qual teria como consequência a promoção da paz e um ambiente propício aos seus interesses (O’SHEA, 1993).

políticas comerciais unilaterais por parte dos Estados Unidos contra os seus principais competidores econômicos, denominadas *Fair Trade*. Há, contudo, neste tipo de política, uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial, os obstáculos impostos pelos grupos internacionalizados, além do Executivo que historicamente possui um enviesamento pró-livre-comércio. As políticas de *Fair Trade* ganham grande destaque neste cenário e atingem seu ápice em 1988, com a implementação do “*Omnibus Trade and Competitive Act*”, período no qual a “passividade norte-americana” cede lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais.

Com a transição da ideia de reciprocidade difusa³⁹ para o unilateralismo agressivo e com o desenvolvimento da Seção 301⁴⁰, o cenário de disputa internacional passa a incluir novos temas – como serviços – englobando assim todas as exportações norte-americanas. Em 1984, o investimento estrangeiro direto (IED) passou a ser considerado parte integrante da Seção 301, e mais tarde com a Super 301⁴¹, além de garantir ao *United States Trade Representative* (USTR) a capacidade de iniciar petições por conta própria. Soma-se a isso a preocupação com o balanço de pagamentos, cada vez mais intensa no Congresso devido à intensificação da impressão de que o déficit comercial era resultado de restrições impostas aos produtos do país no exterior. Este era o legado institucional norte-americano quando George H. Bush e Bill Clinton assumem a Casa Branca.

³⁹ Baseada na ideia de reciprocidade, a política comercial norte-americana reduzia barreiras comerciais na expectativa de que outros países fizessem o mesmo. Contudo, sabemos que isso não ocorria, o que acabou contribuindo para a queda de poder econômico relativo dos Estados Unidos, principalmente nos anos iniciais da Guerra Fria.

⁴⁰ Instrumento de proteção do governo norte-americano estabelecido no ano de 1974.

⁴¹ A super 301 garantiu capacidade mandatória conferida ao USTR, incluiu assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercados no critério de práticas desleais de comércio e tornou o processo muito mais veloz. Além disso, o mecanismo passou a ser mais consistente, dificultando demandas para o término do dispositivo; o USTR tinha obrigação de elaborar uma espécie de “lista negra” anual avaliando os países praticantes de comércio desleal, destacando as barreiras que impediam a entrada americana, e um ranking das barreiras prioritárias, entre outras.

Hipótese histórica 4: Do unilateralismo agressivo para a OMC

A ratificação do Nafta (1993) e da OMC (1995) são os dois principais marcos institucionais da década de 1990, além da fundamentação da ALCA e do estabelecimento de acordos de livre-comércio com Israel, Jordânia, Chile, entre outros países. Contudo, os grupos protecionistas representados no Congresso mantiveram as pressões por medidas restritivas, como por exemplo, no setor siderúrgico, fortemente restritivo e com ampla representação. Há, portanto, uma grande disputa entre um Executivo internacionalista e um Legislativo cada vez mais “paroquialista”, causando problemas nas negociações entre o Executivo e o Legislativo. Um exemplo disso foi a não renovação do *Fast-Track*⁴².

A ratificação de Marrakesh, talvez o principal movimento institucional de comércio do governo Clinton, representou um grande marco na história da política de comércio dos Estados Unidos. Este processo foi observado com entusiasmo por vários autores e pela imprensa, encerrando uma das maiores negociações de comércio que já ocorrera até então, ou seja, a rodada Uruguai do GATT (1986-1994)⁴³. Percebia-se o encaminhamento para um sistema internacional de comércio mais cooperativo, tendo alguns autores afirmando que se tratava de mais uma passo rumo a um mundo onde não haveria mais espaço para a soberania clássica (Smith *et al*, 1999; Ōmae & Korytowski, 1999).

Entretanto, os movimentos institucionais durante a década de 1990, com especial destaque para a ratificação do NAFTA e da OMC, parecem corroborar tal hipótese: eles representavam um meio alternativo de atuação para vários setores prejudicados pelo que se denominavam práticas desleais de comércio. Em outras palavras, a OMC, com destaque

⁴² Amparados por um discurso que priorizava as questões internas, “os democratas souberam explorar a insatisfação da população e o seu desejo de mudança, construindo toda a campanha eleitoral em torno do tema da recuperação das raízes do poder americano” (Pecequillo, 2001:63). A recuperação da economia ganhara destaque, “simbolizadas no slogan ‘É a economia, estúpido!’”, como nos informa Pecequillo (2001:63). Duas prioridades do governo Clinton chamam atenção. Em primeiro lugar, buscava-se “fortalecer o núcleo principal das democracias de mercado, incluindo-se a americana, favorecendo a disseminação dos valores e princípios democráticos para todo o sistema”; em segundo lugar, buscava-se “incentivar a implementação e a consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados significativos e importantes quanto possível” (Pecequillo, 2001:69).

⁴³ Antes da formação da OMC, o GATT buscava por meio dos seus painéis regular o comércio internacional, mas tratava-se de um instrumento fraco, sem muito poder de ação. A OMC seria uma forma de intensificar o papel regulador do antigo sistema GATT, mais efetivo e com um impacto maior nas relações de comércio.

para o Órgão de Solução de Controvérsias, seria uma forma adicional de exigir os princípios incrustados da noção de *Fair Trade* norte-americana: proteção por meio de abertura forçada de países fechados aos produtos norte-americanos. Barton (*et al.* 2010:13) parece concordar ao afirmar que “from the U.S. perspective the DSU is a vehicle by which the U.S. government may legitimately challenge WTO-inconsistent practices by foreign governments, and it has simultaneously helped solve America's credibility problem arising from unilateralism”.

Antes mesmo de entrar em vigor, a OMC já estava cumprindo este papel. Um exemplo disso foi a discussão a respeito da entrada ou não da China na elaboração formal deste órgão. Segundo o jornal *The New York Times* (1994), “China balks at adopting fair-trade rules, demanding exemptions that apply to small, developing countries. [...] Clinton understands that the time to knock down China's protectionist policies is now, as the price of its membership” (*New York Time*, 1994). Um ano depois, o mesmo jornal afirmara que “[China] pledged to eliminate import quotas on about 170 products and to cut tariffs next year on thousands of items. That is a welcome step in its campaign to qualify for World Trade Organization membership” (*The New York Times*, 1995). Em outras palavras, os Estados Unidos conseguiam, por meio de uma instituição multilateral, o que se tentava unilateralmente no final da década de 1980. Tudo nos leva a crer que, se não fosse um instrumento aparentemente eficiente neste sentido, a OMC teria sido ignorada da mesma maneira pela qual o sistema GATT vinha sendo já na década de 1980, como nos alerta Ostry (2008:94)⁴⁴.

⁴⁴ Segundo esta autora a respeito do sistema GATT, “as the frayed edges of the fragile consensus became more visible and as the awareness of convergence grew, the builder of the system, the United States, began increasingly to question both the costs and the benefits of the system (Ostry, 2008:94).

CAPÍTULO 3 - DA RECIPROCIDADE ESPECÍFICA PARA A RECIPROCIDADE DIFUSA: OS ESTADOS UNIDOS E A CRIAÇÃO DO SISTEMA GATT/OMC

A história antiga da política comercial norte-americana pode ser dividida em três períodos principais: o primeiro, objeto da primeira seção deste capítulo, trata da independência até o final do século XIX, baseado principalmente no sistema hamiltoniano. O segundo aponta para os realinhamentos das duas primeiras décadas do século XX, com a ascensão de dois tipos de internacionalismos: o multilateral e o unilateral. Já o terceiro aponta para o programa de tratados recíprocos da década de 1930 e seus desdobramentos para o regime multilateral de comércio na década de 1940. A última seção do capítulo busca tratar dos mecanismos criados internamente que viabilizaram politicamente a estratégia comercial multilateral dos Estados Unidos.

Tarifas, indústria nascente e catching up: a política comercial norte-americana sob a hegemonia inglesa

A história da reciprocidade nos tratados de comércio dos Estados Unidos se confunde com a própria trajetória política e econômica do país. Logo após a declaração da independência, em 1776, o Congresso Americano criou um Comitê encarregado de pensar as relações internacionais do país recém-formado. Com a presença de políticos importantes tais como [John] Dickinson, Benjamin Franklin, John Adams, Benjamin Harrison V e Robert Morris, o Comitê ficou responsável pela criação do “Model Treaty” que serviria de base para os acordos com os demais países. A reciprocidade era um dos pilares deste modelo, embora a preocupação principal fosse a busca por aliados na Guerra de Independência contra a Grã-Bretanha (McDougall, 1997:24).

A França foi a primeira nação a celebrar publicamente um tratado com os Estados Unidos. Embora o objetivo principal do tratado fosse militar, o “Treaty of Amity and Commerce Between the United States and France”, de 1778, impetrava o status de nação

mais favorecida mútua, de maneira condicional, em matéria de comércio e navegação (Viner, 1924:101), quebrando um padrão histórico patrocinado pelos ingleses. Este tratado estipulava que⁴⁵:

“The most Christian King and the United States engage mutually not to grant any particular favor to other nations, in respect of commerce and navigation, which shall not immediately become common to the other party [...] who shall enjoy the same favor, freely, if the concession was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditional” (*apud* Viner, 1924:101).

Foi com o programa de Alexander Hamilton que a reciprocidade ganha uma conotação protecionista. Este autor é comumente identificado como um dos fundadores do nacionalismo econômico. Esta linha teórica é conhecida como uma doutrina de economia política cujo mote central é o fortalecimento da economia nacional frente às demais. É uma prática política concreta que se materializa em uma variedade de opções, cujo objetivo seria, assim, o desenvolvimento produtivo-material. Parte do pressuposto de que o Estado tem um papel importante, quase central, na potencialização de sua economia, algo necessário em um ambiente internacional marcado pela competição inter-estatal e empresarial e por possibilidades escassas de desenvolvimento⁴⁶ (Mendonça, *et al*, 2010).

Neste contexto, Hamilton cria o *Sistema Americano de Economia Política* (1791). Este programa consistia num gigantesco esforço de independência econômica para os Estados Unidos. Embora o “Relatório sobre Manufaturas” tenha um formato pouco usual para a academia (trata-se de um parecer técnico enviado ao Congresso norte-americano pelo então Secretário do Tesouro), possui um arcabouço teórico muito denso, e tinha como objetivo principal o desenvolvimento de um mercado interno nos Estados Unidos e a

⁴⁵Outros tratados semelhantes foram assinados: em 1782, foi celebrado o “Treaty of Amity and Commerce (United States–Dutch Republic)”; em 1783, “Treaty of Amity and Commerce (United States–Sweden)”; Em 1784, “Treaty of Amity and Commerce (United States–Venetian Republic)”; em 1785, o “Treaty of Amity and Commerce (Prussia–United States)”; em 1794, “Treaty of Amity, Commerce and Navigation”, mais conhecido como “Jay Treaty”, entre Estados Unidos e Grã-Bretanha. A esta altura a reciprocidade era usada de maneira específica, e a CNMF de maneira condicional. Viner (1924:102) afirma que este padrão se mantém até 1860.

⁴⁶A adoção dessa doutrina pelos Estados pode ser pensada em dois estágios: no processo de desenvolvimento das capacidades nacionais; e na manutenção das capacidades desenvolvidas aliada ao desenvolvimento de novas capacidades. Em outras palavras, quando os países estão em desenvolvimento e quando são desenvolvidos, gerando estímulo a comportamentos diferenciados no cenário internacional.

produção de manufaturas. Para isso, Hamilton convenceu a elite agrícola de sua época sobre a existência de um jogo de soma positiva entre a atividade agrícola e a industrial: sem deixar de acreditar na importância da agricultura, o autor afirmava ser este setor insuficiente para a formação uma nação poderosa economicamente. Os apontamentos de Alexander Hamilton do relatório (1995) podem ser sumarizados em onze propostas para os Estados Unidos. Dentre elas, destacam-se: 1-) A criação de uma política de tarifas alfandegárias protecionistas para produtos estrangeiros rivais; 2-) Sistematização da proibição de entrada no país de artigos rivais aos produtos nacionais, ou tarifas equivalentes a uma proibição; 3-) Veto à exportação de matérias-primas nacionais necessárias às manufaturas; 4-) Implantação de uma política de subsídios favoráveis ao produtor nacional; 5-) Criação de políticas de prêmios criando estímulos à eficiência produtiva nacional; 6-) Políticas de isenção tarifária para a importação de matérias-primas necessárias para a confecção de manufaturas nacionais; 7-) Investimento em pesquisa e desenvolvimento (novos inventos e descobertas) nos Estados Unidos; 8-) Criação de mecanismos de agilização das remessas monetárias de um lugar a outro, aumentando o dinamismo e reduzindo os custos da atividade industrial; 9-) Criação de uma infra-estrutura de transporte de mercadorias no país (Hamilton, 1995).

O projeto de Hamilton se institucionalizou pela primeira vez em com o “The Tariff of 1789”, também conhecida como “*The Hamilton Tariff*” (1Stat. 24). Esta lei teve como principal objetivo aumentar as receitas por meio de tarifas sobre as importações incentivar a produção interna em setores considerados estratégicos ao tributar a importação desses produtos em valores de 5 a 10% e, acima de tudo, proteger a indústria nascente. Em suma, segundo Hamilton (1995), “that tariffs would encourage domestic industry [...] would protect U.S. industry from the effects of these subsidies”. Importante ressaltar que o esforço de Hamilton não ficou exclusivo ao século XVIII. Ele se estende por boa parte do século XX, sofrendo poucas oscilações, como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 5: Principais Leis de Comércio e Tarifas Norte-Americanas sob a Hegemonia Inglesa

Ano	Nome da Lei	Principais características da Lei
1789	Tariff of 1789	Primarily for revenue; some protection for "infant industries;" (Washington administration).
1816	Tariff of 1816	First protective tariff; Clay and Calhoun supported as part of American System; Southern cotton growers opposed; (Madison administration).
1824	Tariff of 1824	Further heightening of rates; growing opposition from South; (Monroe administration).
1828	Tariff of Abominations	Higher protective measures for New England mills; Southerners outraged, including Calhoun; (J.Q. Adams administration).
1832	Tariff of 1832	Moderate reform returned rates to 1824 levels; unmoved South Carolina sparked Nullification Crisis; (Jackson administration).
1833	Tariff of 1833	Clay compromise; gradual reduction of rates over time to 1816 levels; New England states opposed; (Jackson administration).
1842	Tariff of 1842	Upward revision forced by depression following Panic of 1837; (Tyler administration).
1846	Walker Tariff	Democrats controlled Congress; West supported tariff reduction in hope of selling grain abroad; move toward tariff for revenue only; (Polk administration).
1857 - 1861	Tariff of 1857	Downward tariff revision to almost free trade status; North opposed; (Buchanan administration).
1865	War time tariff acts	Steadily increased protectionism to help fund Union war costs; South not represented in Congress during Civil War; (Buchanan and Lincoln administrations).
1872	Tariff of 1872	Post-war reform tariff, reduced rates on some manufactured goods; (Grant administration).
1875	Tariff of 1875	Continued downward revision; average rates reduced by 10 percent; (Grant administration).
1883	Mongrel Tariff	Republicans abandoned reform; compromise satisfied no one; (Arthur administration).
1890	McKinley Tariff	Highest protective tariff to date: average 48 percent; (B. Harrison administration).
1894	Wilson-Gorman Tariff	Reform measure crippled by Senate amendments; (Cleveland 2nd administration).
1897	Dingley Tariff	Blatantly protective measure; some rates at 57 percent; (McKinley administration).

Fonte: US-History (2013)

Desta maneira, o direcionamento geral da política comercial dos Estados Unidos até aqui era protecionista. Os poucos movimentos contestatórios podem ser explicadas, em grande medida, pelo federalismo norte-americano e pelas tensões existentes entre o sul agrário e o norte industrial. Um dos principais desafios de Hamilton foi manter a unidade nacional depois da aprovação do Trade Act de 1789. Segundo alguns historiadores (Magnusson, 2000:77; Perry, 1871:429) a lei de 1789 gerou acirradas tensões entre o norte e o sul dos Estados Unidos. Tradicionalmente agrícola, o sul perderia com a política de elevação tarifária de Hamilton. Entretanto, o norte seria favorecido, pois assistia a ascensão de sua indústria, principalmente a têxtil (Taussing, 1930).

A lei de 1816, segundo Chang (2004:52), foi o divisor de águas, ao intensificar significativamente as sugestões de Hamilton. A nova lei determinou “a manutenção do nível das tarifas próximo ao aplicado em tempo de guerra, consequência da considerável influência política das indústrias nascentes”. Esta elevação foi seguida do “Tariff Act de 1828” que acirrou ainda mais os ânimos ao intensificar a política tarifária iniciada com Hamilton, dividindo o país entre o sul agrário e o norte industrial.

Em um dos casos mais sintomáticos, a Carolina do Sul declarou a tarifa de 1828 e 1832 nula e sem efeito em seu estado, chegando a ameaçar abandonar a União (Genovese, 2003; Kline, 1983). Esta medida ficou conhecida como “South Carolina Exposition”, liderada pelo próprio vice-presidente dos Estados Unidos John C. Calhoun (1825-1832)⁴⁷, o que dá o tom da intensidade da crise⁴⁸. Neste contexto, em 1832 a Carolina do Sul aprovou uma lei que anulava em seu território as políticas tarifárias da União (nullification). Tradicionalmente agrário, com destaque para o setor algodoeiro, a Carolina do Sul se viu “prejudicada” pelas elevações tarifárias e pelas restrições à livre circulação de mercadorias, incluindo o comércio escravagista. A partir desta motivação econômica, Calhoun afirmava que “the Union had been formed by state governments and hence was a 'compact' in which the powers of Congress were precisely limited. Any law that exceeded these enumerated

⁴⁷Calhoun declarou a lei de 1828 “unconstitutional, unequal, and oppressive, and calculated to corrupt the public virtue and destroy the liberty of the country” (Genovese, 2003:264).

⁴⁸ Parte destas mesmas tensões levará, mas adiante, à guerra de secessão dos Estados Unidos (1861-1865).

powers could be nullified by a state to prevent the law's enforcement within the state's borders” (Genovese, 2003:264).

Entretanto, o Presidente Andrew Jackson declarou a lei da Carolina do Sul inconstitucional. Duas medidas foram tomadas para conter a crise: a primeira, mais severa, tratou-se da “The Force Act”, que autorizou o uso da força militar contra qualquer Estado que resistiram os atos de tarifas. A segunda, implantada por Henry Clay ajudou a intermediar um projeto de compromisso com Calhoun, que lentamente baixou algumas tarifas a faixas consideradas mais toleráveis pelo sul agrário norte-americano. Tal projeto ficou conhecido como “The Compromise Tariff of 1833”⁴⁹. Este evento, além de ter sido o primeiro teste significativo do federalismo norte-americano, nos permite visualizar as forças econômicas em atuação na época, bem como seus desdobramentos na política comercial.

Enquanto os Estados Unidos e Alemanha⁵⁰ se protegiam economicamente, liderados pelo legado do nacionalismo econômico deixado por Alexander Hamilton e Friedrich List, a postura hegemônica inglesa tinha como um de seus principais objetivos tornar inviável a guerra entre as grandes potências, em grande medida devido as diversas instabilidades do século XIX, como as invasões napoleônicas e demais instabilidades regionais. Do ponto de vista comercial, a Guerra do Ópio (1839-1842;1856-1860) parece deixar claro a disposição

⁴⁹Uma série de decisões judiciais mais tarde confirmou a autoridade constitucional do Congresso e do presidente para regulamentar o comércio internacional. Estas decisões implicam que os estados do sul "ataque à pauta de Abominations era inconstitucional. Por exemplo, em *United States v. Curtiss-Wright ExportCorp* (1936) a Suprema Corte decidiu que o Congresso poderia delegar autoridade ao Presidente para impor um embargo de armas, pois é dele a autoridade em assuntos estrangeiros. Nos *Estados Unidos v. Yoshida International, Inc.* (1975), o Tribunal de Apelações de Alfândega e Patentes manteve o poder do presidente sob o *Trading with the Enemy Act* (1917) para impor uma sobretaxa de imposto de importação (taxa extra) de 10 por cento, para contrabalançar uma crise do balanço de pagamentos.

⁵⁰O projeto alemão, também um país emergente e em processo de unificação, tinha algumas semelhanças com o projeto americano. Friedrich List foi considerado um dos principais fomentadores do Zollverein Alemão (1841). Além de ser um homem da prática (teve um carreira como empresário e burocrata), a obra de List possui uma particularidade metodológica incomum para sua época: o autor usou o recuo histórico como importante ferramenta metodológica. Mais ainda que Hamilton, List fez importantes sínteses históricas buscando identificar práticas políticas que foram bem sucedidas na indução do desenvolvimento. Segundo Engle, o Reich adotou a estratégia da camisa de força: as importações eram restritas, por meio da exigência de certificados, permissões, por meio da construção de monopólios, além da existência de barreiras sanitárias, entre outras coisas. Movimentações cambiais também eram restritas. “This control mechanism is used by the government to direct commerce selectively through bilateral agreements with foreign nations” (Engle, 1937:44).

inglesa pelas aberturas dos portos, inaugurando uma série de tratados desiguais. Aqui, como nos alerta (Howe, 1997), já é possível identificar alguns traços interessantes do que, um século depois, se tornaria uma das bases de sustentação da leitura internacionalista norte-americana. A abertura do mercado mundial e a interdependência econômica, argumentavam os ingleses, para a estabilidade política:

“...Free trade would create international economic interdependence, eventually making war unacceptable. Expected that pressure from a growing band of internationally rinsed consumers, anxious to reap the benefits of free trade, would soon force European nations to follow Britain's lead and had been disappointed by the slow rate of progress towards this goal” (Howe,1997).

A corrente que melhor representou a aderência à “free trade” britânica foi o grupo da Manchester School. Estes, desde meados do século XIX, incitavam a abertura de mercados e, por consequência, o maior acesso da população britânica a mercadorias de baixo custo. A atuação do grupo se concentrada em diversas áreas, não sendo uma corrente estritamente ligada a uma teoria econômica. Estas atividades contaram com forte aparato político e militar, embora um dos seus pressupostos fosse justamente a cisão entre Estado e o mercado.

Segundo Gallagher e Robinson (1953), existiam duas estratégias em vigor na Inglaterra: a primeira, denominada imperialismo informal, era baseado principalmente na pressão exercida por este país no sentido de se celebrar acordos comerciais amparados nos princípios de reciprocidade difusa e CNMF incondicional e, em alguns casos, com tratados desiguais; a segunda, denominada imperialismo formal, se deu por meio da anexação e controle político direto de territórios, como foi feito com Canadá, Austrália, Índia, África do Sul, Egito e tantos outros.

O projeto comercial inglês estava amparado nestas duas estratégias e em todos os paradoxos advindo delas. Para tanto, buscou a formalização de tratados de comércio de exclusividade com muitos países, além de contar com a vastidão de suas colônias. O país estava amarrado em uma rede de acordos imperiais, colonizando tanto informalmente quanto formalmente. Os tratados informais correspondiam aos moldes do “Treaty of Cooperation and Friendship”, Tratado de Cooperação e Amizade, de 1810, tão conhecido

no Brasil⁵¹. Segundo Chang (2004:45), “com o fim das guerras napoleônicas em 1815, os fabricantes, cada vez mais confiantes, intensificaram a pressão pelo livre-comércio na Grã-Bretanha”. Nessa época, conclui o autor, os ingleses “já estavam firmemente estabelecidos como os mais eficientes do mundo na maior parte dos seguimentos industriais, a não ser em umas poucas e limitadas áreas”.

Nessa década, os EUA e boa parte da Europa ocidental encontravam-se às portas da revolução industrial, porém a maioria dos habitantes eram camponeses e sua movimentação econômica continuava dependente da oscilação das colheitas. Apenas uma cidade do mundo ocidental, poderia ser considerada industrializada: Londres. “Em 1848”, como afirma Hobsbawn (1996:187), “somente uma economia estava efetivamente industrializada – a britânica – e conseqüentemente dominava o mundo”.

Como vimos desde Hamilton, a estratégia norte-americana tinha como tônica a prática do protecionismo, da reciprocidade específica e da CNMF condicional, bem diferentes da prática inglesa. À medida que os Estados Unidos, e também a Alemanha “pegavam carona” nos tratados ingleses, aceleravam seus projetos de “catching up” e aproveitavam a abertura inglesa sem fazer concessões. Como reação, os ingleses ameaçavam retaliar.

Numa tentativa de solucionar o problema, a Inglaterra aprova o “Reciprocity of Duties Act de 1823”. Segundo Gambles (1999:152), a reforma de 1823, somada a outras, “were designed to open Britain's colonial trade to foreign nations while reaffirming the principles of imperial preference and reciprocity in foreign trade together with the strategic importance of Britain's mercantile marine”. Segundo Brown (2003), o acordo faz com que a Inglaterra deixasse de fazer concessões em bases bilaterais, forçando os seus parceiros a aplicação da reciprocidade em termos comerciais, principalmente no acesso aos navios ingleses em portos estrangeiros.

Entretanto, a manutenção de proteções elevadas no setor agrícola estimulou a adoção de práticas caronas de outros países. Tal fato nos ajuda a captar o real motivo de os

⁵¹A este respeito Engle (1937:44) conclui que “the essence of Empire preference is as largely political as it is economic. It attempts on the economic side, however, to provide mutual outlets for the wares of British industry and for those of the Empire Common-Wealths”.

defensores do liberalismo comercial na Inglaterra passaram a concordar com a ideia de que a redução das barreiras agrícolas colaboraria para um grau de comprometimento maior, cooperando assim para o funcionamento adequado do sistema comercial. A queda das Corn Laws, lideradas por Richard Cobden e John Bright, teve esta conotação (Schonhardt-Bailey, 2006). Entre 1842 e 1845 as tarifas sobre as exportações foram abolidas e as tarifas de importação reduzidas. A leitura clássica entende a revogação das tarifas, segundo Chang (2004:46), como “a vitória final da doutrina econômica clássica liberal sobre o desatinado mercantilismo”. Obviamente, não se trata de superioridade teórica, mas política: Kindleberger (1978) entende a revogação como uma tentativa inglesa de “conter a industrialização do Continente mediante a ampliação do mercado de produtos agrícolas e matérias-primas”. O conceito de “imperialismo do livre-comércio”, cunhado por Gallagher e Robinson (1953) e desenvolvido por Chang (2004), parece definir bem as intenções inglesas.

No entanto, como ressalta Brown (2003), foi somente com a “fome da década de 1840” (“hungry forties”) que os liberais conseguem dominar o debate na Inglaterra:

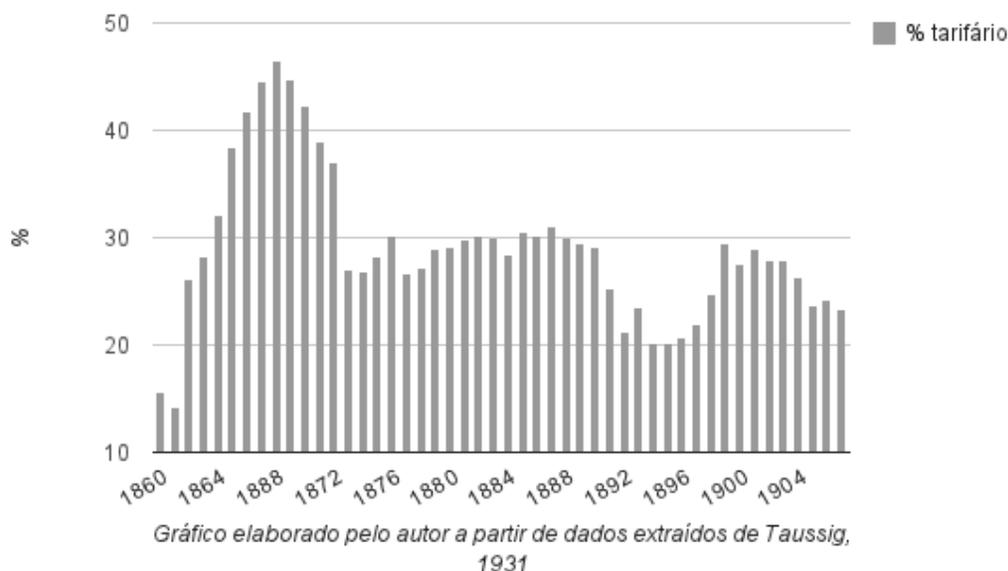
“The dissatisfaction with the prevailing protectionist policy derived strong intellectual support from the doctrine of free trade that had been put forward by Adam Smith and David Ricardo, the leading economists of the age [...] In the line with the teachings of the classical economists, the free traders were convinced that the reduction of tariff barriers was in a country’s own set interest and that it thus made no sense to make the reductions conditional on similar action by other countries. The free trade doctrine meshed well, then, with the commercial interest of the manufacturers” (Brown, 2003)

Este era o entendimento inglês em seus tratados comerciais. Para Trebilcock e Howse (1999:50) a CNMF “meant that the generalization of concessions was not contingent upon the receipt of concessions equal to those exchanged by the original parties to a commercial treaty”. Nos termos do capítulo 3, assistimos aqui a uma tentativa inglesa de construção de um sistema multilateral de comércio a partir do princípio da reciprocidade difusa e sua promessa de ganhos maiores no futuro. O Cobden–Chevalier Treaty, assinado em 1860 entre Inglaterra e França é sintomático, exemplifica o entendimento inglês quanto a CNMF (Brown, 2003:53). O tratado estipulava que:

Each of the two High Contracting Powers engages to confer on the other any favor, privilege, or reduction in the tariff of duties of importation on the articles mentioned in the present Treaty, which the said Power may concede to any third Power. They further engage not to enforce one against the other any prohibition of importation or exportation which shall not at the same time be applicable to all other nations (*apud* Schill, 2009:512)

É interessante comparar este tratado com o “Treaty of Amity and Commerce Between the United States and France” de 1778. Contudo, não nos cabe avançar nesta direção. O importante é ressaltar que embora com tarifas relativamente baixas e a inexistência de cotas de importação, o século XIX esteve longe de ser entendido como um século liberal em termos de comércio, em grande medida devido ao posicionamento norte-americano, mesmo com todo esforço inglês, como nos mostra a figura abaixo. Enquanto os ingleses em 1875 haviam eliminado praticamente todas as suas barreiras tarifárias, os norte-americanos atingiam picos de 40-50%. Diante disso, Chang (2004:49) conclui que “uma leitura mais cuidadosa e menos tendenciosa da história revela que é impossível subestimar a importância da proteção à indústria nascente no desenvolvimento [dos Estados Unidos]”. As barreiras dos Estados Unidos começam a reduzir somente na década de 1930 em diante (Tussing, 1931) quando as relações de poder haviam passado por transformações profundas, bem como a indústria norte-americana.

Figura 1: Percentual tarifário norte-americano, importações (1860-1905)



O século XX, o multilateralismo wilsoniano e a corrida protecionista no entreguerras

Durante toda a segunda metade do século XIX, a lei tarifária norte-americana é pouco alterada. A depender do partido no poder, a taxa média oscilava para cima ou para baixo em setores específicos, mas sempre acima das duas dezenas. Por motivos distintos, democratas e republicanos não se opunham à existência das tarifas, mas à sua forma de aplicação. Segundo Taussing (1931:224), os primeiros por conta da arrecadação, e os segundos por considerarem necessária a proteção da indústria nascente. Os Whigs, que tinham maior apoio até aqui no norte dos Estados Unidos, defendiam a utilização de tarifas, enquanto que os Democratas, concentrados no sul dos Estados Unidos e no oeste, região tradicionalmente agrícola, defendiam a liberação comercial. Portanto, a história da política comercial norte-americana no século XIX pode ser resumida da seguinte forma: “[...] as Democrats came into office, tariffs would generally be lowerd, while the Repuplicans who came to replace with the Whigs would generally raise tariffs” (Gibson, 2000:4).

No início do século XX, o Partido Republicano sustentava seu argumento protecionista da seguinte forma: “In all protective legislation the true principle of protection is best maintained by the imposition of such duties as will equal the difference between the cost of production at home and abroad, together with a reasonable profit to American industries” (Taussing, 1931:224). Este entendimento se fez presente na aprovação da “Payne-AldrichTariff” em 1909. Esta lei já dava sinais das alterações nas regras do jogo: até aqui, a arrecadação do governo federal defendia em grande medida do comércio internacional. A lei de 1909 aprovou a 16ª emenda constitucional, permitindo assim maior arrecadação interna. Entretanto, do ponto de vista das tarifas externas, não houve grandes alterações. Segundo Taussing (1931), só aqui o grupo político denominado “progressista” começa a ser identificado como o grupo que demandava reduções tarifárias. Ainda de acordo com Taussing (1931), estas alterações tarifárias se intensificariam nos anos seguintes, ainda mais com a ascensão de Woodrow Wilson (1913-1921) ao poder.

Neste cenário, algumas perspectivas políticas tão conhecidas atualmente começam a se cristalizar. Patrick (2008) sistematiza o mapa político das duas primeiras décadas do século XX da seguinte forma: além da tradicional clivagem internacionalismo/isolacionismo, o grupo internacionalista se dividia em dois: os liberais e os realistas. Os internacionalistas liberais defendiam uma postura ativa dos Estados Unidos nos assuntos internacionais, com destaque para a constituição de instituições multilaterais que, além de regular o sistema, reduziria a autonomia do próprio país. Esta perspectiva teve como seu defensor maior o presidente Woodrow Wilson, como veremos adiante. Os internacionalistas realistas (chamados por Gibson de *great power internationalists*) concordam com os liberais na necessidade de uma postura mais ativa. Entretanto, eram céticos com relação à eficiência do multilateralismo, favorecendo assim um padrão de engajamento unilateral e tendo como seu maior defensor o presidente Theodore Roosevelt. O terceiro grupo, os isolacionistas, preponderantes no século XIX, começaram a perder força neste período. Este grupo negava a necessidade do engajamento, denunciando a “perda de soberania”. A tabela abaixo sistematiza estas clivagens partidárias:

Tabela 6: Clivagens partidárias norte-americanas nas primeiras décadas do século XX

Group	Perceived World Problems	Desirable structure of peace	Attitude toward multilateralism	Regionalism vs globalism	Democracy promotion?	Attitude toward military power
Liberal internationalists	indivisibility of peace	universal collective security	strong preference	globalism	extend democracy, self-determination	strong preference for disarmament
Great power internationalist	balance among great powers	great power concert	skeptical, freedom of action	seek of regional, with selective global involvement	skeptical about remaking the world	emphasize military, oppose disarmament
isolationists	foreign entanglement	US in 'splendid isolation'	unilateral instinct, preserve sovereignty	Strictly hemispheric	Lead by example only	Fear of militarism & imperialism, support disarmament

Extraído de Patrick (2008:09)

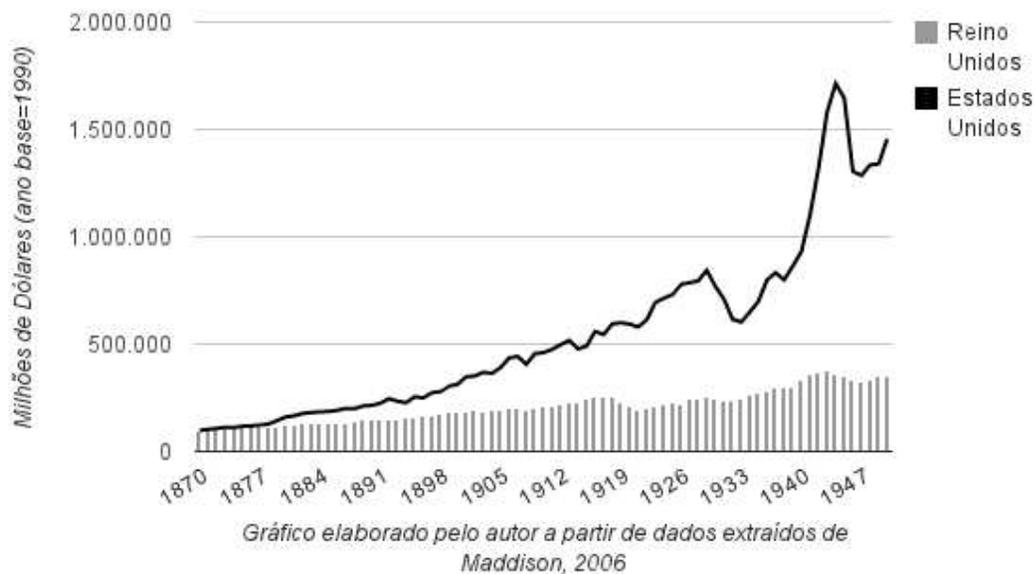
A historiografia tradicional da política externa norte-americana entende que Roosevelt e Wilson foram os principais ícones, respectivamente, do isolacionismo/internacionalismo e do realismo/idealismo (Osgood, 1966). Entretanto, autores como Walker e Mark (2007), Patrick (2008) e Rossini (1995) discordam afirmando que a clivagem que começa a surgir no período se direcionava muito mais para as divisões existentes entre os internacionalistas (os realistas e os liberais) do que o debate com os isolacionistas. Patrick (2008:7) conclui da seguinte forma: “At the root of this controversy was profound disagreement about the proper balance between unilateral and multilateral approaches to U.S. national security, including over which of these strategies best reflected America’s identity and served its interests”.

Antes de prosseguir, vale fazer uma constatação: esta mudança política partidária foi acompanhada de outra, a econômica. Eiti Sato, prefaciando o texto clássico de E.H. Carr (2002), é taxativo: “Os Estados Unidos haviam se tornado o maior produtor de bens industriais e o maior exportador de capitais, além de continuarem como o maior produtor de bens primários”. Rothgeb (2001:27) afirma que, já na segunda década do século XX, os

Estados Unidos “possessed na impressive array of political and economic strength”. Patrick (2008:6) parece concordar. Segundo este autor, “By the late nineteenth century, America’s tremendous economic growth had made it a potential—but not yet an actual—great power”. Para Lovett (*et al*, 2004) na primeira década do século XX os Estados Unidos já haviam completado o ciclo de *catching up*, assim como a Alemanha, o que obrigou os Ingleses a reverem suas políticas.

A figura abaixo nos ajuda a visualizar este cenário. Já na década de 1880 os Estados Unidos haviam superado os ingleses no tamanho do PIB, embora o mercado externo inglês fosse muito maior. A diferença mais do que dobra nas primeiras décadas do século XX. Para Gonzáles (1995:23) esta tendência do capitalismo exigia certa revisão: “La hegemonia britânica comenzó a decaer porque el capitalismo mundial requería expandirse y no era tolerable la existência de ‘zonas aisladas’ reservadas a una sola de las potencias de entonces”.

Figura 2: PIB dos Estados Unidos e do Reino Unido, 1970-1950



Este novo cenário econômico mundial se desdobra em duas tendências distintas. Na Inglaterra, assistimos a um cenário bem diferente: sofrendo com a competição norte-americana e alemã, setores manufatureiros fazem pressão para proteção, rompendo o padrão histórico inglês de reciprocidade difusa. Vale mencionar o “Safeguarding of Industries Act” de 1921, que elevou as tarifas inglesas, tendência que atinge seu pico em 1932 (Lovett, *et al*, 2004). Nos Estados Unidos, ainda na gestão de William Howard Taft (1909-1913) as tarifas são reduzidas, ficando abaixo das duas dezenas. Seguindo tal comportamento, Woodrow Wilson compra a batalha de redução tarifária. Já no primeiro ano de seu mandato, Wilson fez campanha no congresso para a ratificação da *Tariff Act* de 1913, conhecida como “Underwood-SimmonsTariff”. Esta lei amortizou as tarifas externas e, para compensar a redução na arrecadação, elevou a tributação interna. Este foi a primeira tentativa de reversão do programa tarifário/industrial norte-americano da reciprocidade específica para um novo tipo de programa, mais aberto.

Somado a isso, a década de 1920 assistiu ao advento de uma política externa sem precedentes, lideradas por Wilson, que pode ser sistematizada em seus 14 pontos. O terceiro deixava explícito a nova postura comercial em ascensão: “the removal, of all economic barriers and the establishment of equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance” (Toye e Toye, 2004:20). Em suma, “the United States was poised to break with its isolationist past and dismantle its system of protection in favor of freer trade” (Rothgeb, 2001:28).

Contudo, as reformas iniciadas pelos internacionalistas liberais foram comprometidas com o advento da primeira guerra mundial. Como resposta a corrida protecionista da década de 1920 e atendendo os interesses principalmente agrícolas que haviam sido prejudicados pela redução da demanda de seus produtos, o Congresso aprova a “Emergency Tariff” de 1921. Além disso, como nos mostra Rothgeb (2001), com o término da primeira Guerra, alguns setores manufatureiros norte-americanos retomam suas pressões no congresso para a elevação tarifária. “A majority of Congress was receptive to these cries for assistance because they meshed with generally held beliefs about the importance of protection for guaranteeing prosperity”. Nessa mesma linha, em 1921 e 1922, foram estabelecidos dispositivos antidumping visando a compensação por meio de taxas nos casos

em que empresas estrangeiras estivessem praticando nos Estados Unidos preços mais baixos que os praticados em seus próprios países ou vendendo a preços inferiores ao custo acrescido de uma margem de lucro considerada normal.

A volta dos republicanos ao poder também em 1921 com a eleição de Warren G. Harding (1921-1923) acirra a guerra tarifária do entre guerras. Nos anos entre 1926 e 1931, quando a maior parte das nações havia retomado o padrão ouro, as políticas nacionalistas ganharam espaço político a ponto de colocar em cheque o sistema liberal criado pela Inglaterra. Segundo Brown, (2003:66), “in the aftermath of the Great Depression in the early 1930s, the liberal trading order came close to disappearing altogether”. O mercantilismo passou a ser a política econômica mais adotada. O princípio da não-discriminação perdeu espaço na política comercial e a reciprocidade difusa passou a ser praticamente inexistente. Somado a isso, Patrick (2008) chama a atenção para a ausência de consenso entre as duas abordagens interacionistas (a multilateral e a unilateral) com relação à participação norte-americana na Liga. Como consequência, os isolacionistas, grupo já a esta altura inferior aos outros dois, se beneficia: as duas versões do internacionalismo negavam uma a outra, permitindo que o isolacionismo triunfasse, erro que aparentemente não seria mais cometido.

Existem basicamente três motivos para os acontecimentos do entreguerras. O primeiro deles nos remete à Primeira Guerra Mundial que praticamente decreta a morte do livre-comércio. Isso porque a guerra “had wrought drastic changes in both the political and the economic relations of the countries dominating the trading community” (Brown, 2003:66). A adoção em cadeia de práticas retaliatórias criou o que antes chamamos de efeito espelho, produzindo guerras comerciais e tarifárias. Em segundo lugar, o período entre guerras assistiu a uma mudança na balança de poder política dentro dos países ocidentais. Segundo Brown (2006:67), “the shifting balance of political Power brought about by the emergence of huge, urban working populations began to manifest itself, not only through the widespread organization of labor, but also in the more popularly responsive nature of governments”. Em terceiro lugar, a grande depressão na década de 1930 e suas consequências políticas criaram o ambiente necessário para a adoção de práticas protecionistas de comércio. “It engulfed the world economy, creating conditions

that tore apart the fragile international economic order stitched together in the late 1920s”, conclui Brown (2003:67).

Nos Estados Unidos, destaca-se neste período a criação de leis antidumping e *countervailing duty* (CVD). Para Vigevani (*et al.*, 2007), estas leis concederam às empresas norte-americanas a possibilidade de buscar reparações ou indenizações nos casos em que governos estrangeiros dessem apoio às suas empresas. Nesses casos, a empresa norte-americana poderia pedir ao governo a atribuição de taxas alfandegárias de retaliação – *countervailing duty* (CVD) – com o objetivo de compensar as vantagens provenientes dos subsídios.

“The first US statute dealing with foreign unfair trade practices was a CVD law passed in 1897. The provisions of the 1987 statute remained substantially the same until 1979, when the US CVD law was changed to conform with the agreement reached in the Tokyo Round of multilateral trade negotiations [...]. Sub title A of the Title VII of the Tariff Act of 1930, as added by the Trade Agreement Act of 1984, the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, and the Uruguay Round Agreement of 1994, provides that a countervailing duty shall be imposed, in addition to any other duty, equal to the amount of net countervailable subsidy, if two conditions are met” (Ways And Means, 2001)

O ápice desta guinada protecionista iniciada por Warren G. Harding e perpetuada por Calvin Coolidge e Herbert Hoover aconteceu em 19 de junho de 1930 com a ratificação da *Smoot-Hawley tariff*⁵² como forma de proteção às crises econômicas do período. Defendida principalmente pelo senador Reed Smoot e pelo deputado Willis C. Hawley esta lei aumentou as tarifas agrícolas e industriais norte-americanas, contribuindo para o aprofundamento da crise. Sua criação praticamente inaugura a “Begger-Thy-Neighbor Policies” em grande escala gerando uma espécie de efeito em cadeia. Já no mesmo ano o Canadá restringe a entrada de dezesseis produtos norte-americanos. França e Inglaterra também protestaram veementemente contra a política americana, observando que entre 1929 e 1934 o comércio mundial assistiu a uma contração de 66% (Eichengreen & Irwin, 2010; Taussig, 2003). A tabela abaixo apresenta as principais leis implementadas pelo governo norte-americano neste período:

⁵²Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, veja Irwin (1998).

Tabela 7: Principais Leis de Comércio e Tarifas nos Estados Unidos (1909-1930)

Ano	Lei	Principais características
1909	Payne-AldrichTariff	Attempt to lower average level of duties; little meaningful reform; Progressives angered; (Taft administration).
1913	Underwood-SimmonsTariff	Democrats took control of Congress; general duty reduction soon negated by outbreak of World War I; federal income tax provision; (Wilson administration).
1921	Emergency Tariff	Republicans returned to power and responded to mini-depression; raised agricultural rates to protect farmers; only a stopgap measure until new law written; (Harding administration).
1922	Fordney-McCumberTariff	Increased rates sharply; president empowered to adjust rates; Tariff Commission created to advise president; (Harding administration).
1930	Smoot-HawleyTariff	Raised U.S. duties to an all-time high; 1,000 economists protested; foreign retaliation; (Hoover administration).

Fonte: US-History (2013)

Paralelo a Smoot-Hawley, os ingleses aprovam a “Abnormal Importation Duties Act” de 1931 que concedia poder ao governo inglês de impor tarifas *ad valorem* de até 100% sobre as mercadorias específicas que foram importadas em “quantidades anormais”. A lei inglesa além de romper um padrão histórico de ênfase na reciprocidade difusa e na CNMF incondicional deixava claro que a Inglaterra não poderia ser mais considerada a principal potência industrial. Já o isolamento norte-americano e a crise subsequente serviriam para selar de vez a opção norte-americana pelo livre-mercado.

O Programa de Tratados Recíprocos de Cordell Hull e a internacionalização da reciprocidade difusa sob a ótica americana

A década de 1930 é marcada por uma crise mundial profunda. Nos Estados Unidos houve uma redução de 9% no PIB em 1930, 7,5% em 1931, 13,2% em 1932 e 2,2% em

1932. No mesmo período, a taxa de desemprego disparou: 12% em 1929, 21% em 1930, 26% em 1931 e 32% em 1932. Somente em 1934 que a economia norte-americana dá sinais de recuperação com crescimento do PIB e redução da taxa de desemprego. Não é a toa que o livre-comércio começou a se institucionalizar nos Estados Unidos em 1934 após o fracasso da “*Smoot-Hawley tariff*”⁵³.

Não existe consenso sobre as causas e os efeitos desta lei para as relações comerciais dos Estados Unidos, mas parece haver fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década de 1930 e a grande depressão (Frieden, 1996:48). Por este motivo, alguns autores chegam a demonizar políticas tarifárias nos moldes da lei de 1930. Shoch (2001:4), por exemplo, afirma que “a lição persistente da desastrosa Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 [é que] o protecionismo produz guerras comerciais, o colapso econômico, e repúdio ao partido com o qual está associado”. Na mesma linha, em artigo publicado em 1935 por Abraham Berglund, a relação entre o protecionismo e as dificuldades econômicas já estava clara: “É razoável, no entanto, assumir que os papéis desempenhados pelas altas barreiras tarifárias e outras restrições comerciais foram importantes e ainda atuam como um impedimento a recuperação do comércio”. Esta é, em essência, a justificativa para o argumento liberal que passa a ser construído no período.

Outra leitura, paralela a essa, afirma que o isolacionismo norte-americano de Harding, Coolidge e Hoover foi o teste final para as políticas tarifárias hamiltonianas no país. Como resultado, conclui Rothgeb (2001:29), “american economic isolation did not last as long as its proponents expected. By early 1930s, an economic calamity had shaken the United States to its foundations”. A crise foi tão aguda que as lideranças partidárias estavam predispostas a tentar “qualquer coisa” para revigorar a economia, incluindo uma nova lei comercial revisionista que atribuiu ao presidente autoridade para negociar reduções tarifárias, questão tradicionalmente de competência do Congresso. Neste contexto, as ideias defendidas pelo partido democrata ganham nova dimensão, principalmente após a eleição de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) e a nomeação de Cordell Hull para ocupar o Departamento de Estado (1933-1944).

⁵³Para mais informações sobre a Smoot-Hawley, veja Irwin (1998).

Como resposta a estas ideias que se tornavam dominantes, a ratificação do projeto de lei intitulado *Reciprocal Trade Agreement Act*⁵⁴, em 1934, liderado por Cordell Hull já demonstrava o tom que os Estados Unidos adotariam logo após a Segunda Guerra Mundial. Este acordo proporcionou a ascensão de um novo tipo de padrão institucional que minimizava as premissas nacionalistas e que seria intensificado no pós-Segunda Guerra, perdurando até 1988: a opção pela liberalização e a participação ativa do Executivo. A atitude de repúdio ao protecionismo era consensual no Congresso americano e foi central nos acordos para a aprovação da lei de 1934 (Berglund, 1935:415).

A esta altura, a economia americana já havia se desenvolvido bastante. “An underlying reason for the shift was undoubtedly a long-term, upward trending American exports of manufactures (mostly of large corporations), which had been taking place over decades” (Brown, 2003). Em 1909 as manufaturas eram responsáveis por cerca de 8,1 bilhões de dólares nas exportações norte-americanas, já em 1943 o setor era responsável por 77,5 bilhões (United States Department Of Commerce, 1949). Portanto, o sistema de reciprocidade específica e a CNMF condicional não se adequava bem a nova realidade industrial norte-americana.

Havia basicamente três projetos disponíveis aos Estados Unidos. O primeiro tratava-se de uma redução unilateral das tarifas comerciais nos moldes daquele implementado pela Inglaterra no século XIX, como é previsto no internacionalismo liberal. Segundo Engle (1937:42), “a simple reduction in our own high tariffs might have been envisaged by the idealist in the hope of setting a world example”. Esta alternativa recebeu severas críticas dos nacionalistas (ou internacionalistas realistas), que acreditavam que os parceiros econômicos dos Estados Unidos não seriam “altruístas” o suficiente para agir de maneira recíproca. Como ressalta Engle, certamente este tipo de legislação não seria aprovada no Congresso americano. A segunda alternativa seria a criação de uma Conferência Mundial com pouca possibilidade de dar certo dado devido ao clima de tensão do período (Brown, 2003). A terceira alternativa foi o que Engle chamou de “Theory of Reciprocity”. Segundo ele, este programa oferecia resultados positivos, pois induziria os

⁵⁴Para uma análise sobre o processo de ratificação da *Reciprocal Trade Agreement Act* (1934) veja Berglund (1935). Para saber mais sobre Cordell Hull e seu papel nas negociações deste projeto de lei, veja , veja Dam (2004).

demais países à cooperação. O programa, na verdade, era um tipo de redução mútua de barreiras. “The gist of the plan is to reduce our tariffs on items which others wish to sell to us, in exchange for concessions on items which we want to export to them. It seems reasonable to expect that such bilateral bargaining will bring positive results”, conclui (Engle, 1937:43).

Um dos principais articuladores da mudança de rumo a esta terceira alternativa foi Cordell Hull. “Something of the US shift in policy is also owed to the appointment of Cordell Hull as secretary of state under President Roosevelt” (Brown, 2003). Com fortes inclinações liberais, Hull acreditava que práticas injustas de comércio aumentavam a probabilidade de guerra. Por isto o secretário liderou vários estudos com o objetivo de comprovar a superioridade em termos de eficiência do liberalismo (Engle, 1937:46). Os acordos negociados pelo programa de Hull possuíam estas etapas: “(1) the items on which the United States seeks reductions in duty or relaxation of restrictions. (2) the probability of the contracting nation granting the requested concession, (3) the items on which the foreign nation will be apt to seek reduction of our tariff, (4) the extent to which we can make concessions desired by the other country, (5) alternative proposals that the United States can offer” (Engle, 1937:46). A tabela 8 que segue sistematiza os acordos celebrados nos primeiros anos do sistema desenvolvido por Hull.

O impacto prático do tratado de 1934 não foi muito grande em termos quantitativos, mas representou as diretrizes de uma nova política. “It became the starting point of America’s postwar approach to the founding of the multilateral trade regime” (Brown, 2003:79). Segundo Destler (2005:6) “during the early years of the New Deal, liberalism was simply one contending viewpoint on trade. But in the decades that followed it became the dominant viewpoint. As the world slid into war in the 1930s, and as the war was fought and won, a powerful consensus formed among the American internationalists who took the lead in postwar reconstruction”. Já para Gibson (2000), a lei de 1934 pode ser definida como o grande divisor de águas da política comercial norte-americana: “it was a recognition of global economic interdependence, the importance of moving toward liberalized trade, and the difficulties that Congress as an institution had in reconciling this understanding with competing demands from constituents” (Gibson, 2000:6).

Os ganhos do programa de Hull, segundo Engle, podem ser sistematizados da seguinte forma:

“Our exporters now have protection in sixteen markets against increased duties on our principal export commodities and against further quantitative restrictions in the form of import quotas. For the first time since the early days of the depression, our exporters can plan future sales in these markets with the full assurance that their business will receive full protection within the limits of the trade agreements signed and not to subject of the kaleidoscopic changes which in recent years had come to mark the policies of so many nations” (Engle, 1937:46).

A principal crítica ao programa de Hull era a sua impossibilidade de generalização. Segundo Engle, tal problema seria solucionado adicionando outra cláusula ao pacote. Trata-se da cláusula da Nação Mais Favorecida incondicional (most-favored-nation) que estenderia as reduções tarifárias aos demais países que possuísem acordos com os Estados Unidos. A CNMF teria importância fundamental no “Reciprocal Treaty Program”. Engle (1937:43) conclui dizendo que “the reciprocal bargaining is a more scientific method of tariff adjustment than the outworn method of Congressional tariff making”. Como desdobramento, o governo norte-americano assina 16 acordos bilaterais nestes termos de 1934 até 1936, sistematizados na tabela abaixo:

Tabela 8: Acordos Comerciais do “Reciprocal Treaty Program” nos seus primeiros anos de funcionamento

País	Data de celebração do acordo
Cuba	24/08/1934
Brasil	02/02/1935
Bélgica	27/02/1935
Haiti	28/03/1935
Suécia	25/05/1935
Colômbia	13/09/1935
Canadá	15/11/1935
Honduras	18/12/1935
Holanda	20/12/1935
Suíça	09/01/1936
Nicarágua	11/03/1936
Guatemala	24/04/1936
França	06/05/1936
Finlândia	18/05/1936
Costa Rica	28/12/1936
El Salvador	19/02/1937

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de Engle (1937)

Somado a estes acordos bilaterais, o programa é colocado em prática em 1934, com o *Trade Agreements Act of 1934*. A partir deste momento a Reciprocidade passa a ser relacionada às políticas liberais de comércio. Antes, ela tinha características de políticas nacionalistas de comércio. Buscando a implementação da mesma o presidente recebeu poderes por três anos, para:

“(1) To enter into foreign trade agreements with foreign governments or instrumentalities thereof; and (2) To proclaim such modifications of existing duties and other import restrictions [...] The president shall seek information and advice ... from the United States Tariff Commission, the Department of State, Agriculture, and Commerce and from such other sources as he may deem appropriate” (19 USC 1351 - Sec. 1351.)

Além de representar mudança na concepção dominante sobre o comércio, a aprovação desta lei trazia alterações no sistema de formulação da política de comércio

internacional. Isso significou a delegação de poderes de parte do Congresso à administração, sem eliminar o papel desta instituição como responsável final pela política comercial. Com isso foi atribuído ao presidente a autoridade para negociar reduções tarifárias recíprocas com outros países. Uma interpretação corrente a respeito da lei de 1934 consiste em atribuir a decisão à vontade dos congressistas de evitar as constantes pressões de grupos de interesses específicos. Pela lei de 1934, o Congresso continuava a reter o controle de ações específicas no campo do comércio, poderia mudar as condições de concessão de poderes por ocasião da renovação do mandato a cada período determinado, inclusive retirando inteiramente a delegação de poder. Exatamente por isso, o presidente nunca deixou de estar atento aos interesses do Congresso.

A face multilateral dos Tratados Recíprocos norte-americanos

Desde a década de 1920 a postura norte-americana havia se alterado sensivelmente no que tange a sua postura comercial no plano internacional. Em 1920, por exemplo, se realiza na Bélgica uma conferência financeira, patrocinada pela Sociedade das Nações, com a participação de 30 países, Estados Unidos incluídos, onde se reconhece a necessidade de se estabelecer reduções tarifárias conjuntamente (González, 1995:25). Processos semelhantes acontecem em 1922, 1923, 1924, 1925 e 1927 e 1929. A conferência de 1927, parece ter sido a mais importante. O texto final do acordo conclamava os governos a fazer reduções tarifárias, quer unilateral, bilateral ou multilateral, com destaque para este último. No entendimento de Brown (2003:71), como resultado deste processo, algumas atitudes isoladas foram tomadas. Entretanto, conclui o autor, “countries could not agree on a common formula for tariff cuts” e que “the tariff truce eroded rapidly as the world economy slid into depression”. Em suma, como observado na seção anterior, estes acordos não tinham sustentação política domesticamente.

A década seguinte também é marcada por algumas conferências internacionais. Em 1930, por exemplo, “se firmó un convenio para no aumentar tarifas aduanales durante um período dado, a menos que se tuviese el acuerdo de los demás Estados interesados” (González, 1995:25). Em 1933 Londres recebeu 66 representantes de Estado na

Conferência Monetária e Econômica Internacional. Embora o governo norte-americano tenha emitido uma mensagem crítica à conferência, o descontentamento se direcionava mais para as questões monetárias e para a tentativa de restabelecimento do padrão ouro, incompatíveis com a nova postura internacional norte-americana e com o New Deal. Do ponto de vista comercial, entretanto, não parecia haver dissenso por parte do governo estadunidense com alguns princípios discutidos na conferência. Pelo contrário, defendia-se a inclusão da CNMF nos acordos de comércio estabelecidos pelos países (González, 1995).

Como vimos, este era um dos dois principais pilares do programa de tratados recíprocos de Franklin D. Roosevelt: os princípios da reciprocidade difusa e a CNMF incondicional, historicamente ignorados pelo sistema político norte-americano no século XIX, foram claramente incorporadas no Trade Act de 1934. Tal lei, segundo Brown (2003:79) “was nonetheless the signal of a new direction in American trade policy; it became the starting point of America’s approach to the founding of the multilateral trade regime”. Mesmo com a renúncia, por problemas de saúde, de Cordell Hull em 1944, suas ideias continuaram reverberando nos anos seguintes até a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o GATT. A este respeito Destler (2005:6) afirma que “[american] trade policymaking system was a necessary foundation for building an international regime of relatively open trade under the auspices of the [GATT]”.

Destarte, é na década de 1940 que o regime multilateral de comércio dá seus primeiros passos rumo à institucionalização. O quarto ponto da conferência atlântica de 1941, realizada entre Roosevelt e Churchill, era justamente a necessidade de se promover aberturas comerciais. Em 1942, Harry Dexter White já denunciava os efeitos predatórios do protecionismo para John Maynard Keynes. Vários outros encontros oficiais aconteceram no período de 1942 até 1944. Mas foi no ano de 1942 que se deu a Conferência em Bretton Woods. O acordo de 1944 foi criado dentro de um arranjo institucional mais amplo, com a criação do Banco Internacional para a Reconstrução (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Estes dois arranjos, além de focarem em questões monetárias, financeiras e de reconstrução, objetivavam reordenar o sistema, evitar com que conflitos das proporções da segunda guerra mundial se repetissem. Uma das formas de se fazer isso seria a promoção de um sistema comercial mais aberto no mundo (Block, 1980).

Em busca da promoção de um sistema comercial mais aberto, outras conferências sucedem o encontro em Bretton Woods entre os pais fundadores do sistema multilateral de comércio⁵⁵. Em 1945 os governos inglês e norte-americano se encontraram novamente. Na declaração final, reconhecia-se a necessidade de se garantir aberturas comerciais (Brown, 2003:84), além de mencionar a necessidade de cláusulas não discriminatórias e de tratamento nacional. Segundo Gardner (1985), o cenário doméstico inglês era mais hostil à institucionalização do regime por temer, principalmente, a criação de barreiras no processo de reconstrução. Já o governo norte-americano temia lobbies protecionistas no Congresso. Mesmo com estas limitações, “their draft was unexceptional in reaffirming the long-standing principles of nondiscrimination and national treatment and unremarkable in calling for the elimination of quantitative restrictions” (Brown, 2003:84). Outra conferência foi realizada em 1946 em Londres (González, 1995:32), novamente por iniciativa dos Estados Unidos, quando 19 países buscavam estabelecer um projeto de um organismo de comércio internacional. Alguns meses adiante, em Genebra, em agosto de 1947, aonde mais uma vez se reconheceu a necessidade de reduções tarifárias.

Parte do protagonismo norte-americano pode ser explicado pelo término da autoridade presidencial para negociações comerciais no final daquele ano, concedida pela lei de 1934, podendo ser renovada de três em três anos pelo Congresso. Temendo a impossibilidade de renovação devido a pressões protecionistas no Congresso, o governo norte-americano acelera as negociações. Neste contexto, e enquanto se discutia os fundamentos do que seria a Organização Internacional do Comércio (OIC) em Genebra, 23 países paralelamente criam o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o GATT, que deveria ser incorporado à OIC quando esta fosse criada e entrasse em vigor no ano seguinte (Brown, 2003; González, 1995).

O GATT estabelece um sistema comercial recíproco. O termo “reciprocidade” aparece cinco vezes no documento, embora, na prática, não deixe claro seu significado. Como nos mostra Brown (2009:15), a reciprocidade aparece no GATT, entretanto, de outras formas (informais e formais). Informalmente, aparecia como “a regra de ouro”, se

⁵⁵ Esta expressão foi usada por Gardner (1985) ao se referir ao governo norte-americano e inglês e o papel protagonista que desempenharam na conferência.

tornando evidente nos processos negociadores. Formalmente, ela aparece em outros capítulos, especialmente naqueles que tratam da cláusula da nação mais favorecida, do tratamento nacional e do princípio da não-discriminação.

Em seu artigo primeiro (GATT, 1947), é estabelecido que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por alguma parte contratante a qualquer outro país será outorgada imediata e incondicionalmente mesmo benefício para todas as outras partes contratantes. Conhecida como cláusula da nação mais favorecida, ela recebe, portanto, características “incondicionais”, em termos semelhantes ao *Trade Act* de 1934. No artigo III, estabelece-se que as partes contratantes não cobrariam impostos e/ou outros encargos internos aos produtos importados de modo a proteger a produção doméstica. Por fim, no artigo XVIII estabelece-se que as partes contratantes não proibiriam ou restringiriam importações de qualquer produto do território de outra parte contratante, a menos que comprovada a existência de barreiras similares domesticamente e para todas as outras partes.

Aqui, vale mencionar as semelhanças entre o *Trade Act* de 1934 e o acordo GATT, como apresentados na tabela abaixo. As análises de Winham (1986:31) caminham na mesma direção. Para este autor o livre-comércio para os norte-americanos “was an attractive goal in ideological term, and it was consistent with national interest, since the United States was favorably positioned to benefit from freer trade” e conclui afirmando que “the preeminent position of the United States in early postwar system was the decisive factor [para a criação do GATT]”. Em resumo, o sistema nasce com várias características específicas norte-americanas. Vale destacar duas delas: em primeiro lugar, o GATT incorpora em suas normas um valor americano no tocante a relação entre o governo e a economia. Como destaca Winham (1986:30), “Americans historically have tended to be more suspicious of the role of government in economic life than their European counterparts”. Em segundo lugar, o formato das leis do GATT, desde as normas sobre a não-discriminação até os mecanismos de solução de controvérsias, partiram da experiência

americana, e tinham por objetivo principal intensificar a presença deste país no comércio mundial⁵⁶.

Tabela 9: Comparação entre o Trade Act de 1934 e o GATT (1947)

	Reciprocal Trade Agreements Act de 1934	The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)
Reciprocidade	The president may negotiate on a reciprocal basis to lower or raise American tariffs by up to 50 percent of their SmootHawley levels.	“Reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce”
Cláusula da Nação Mais Favorecida	Negotiations are to be conducted using the unconditional most favored nation approach.	Any advantage, favor, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de GATT (1947) e Rothgeb (2001)

Para além destes princípios, outras três características do novo acordo são importantes: Primeiro, o acordo estabelecia um sistema de solução de controvérsias que agiria como moderador em casos onde os princípios da reciprocidade e da CNMF fossem violados. Segundo, o GATT era flexível o suficiente para garantir o apoio dos ingleses, estabelecendo “válvulas de escape”, tolerando “violações justificadas” e, assim,

⁵⁶ Portanto, o sistema foi criado dentro de um arranjo institucional muito mais amplo, onde estão presentes o Banco Mundial, o FMI e a OIC que não avançou. Este arranjo tinha por objetivo reordenar o sistema, evitar com que conflitos das proporções da Segunda Guerra mundial se repetissem e arranjar o sistema de forma que favorecesse os interesses estratégicos dos Estados Unidos. Portanto, já nasce como parte de um projeto de difusão internacional de poder. O Departamento de Estado, liderado por Cordell Hull, não participou de forma marginal nas negociações. Hull foi um dos principais formuladores da política externa norte-americana e um dos defensores mais ferrenhos do livre-comércio em escala global (Block, 1980).

contribuindo para o processo de reconstrução das grandes potências. Terceiro, o sistema não estabelecia um papel de destaque para os países subdesenvolvidos, deixando de lado acordos agrícolas devido à pressão feita pelo lobby agrícola no Congresso norte-americano. A combinação destes três elementos garantiu a participação das principais potências ocidentais e a ratificação do acordo no Congresso norte-americano, e também explica o baixo número de países em desenvolvimento participantes no início do processo⁵⁷. Apesar das primeiras rodadas de negociação do GATT tivessem por objetivo a diminuição periódica das tarifas comerciais básicas, a inclusão destes conceitos neste arranjo multilateral foi representativo do poder exercido pelos Estados Unidos.

As rodadas de negociação do sistema GATT-OMC aconteceram em um primeiro momento com o objetivo de promover, periodicamente, uma diminuição de tarifas comerciais básicas. Estas não poderiam (nem deveriam) ser elevadas, mas diminuídas. Desde o fracasso da *Smoot-Hawley tariff*⁵⁸, ratificada em 1930, como forma de proteção às crises econômicas da década de 1930, as interpretações norte-americanas da época estabeleciam fortes relações causais entre as elevações tarifárias que ocorreram no início da década e a grande depressão (Frieden e Rogowski, 1996:48). A figura 3 nos ajuda a visualizar o argumento. Nota-se que as altas tarifas patrocinadas pela Smoot-Hawley tiveram impacto negativo no PNB norte-americano. Por este motivo, alguns autores chegam a demonizar tal experiência institucional. Shoch (2001:4), por exemplo, afirma que “a lição persistente da desastrosa Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 [é que] o protecionismo produz guerras comerciais, o colapso econômico, e repúdio ao partido com o qual está associado”. Na mesma linha, em artigo publicado por Abraham Berglund (1935), a relação entre o protecionismo e as dificuldades econômicas já estava clara: “É razoável, no entanto, assumir que os papéis desempenhados pelas altas barreiras tarifárias e outras

⁵⁷ Quanto a questão do desenvolvimento, foi apenas nas rodadas Dillon e Kennedy, em 1960 que se observa o aprofundamento das preocupações quanto ao não atendimento dos interesses dos PEDs. E isso se deu por conta do posicionamento dos grandes países do terceiro mundo, como Brasil e Índia (que já faziam parte do comércio multilateral desde 1947). Para Guimarães, o fator que modificou o quadro das negociações do GATT durante os últimos anos do sistema foi a “inclusão de regras de exceção à agenda negociadora do regime (...) com a inclusão da Parte IV ao documento GATT 1947 em 1965.” Esta modificação representou o atendimento de uma demanda que reconhecia diferenças estruturais entre os países desenvolvidos e os países de economia menos consolidadas uma vez que na teoria não sujeitava os últimos à regra da reciprocidade.

⁵⁸ Para saber mais sobre a Smooth-Hawley, veja Irwin (1998).

restrições comerciais foram importantes e ainda atuam como um impedimento a recuperação do comércio”.

Figura 3: Correlação entre Tarifas Comerciais e o Crescimento Econômico nos Estados Unidos (1929-1953)

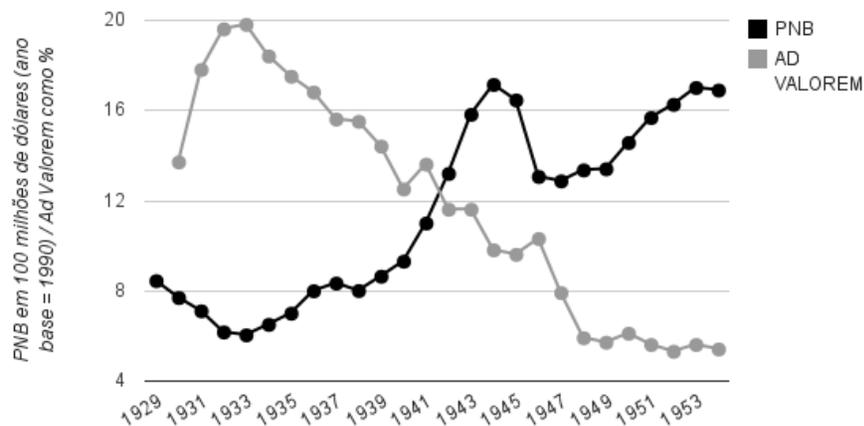


Gráfico elaborado com dados extraídos de Maddison (2006) e Congressional Report (1955)

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), sobretudo nestas primeiras rodadas, teve como consequência a diminuição e consolidação das tarifas de bens industriais e o aumento do número de países participantes do comércio internacional. A tabela 1 é ilustrativa: as seis primeiras rodadas tiveram como única preocupação as barreiras tarifárias, além de um número reduzido de participantes. Contudo, não podemos entender este arranjo sem fazer algumas breves notas sobre seu contexto histórico:

Tabela 10: As primeiras rodadas do GATT (1947-1967)

Ano	Nomeda Rodada	Principais assuntos	Países desenvolvidos
1947	Geneva	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Geneva	Tarifas	26
1960-1961	Dillon Round	Tarifas	26
1964-1967	Kennedy Round	Tarifas e medidas anti-dumping	62

Tabela extraída de OMC (2013)

O GATT foi criado dentro de um projeto de poder que tinha como um dos seus pilares o livre-comércio, sob forte patrocínio dos Estados Unidos. A esta altura, os EUA eram seu principal patrocinador, tolerando violações de seus aliados a princípios clássicos como a “cláusula da nação mais favorecida”. Com isso, o liberalismo no pós-guerra ganhou um status “incontestável” e seria o principal remédio para evitar dois “grandes traumas” do século XX (Hobsbawm, 2002), servindo também para a continuidade do escoamento da indústria norte-americana que tanto lucrou com a Segunda Guerra (Block, 1980). Além disso, o crescimento “espetacular” no imediato pós-guerra fortaleceu esta ideia, colocando os Estados Unidos na liderança do Sistema Internacional. Em suma, era preciso evitar práticas restritivas de comércio, pois como ressalta Dryden “pregar o evangelho do livre-comércio em todo o mundo tornou-se o objetivo primordial da política econômica internacional dos Estados Unidos”, indica Dryden (1995:6)⁵⁹.

Neste período os Estados Unidos desempenhavam um papel central, tanto na manutenção de alianças quanto na construção de regimes, amparados por uma moeda aceita internacionalmente como principal reserva de valor além de possuir mecanismos domésticos capazes de pressionar os países que não aderissem às regras do jogo. O

⁵⁹ Isto ficou claro em um dos discursos do presidente Kennedy : “Se quisermos trazer paz ao mundo [...] e evitar a Terceira Guerra Mundial [...] o esforço deve ser baseado principalmente na cooperação econômica” (*apud* Dryden, 1995:34). Para evitar a repetição desses “acontecimentos catastróficos”, era preciso um novo conjunto de propostas para o comércio internacional que rompesse com o isolacionismo da política externa norte-americana. Assim, os Estados Unidos passaram a liderar a construção de um regime de comércio liberal, que promovesse a paz e um ambiente propício aos seus interesses (O’Shea, 1993).

contexto de criação do GATT representou um somatório dos seguintes fatores: a) a necessidade de escoar o excesso de produção dos Estados Unidos; b) a centralidade deste país, tanto na manutenção de alianças quanto na construção de regimes; c) a hegemonia do dólar, aceita internacionalmente como principal reserva de valor e d) a existência de mecanismos domésticos capazes de pressionar os países que não aderissem às regras do jogo. Este último será objeto de discussão da próxima seção.

“Legitimação interna” e o “sistema antigo” de formulação da Política Comercial dos Estados Unidos

A ratificação do GATT e seus primeiros anos de funcionamento foram possíveis graças a um sistema criado internamente, denominado aqui de “sistema antigo” (citar autores). Trata-se de um arranjo institucional legislativo de comércio que vigorou nos Estados Unidos de 1945 até meados da década de 1960. Formado por contrapesos e válvulas de escape o acordo permitiu a canalização por parte dos congressistas de demandas protecionistas, transferindo esta responsabilidade para a administração sob o argumento de que agiam em prol dos interesses de seu eleitorado. Este sistema possuía os seguintes contrapesos que serão analisados abaixo: (1) as negociações econômicas internacionais, (2) o papel preponderante do Executivo, (3) os Comitês Congressuais, (4) os remédios administrativos e *Escape Clause* e (5) o *Trade Adjustment Assistance* – TAA (Destler, 1995).

O contrapeso relacionado às negociações econômicas internacionais foi importante para o processo de blindagem do Congresso norte-americano no período em questão. A necessidade de centralização das políticas tarifárias para aperfeiçoar os processos negociadores fez com que o Congresso delegasse tais funções ao Executivo norte-americano. Como ressalta Destler (1995:17), “a ‘tarifa de negociação’ foi um ingrediente essencial do sistema emergente de formulação de políticas comerciais dos Estados Unidos”. Com o fracasso da Carta de Havana e a assinatura de um Acordo Provisório em 1947 entre 23 países (incluindo os Estados Unidos), as tarifas e regras sobre o comércio internacional

passaram a ser negociadas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT)⁶⁰.

O GATT tinha como objetivo a abolição do uso de cotas no comércio internacional, assim como de restrições quantitativas e outras barreiras. Tais regras, além de internacionalizarem alguns princípios jurídicos tipicamente norte-americanos, corresponderam à aceitação internacional dos critérios liberais defendidos pelos Estados Unidos no período final da II Guerra e nos anos seguintes (Abreu, 2001). Como resultado disso, o Congresso se sentia menos responsável pelos assuntos de comércio e, conseqüentemente, o executivo ampliou seu espaço de atuação na política comercial norte-americana.

Com este arranjo o Executivo passou a representar um importante contrapeso do “Sistema Antigo”, que começou a ser desenhado em 1934 com a *Reciprocal Trade Agreement Act*, tornando-se responsável pela condução das políticas tarifárias. Embora pela constituição caiba ao Congresso regular o comércio exterior e ao Presidente negociá-lo, com esta lei o Executivo ganha sinal verde para atuar tanto nacional quanto internacionalmente nas rodadas do GATT. Apesar disto, o Congresso manteve um papel importante ao determinar limites à ação do Executivo. Em outras palavras, além de institucionalizar princípios que vigoram até hoje, como a Cláusula da Nação Mais Favorecida⁶¹, o *Trade Agreement Act* de 1934 delegou poderes à administração que até então eram típicos do Congresso. Como podemos observar na parte III –seção 350 deste projeto de lei está previsto que

“com a finalidade de expandir mercados externos para os produtos dos Estados Unidos (como um meio de contribuir com a necessidade emergencial em torno da restauração do padrão de vida americano, superar o desemprego interno e a depressão econômica atual, aumentar o poder de compra do público americano, e estabelecer e manter um relacionamento mais adequado entre os vários ramos da

⁶⁰Depois de 1947o GATT tornou-se um órgão internacional, com sede em Genebra, fornecendo sistematicamente a base institucional para a consolidação de diversas rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional (Abreu, 2001).

⁶¹A cláusula de nação mais favorecida é um princípio jurídico internacional que determina uma extensão de benefícios tarifários a todos quando um país concede benefícios a um parceiro. Existem, contudo, exceções como a criação de blocos regionais e o sistema geral de preferências.

agricultura, indústria, mineração e comércio dos Estados Unidos), o Presidente deve ‘proclamar tais modificações dos direitos existentes e outras restrições à importação, ou tais restrições adicionais as importações, ou sua continuidade, por períodos mínimos, de costumes existentes ou tratamento especial de quaisquer artigos contemplados por acordos de comércio exterior, conforme for necessário ou apropriado realizar qualquer acordo de comércio exterior com o qual presidente tenha se comprometido’ (The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)

Tal rearranjo na legislação de comércio nos Estados Unidos resultou em significativas reduções tarifárias. As inovações não pararam em 1934, ampliando ainda mais os poderes concedidos ao presidente nos anos seguintes. Nas décadas de 1970 e 1980 tal arranjo passou a ser questionado pelos setores prejudicados com a condução da política econômica dos Estados Unidos. Até 1988, o Executivo manteve um papel destacado, se tornando um arranjo estrutural do sistema político norte-americano. Ao analisar este processo Destler (1995:17) afirma que:

“Nas décadas seguintes, os presidentes iriam utilizar a autoridade em negociações tarifárias de forma mais ambiciosa – para negociar multilateralmente (após a Segunda Guerra Mundial) ou para negociar tarifas em geral ao invés de item por item (Rodada Kennedy). E na Lei de Comércio de 1974, o Congresso concederia nova autoridade para negociar acordos sobre distorções comerciais não-tarifárias, embora exigissem aprovação do Congresso. Sempre havia limites de tempo e de abrangência na negociação. No entanto, o Congresso continuou deslocando a pressão e responsabilidade em torno das políticas de comércio para o presidente”.

Outro contrapeso importante foi o fortalecimento dos comitês no Congresso norte-americano. Havia a necessidade de minimizar as responsabilidades individuais dos Congressistas com sua base eleitoral: “Na medida do possível, leis e emendas de leis sobre produtos específicos tiveram que ser mantidos fora da Câmara e do Senado”, (Destler, 1995:27). Para implementar estas demandas, a Legislação norte-americana tornou os *Ways and Means Committee* na Câmara baixa e o *Finance Committee* no Senado os principais responsáveis pelas legislações de comércio nos Estados Unidos. Destler (1995) destaca a importância deste ponto para a blindagem do Congresso em assuntos comerciais. A este respeito o autor ressalta que:

“Foi necessário estabelecer comitês fortes. Felizmente, a política comercial era assunto da jurisdição de dois dos painéis mais poderosos do Congresso: O Comitê de Finanças do Senado e o Comitê da Câmara sobre Formas e Meios [Ways and Means]. Estes eram comitês fiscais e a jurisdição sobre comércio exterior derivou de suas funções originais em torno de questões de receita. A partir da década de 1930, o poder destes comitês foi reforçado por jurisdições sobre a Segurança Social. Como comitês de impostos, tinham ampla autoridade, vínculos estreitos com os interesses nacionais, e reputação de serem pragmáticos, realistas, e um pouco conservadores. Ao contrário dos comitês de Relações Exteriores do Senado ou Assuntos Exteriores da Câmara, estavam satisfeitos com um sistema que delegava detalhes do comércio, e consideravam-se satisfeitos em considerar grandes legislações sobre autoridade comercial apenas uma vez em alguns anos” (Destler, 1995:28).

Como será visto adiante, estes dois comitês concentraram as negociações do *Trade Act* de 1988. O Comitê de *Ways and Means* da Câmara e o de Finanças do Senado possuíam preponderância no debate doméstico sobre o comércio internacional, justamente por lidarem com questões tarifárias. Como resultado, ao longo da década de 1960 e no começo de 1970 o número de projetos de lei introduzidos para instituir quotas ou aumentar as tarifas foi crescente. Entretanto, quase a totalidade destes projetos eram bloqueados pelos comitês de Finanças e de *Ways and Means* que possuíam amplos poderes nesse período. Além disso, a legislação favorecia os presidentes desses comitês, aliados do presidente ou dos partidários da liberalização comercial.

Outro exemplo da importância de tais comitês foi o papel diferenciado que conseguiram adquirir nas negociações do GATT. Após o *Trade Act* de 1962, a o capítulo 5 da seção 243 reforça a representação do Congresso junto aos negociadores do Executivo, fazendo necessária a indicação de quatro delegados, sendo:

dois membros (não do mesmo partido político) do Ways and Means, e [...] dois membros (não do mesmo partido político), do comitê de Finanças, deverão ser autorizados como membros da delegação dos Estados Unidos para tal negociação. (Trade Expansion Act, 1962, Seção 243).

Outro contrapeso importante foi a utilização dos remédios administrativos. Para não perderem os votos e os recursos dos setores protecionistas, os congressistas trabalhavam sobre os mecanismos de defesa e alívio comerciais, mantendo suas convicções liberalizantes e evitando o protecionismo (Dester, 1995). Esta política funcionava por meio

da criação de mecanismos que filtravam as demandas protecionistas antes de chegarem ao Congresso. Tratavam-se de mecanismos de defesa, ajuste e proteção comerciais geridos pela burocracia em processos quasejudiciais, como as normas *antidumping*⁶² e o *countervailing duties*⁶³.

A utilização destes mecanismos variou ao longo do tempo. Mais especificamente, os procedimentos para a elegibilidade e certificação dos remédios administrativos foram modificados com o propósito de facilitar ou dificultar a concessão de alívio ou proteção à medida que a deterioração econômica dos Estados Unidos se acentuava (Mundo, 1999). Embora tal constatação seja consensual, é fato que após a década de 1940 o número de casos *antidumping* sofreu um acréscimo importante, partindo de 01 em 1947 para 41 em 1957, como nos mostra a figura 4. Baseando nestes dados, pode-se concluir que: (I) alguns setores já demonstravam problemas de competitividade e sofriam com o fluxo de importações nos Estados Unidos (em especial os produtores de aço, açúcar, calçados, automóveis e têxteis)⁶⁴; (II) os remédios administrativos eram instrumentos importantes para aliviar a pressão protecionista no Congresso, tornando menos custosa politicamente a continuidade de políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo; (III) o nível de utilização dos remédios administrativos pode ser utilizado como um interessante termômetro da saúde da economia norte-americana.

⁶²Criado em 1914 no *Federal Trade Commission Act* este remédio tornou ilegais práticas de concorrência comercial desleais por entes norte-americanos. Em 1921 foi aprovada a primeira legislação *antidumping* visando impedir as práticas desleais internacionais, impondo tarifas aos produtos comercializados a preços desleais.

⁶³Este remédio administrativo surgiu na legislação em 1909 para aplicar uma segunda escala de tarifas em países com práticas desleais com foco nos subsídios fornecidos por governos estrangeiros às suas empresas.

⁶⁴Para um estudo detalhado sobre as graves debilidades econômicas sofridas por estes setores no período em questão, ver Destler e Odell (1987).

Figura 4: Número anual de casos *antidumping* (1947-1999)

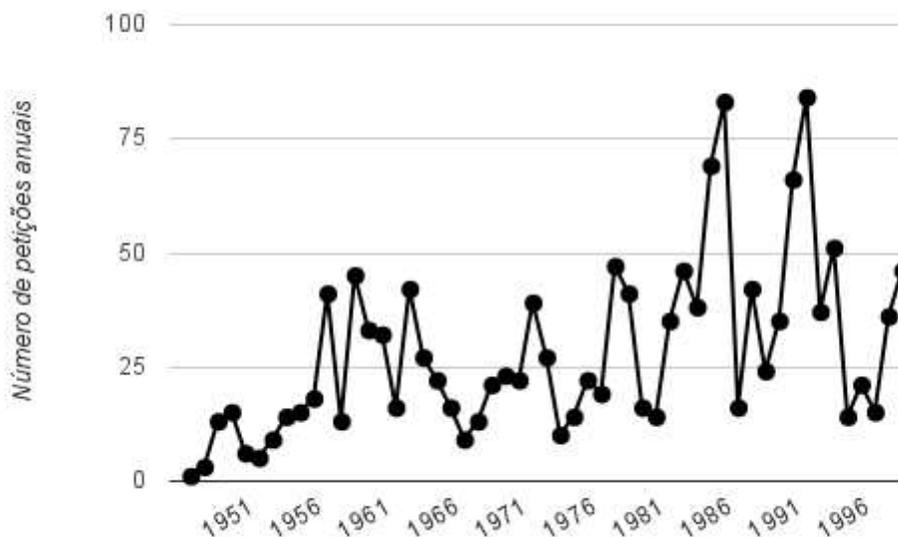


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Irwin (1998:666)

Além dos convencionais *antidumping* e *countervailing duties*, a *escape clause* é outro tipo de mecanismo nestes moldes que merece destaque. Foi criado principalmente para remediar as indústrias não competitivas e assim dar prosseguimento ao processo liberalizante⁶⁵. No período em questão, as condições para ser aceito dentro desta cláusula eram extremamente exigentes. Além disso, a decisão de aceitação foi transferida para a

⁶⁵Com o tempo, a *Escape Clause* sofreu variações. Em 1951 apresentava certo equilíbrio entre as demandas protecionistas e as demandas liberalizantes. Em 1962, contudo, a legislação deu uma guinada aguda rumo à liberalização, tornando a aceitação muito mais complicada. Em 1974 esta tendência diminuiu, fazendo com que a legislação pendesse novamente para o lado protecionista. Goldstein (1988, :190), discorrendo sobre esta tendência, afirma que “a Lei 1951 requeria ‘contribuições substantivas’ a prejuízos ou ameaças de prejuízo. Em 1962, este critério foi considerado demasiadamente permissivo, em vez disso, as importações tiveram que ser ‘o fator principal’ dos danos, a fim de justificarem a ajuda. Sob a lei de comércio de 1974, os critérios se tornaram mais brandos. O aumento das importações passou a ser só uma ‘parte substancial’ ao invés de causadora maior do prejuízo”.

burocracia, em especial a *United States International Trade Commission*⁶⁶, criando uma espécie de blindagem para os congressistas:

“Como tal, essa legislação tem impedido um aumento do protecionismo e ajudou a manter o liberalismo [...] Ao contrário do período de 1934, o ITC, e não o Congresso, lidou com petições formais de ajuda. Pelo distanciamento da representatividade do Congresso, o ITC atua como um amortecedor [buffer], mediando potenciais perturbações políticas” (Goldstein, 1988:189)

Desde 1948, com o presidente Truman, todos os acordos comerciais dos Estados Unidos passaram a obter cláusulas semelhantes, inclusive no GATT⁶⁷.

A tabela abaixo ajuda a entender a *escape clause* como contrapeso importante do sistema antigo. Embora o número de petições tenha permanecido na média, os anos entre 1960 e 1968 receberam mais respostas negativas do que positivas por parte do ITC se comparadas ao período entre 1969 e 1983.

⁶⁶Na lei de inauguração deste comitê, afirmou-se que “a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos [ITC] (referidos no presente subtítulo como ‘Comissão’) será composta por seis comissários que serão nomeados pelo Presidente, pelo e com o conselho e consentimento do Senado. Nenhuma pessoa será elegível para o cargo de comissário a menos que seja um cidadão dos Estados Unidos, e, a juízo do presidente, possuidor de qualificações exigidas para o desenvolvimento de conhecimentos dos problemas do comércio internacional e eficiência na administração dos deveres e funções da Comissão” (Trade Act of 1930, § 1330. Organization of Commission). Este comitê foi criado para atingir os seguintes objetivos : “nomear e fixar a remuneração dos empregados das Comissões que julgar necessário (além da assessoria pessoal de cada comissário), incluindo o secretário, (ii) contratar os serviços de peritos e de consultores, em conformidade com as disposições do seção 3109 do título 5, e, (iii) o exercer e ser responsável por todas as outras funções administrativas da Comissão”. (Trade Act of 1930, § 1331. General powers).

⁶⁷Mesmo assim, paulatinamente, os Estados Unidos utilizaram adequadamente parte das regras para proteger o próprio comércio. O Artigo 19 do GATT estabeleceu a “*escape clause*”, a cláusula de exceção, presnetena lei norte-americana, que possibilita abrigo para 21 empresas afetadas por importações sob a Seção 201 da Lei de Comércio. Outro exemplo é o Artigo 06 do GATT que absorveu quase que integralmente os princípios antidumping norte-americanos, passando a regras normais do comércio internacional.

Tabela 11 – Votos do ITC nos casos de Escape Clause (1960-1983)

Ano	Sim	Não	Total
1960-62	10	18	28
1963-68	0	12	12
1969-74	12	2	14
1975-79	25	14	39
1980-83	11	5	16
Total	58	51	109

Extraído de Goldstein e Lenway (1989)

Dentro deste contexto, o Congresso assumiu uma postura indiferente. Para isso, concedia cada vez mais poder para a burocracia diminuindo os pré-requisitos para aceitação e mantinha a autoridade do Executivo neste processo, como se pode notar na tabela abaixo. Percebe-se que o presidente tinha autonomia para discordar, agindo assim na maioria dos casos sugeridos pelo ITC. Tal constatação é mais uma evidência da blindagem que existia no Congresso, transferindo o custo político da não concessão de uma determinada ajuda para o Executivo.

Tabela 12 - Índice de aceitação do Presidente das decisões do ITC, *Escape Clause*, (1953-1988)

Presidente	ITC não	ITC Sim / Pres. Não	ITC Sim - Pres. Alguns	ITC sim / Pres. Sim	Total
Eisenhower	9	2	1	0	12
Kennedy	14	2	5	0	21
Johnson	7	0	0	0	7
Nixon	2	6	5	1	14
Ford	6	3	1	5	15
Carter	10	9	9	1	29
Reagan	3	2	3	3	11
Total	51	24	24	10	109

Extraído de Goldstein e Lenway (1989)

O *Trade Adjustment Assistance* é outro remédio administrativo existente no pós-II Guerra para servir como proteção e ajuste à competição estrangeira em setores domésticos e como válvula de escape às pressões protecionistas no Congresso. Criado pelo *Trade Expansion Act* (1962) tinha como principal objetivo fornecer ajuda financeira e/ou técnica a trabalhadores e empresas que sofressem com a competição estrangeira para que se adaptassem e se tornassem competitivos (Mundo, 1999). Assim como a *Escape Clause*, é importante destacar que, para obter o TAA as empresas e trabalhadores deveriam solicitar um pedido junto ao ITC (agência independente responsável pela verificação de dano às empresas domésticas em função de importações), tornando o Congresso ainda mais distante dos assuntos de comércio. Caso a agência encontrasse dano, esta deveria recomendar a adoção de TAA ao presidente, o qual decidiria sobre a sua implantação em consonância com o interesse nacional (MUNDO, 1999). A figura abaixo nos ajuda a visualizar este contrapeso em ação. Nota-se que o Executivo tendia a negar a utilização do instrumento:

Tabela 13 - História do Trade Adjustment Assistance, TAA (1962-1975)

Sob o Trade Act de 1962	Assistência Para Trabalhadores					Assistência para Firms		
	Casos aprovados	Casos negados	Número de trabalhadores nos casos aprovados	Número de trabalhadores nos casos negados	Gastos em dólares (milhões)	Casos aprovados	Casos negados	Gastos em dólares (milhões)
1962-72	56	80	23, 519	23, 632	N.d.	6	15	N.d.
1972-75	54	91	30, 38	39, 799	N.d.	22	N.d.	N.d.
Total	110	171	53, 899	67, 431	75,6	28	N.d.	45,3

Dados extraídos de Richardson (1980)

Embora as camuflagens do Sistema Antigo não tenham vedado completamente o Congresso das demandas protecionistas, principalmente devido às pressões exercidas pelas grandes corporações e ao se distanciar dos principais assuntos da formulação de política de Comércio dos Estados Unidos, os congressistas contribuíram para a manutenção das políticas liberalizantes patrocinadas pelo Executivo norte-americano, transferindo para este órgão os custos das decisões comerciais. Os princípios gerais de comércio se mantinham e

apenas pequenas alterações eram realizadas. Ademais, além da demora para serem processadas, possuíam pouco efeito prático sobre a burocracia. Goldstein (1988:19) resume este processo ao afirmar que:

“O Congresso define padrões, os casos julgados pelo ITC, mas o presidente faz todas as decisões finais sobre o alívio e suas quantidades. Em suma, a lei dá extrema margem de manobra ao presidente. O poder do executivo em política comercial é o desenho institucional que promoveu o liberalismo no período pós-guerra”.

Quanto aos remédios administrativos, é importante dizer que estes refletem, para o nosso propósito, em comparação com o pós-1974, ideias e condições políticas e econômicas domésticas que restringiam a proteção contra possíveis “deslealdades comerciais” (Goldstein, 1993). Assim, as demandas protecionistas, que afetariam negativamente o interesse nacional norte-americano tanto por minar a liberalização comercial nacional quanto por causar constrangimentos à posição de líder do regime de comércio internacional dos Estados Unidos, eram refletidas pelo arranjo institucional⁶⁸. Tal arranjo possibilitou que as alterações contextuais ou forças da mudança não afetassem diretamente a estratégia de liberalização. Cabe destacar que o projeto de um novo regime internacional de comércio (o GATT) coincidia e era motivado pela situação econômica norte-americana positiva, mas que também foi viabilizado politicamente no plano doméstico pelo Sistema Antigo.

Independente da insatisfação de parte dos trabalhadores, empresas e agricultores norte-americanos com relação à condução da política comercial do país, esta ganhou força no início da década de 1960 e concentrou-se em três pontos: aumento da concorrência estrangeira no mercado doméstico; realização de práticas desleais e barreiras não tarifárias; e o modo como as negociações internacionais eram conduzidas (Destler, 1995; Dryden, 1995). Diante desse cenário, parte do setor privado acreditava que as negociações

⁶⁸Mas não completamente. Apesar de o termo “livre comércio” ser corrente no discurso norte-americano, é mais adequado caracterizar a política como uma de liberalização. A proteção e o amparo aos prejudicados eram entendidos como necessários. No plano doméstico, os remédios administrativos refletem esse entendimento, enquanto no plano internacional existe certo liberalismo inserido – *embedded liberalism* (Ruggie, 1992).

comerciais, semelhantes às primeiras Rodadas do GATT (1956) conduzidas pelo Departamento de Estado em conjunto com o de Comércio, foram amplamente desfavoráveis para os interesses comerciais estadunidenses. A acusação era que o Departamento de Estado estaria utilizando a política comercial como instrumento de política externa, causando danos a certos segmentos econômicos (Destler, 1995).

Tabela 14: Principais Leis de Comércio e Tarifas nos Estados Unidos (1934-1979)

Ano	Lei	Principais características
1934	Hull Trade Pacts	Reciprocal treaties to reduce tariffs and stimulate trade during depression; (F. Roosevelt administration).
1948	General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	United Nations organization created to seek tariff reductions.
1962-1963	Trade Expansion Act	President received authority to negotiate tariff reductions up to 50 percent; aimed primarily at European Economic Community (later European Union); (Kennedy administration).
1967-1973	Kennedy Round	GATT talks aimed at tariff reduction, primarily with Western Europe; approximate 33 percent reductions; (L. Johnson administration).
1979	Tokyo Round	GATT talks aimed at non-tariff trade barriers; included non-GATT members; (Nixon administration).

Fonte: US-History (2013)

Neste período as principais dificuldades se relacionavam à diminuição da participação dos Estados Unidos nas exportações mundiais e o déficit no balanço de pagamentos⁶⁹. Nesse contexto, o setor privado passou a pressionar a administração Kennedy visando a adoção de medidas protecionistas e respostas à concorrência por parte

⁶⁹O déficit, de 1949 a 1959, possuía várias causas, entre elas: compromissos assumidos pelo governo para reconstrução e proteção militar do Ocidente; grande fluxo de investimento privado norte-americano ao exterior; aumento de importações em função do crescimento econômico; e aumento da competitividade de europeus e japoneses. Para Anderson (1960), então secretário do Tesouro de Eisenhower, o início de um aparente declínio econômico norte-americano, que se agravava em função do déficit de 1959, não seria solucionado por meio de medidas unilaterais, como barreiras a importações, restrição ao fluxo de capital privado, interrupção nos programas de ajuda, nos empréstimos públicos e nas operações militares. Ao contrário, o governo deveria “ênfatizar a expansão do comércio mundial numa base multilateral e num ataque contínuo às barreiras ao comércio” (Anderson, 1960:428).

dos europeus e dos japoneses que foram consideradas desleais. Muitos grupos de interesses também se mobilizaram para fazer *lobby* junto ao Poder Legislativo, por ser considerado mais sensível às demandas protecionistas e favorável à ideia de diminuir o poder do Departamento de Estado sobre a política comercial. Com o decorrer do período Kennedy adquiriu-se o entendimento de que era necessário satisfazer os interesses de setores ligados ao comércio internacional, às cadeias produtivas e aos grupos empresariais eventualmente prejudicados pelos acordos alcançados. Paralelamente, o Legislativo norte-americano tornou-se palco de intensas discussões sobre esta questão⁷⁰.

Em meio a este debate, a administração Kennedy buscou a aprovação do Congresso de uma nova lei comercial: o *Trade Expansion Act* de 1962. O objetivo era obter a delegação de autoridade para negociar uma Rodada do GATT abrangente e com capacidade de cooptar os novos países do sistema internacional recém-descolonizados. Esta discussão tinha como um dos primeiros tópicos da agenda o estabelecimento de *checks and balances* no processo de formulação e implantação da política de comércio, levando-se em consideração os diferentes atores intervenientes. O objetivo era encontrar o *design* institucional adequado para que o país defendesse seus interesses de Estado, compatibilizando-os, ao máximo possível, com os interesses setoriais. O Congresso vinha a algum tempo buscando limitar o poder do presidente sobre o comércio internacional, mas o Executivo solicitava que o exercício do mandato negociador deveria ser do próprio presidente. Como solução para o impasse, Willbur Mills, *chairman* do Comitê de *Ways and Means* da Câmara de Representantes, o mais importante comitê de comércio da casa, propôs uma emenda para solucionar a questão da condução da política comercial (Destler, 1995; Dryden, 1995; Eckes, 1999).

A proposta visava a criação de órgão para representar o presidente nas negociações internacionais de modo a retirar esse papel do Departamento de Estado, o que foi

⁷⁰Segundo Vigevani *et al* (2007), há, neste momento, certa erosão da rigidez partidária quanto à política comercial. Antes Republicanos eram essencialmente protecionistas e os Democratas, liberais. Contudo, com a mudança nas condições econômicas de parte de seus respectivos eleitorados, Democratas e Republicanos passaram a atuar conforme uma lógica diferente da tradicional de seus partidos, não sendo mais tão rígido o rótulo de Republicanos como liberais e Democratas como protecionistas. Mundo (1999) afirma que não chegou a ocorrer uma completa inversão de pólos, mas sim a decadência de um partido como portador de uma ideia de comércio. A análise de Baldwin (1984) é semelhante, mas atribui maior importância à posição partidária no debate comercial do início década de 1960, algo que se esvaiu na década seguinte.

reconhecido como necessário. O projeto fora aprovado pelo Congresso, criando o *Office of the Special Trade Representative* (STR). O Representante de Comércio norte-americano, alocado no Escritório Executivo da Presidência, estava autorizado a negociar todos os acordos comerciais relativos ao *Trade Expansion Act of 1962*. Esta instituição tinha como intuito ser mais permeável aos interesses privados do que o Departamento de Estado, aumentando a eficácia da política de comércio exterior e absorvendo os interesses dos atores menos poderosos, sem comprometer os interesses políticos e estratégicos norte-americanos (Zeiler, 1992).

Por meio de uma *Executive Order*, o STR era mais uma saída institucional que se somava ao arranjo existente buscando a manutenção das ações do país voltadas para a liberalização comercial internacional. A agência deveria ser um negociador do Executivo que se reportava e dialogava com o Congresso. Na prática, a agência teve pouca autonomia na Rodada Kennedy e em outras negociações do período. O Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional (CSN) continuavam como os principais formuladores, cabendo ao STR apenas a execução das ordens dadas pelo Executivo.

Como será discutido, a agência se fortalece na década seguinte, ganha poder sobre mecanismos de defesa e alívio comerciais contra o comércio desleal e também sobre a formulação de política comercial, de modo a favorecer o desenvolvimento de sua estratégia de política comercial. Esse fortalecimento, porém, nunca ocorreu de forma incontestada e foi bastante reduzido no início dos anos 1980.

CAPÍTULO 4 – DA RECIPROCIDADE ASSIMÉTRICA PARA O UNILATERALISMO AGRESSIVO: A CRISE DE 1970 E O CONSENSO EM TORNO DO FAIR TRADE

Este capítulo trata dos primeiros anos de funcionamento do sistema GATT, passando pela crise da década de 1970 e o desenvolvimento do unilateralismo agressivo nos Estados Unidos na década de 1980. Neste período assistimos a uma importante mudança no posicionamento norte-americano, que passa a não “tolerar” aberturas “assimétricas” e inicia um processo de “cobrança” por aberturas idênticas de seus parceiros, com ameaças de retaliação. Para isso, o capítulo se divide em cinco seções: a primeira elenca os principais acontecimentos dos primeiros anos do sistema; a segunda discute os questionamentos da década de 1970 e a ampliação do GATT; a terceira trata dos desafios da década de 1980 e as bases do unilateralismo agressivo; a quarta busca mostrar a institucionalização do unilateralismo agressivo nos Estados Unidos, sob a roupagem do *Fair Trade*; e a quinta busca sistematizar a criação da super 301, expressão máxima desta nova estratégia comercial norte-americana.

A fase unilateral do multilateralismo: as primeiras décadas do GATT

Durantes as duas primeiras décadas do regime multilateral de comércio, o mundo geopolítico se dividia entre dois projetos de poder, o ocidental, liderado pelos norte-americanos, e o oriental, liderado pelos soviéticos. Entretanto, em questões comerciais, esta divisão não foi sentida da mesma forma. Pelo contrário, a política de segurança norte-americana, com destaque para o plano Marshall, somadas às exceções permitidas pelo GATT, contribuíram para a criação das bases daquilo que Eric Hobsbawn chamou de “a era de ouro” do capitalismo contemporâneo. Além disso, o *design* institucional antigo (sistema antigo) de comércio nos Estados Unidos, com todos os seus filtros e exceções, possibilitou o avanço do ativismo norte-americano na liberalização comercial por meio do GATT.

As quatro primeiras rodadas do GATT, (Annecy em 1949, Torquay em 1951, Genebra em 1955-6 e Dillon em 1960-1) respondiam, portanto, a estas características.

Autores como Brown (2003:97) afirmam que estas rodadas avançaram pouco. Na mesma direção, Destler (2005:36) afirma que “the many assymetries in what various governments were doing made it hard to put together packages of ‘reciprocal ‘national concessions on nontariff trade issues”. O que Brown e Destler parecem ignorar é que esta ambiguidade serviu, em última instância, para a sedimentação do regime e, portanto, foi bem-sucedido em sua tarefa. Deste modo, a “mediocridade” das duas primeiras décadas do GATT não pode ser entendida como reflexo de seu fracasso. Pelo contrário, esta característica inicial permitiu a perpetuação do sistema num período bastante sensível economicamente, de reconstrução, e politicamente, de guerra fria. Estes dois desafios da época não foram, portanto, triviais e se materializaram nos Estados Unidos, respectivamente com o plano Marshall e a doutrina Truman.

A ajuda à Europa não parte, contudo, das instituições recém-criadas, como o FMI e o BIRD. Partem do engajamento unilateral norte-americano. Eis o paradoxo: ao mesmo tempo em que instituições multilaterais eram criadas e apresentaram indicadores de um mundo multipolar, sua utilização era bastante modesta, sendo substituída por medidas unilaterais. No regime comercial não foi diferente: os Estados Unidos “toleravam”, assim como o GATT, violações em determinados setores, desde que legitimadas pela lógica da segurança. Em outros termos, à lógica de contenção se seguiu a lógica da “reciprocidade assimétrica”, onde a grande potência da época permitia violações em garantia da aliança atlântica, além de violar ela mesma quando pressionada domesticamente.

No que tange a bipolaridade, em 1949 os Estados Unidos ratificam a sua participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de aprovarem o “Export Control Act” de 1949, que proibia a exportação de “produtos e/ou materiais estratégicos” para países do bloco comunista. Na mesma direção, em 1950 aprova-se a “Cannon Ammendment”, que concedia ao presidente autoridade para bloquear o comércio de países do bloco rival e em 1951 aprova-se o “Trade Agreements Extension Act” de 1951 que expande ainda mais estas restrições e estabelece outras. Tais ações demonstram que o multilateralismo comercial, em seu início, foi um período de grande restrição comercial, tanto na Europa quando nos Estados Unidos, devido a guerra fria e a fase “unilateral do multilateralismo”.

Apenas com a eleição de Dwight Eisenhower (1953-1961) esta tendência começa a sofrer alterações. A pedido do presidente, o “Trade Agreement Extension” de 1953 cria a “Commission on Foreign Economic Policy” objetivando, entre outras coisas, intensificar o processo de abertura comercial, além de conseguir a renovação e ampliação da autoridade presidencial para negociações comerciais, criada na lei de 1934. Em seu primeiro relatório, a Comissão recomenda a ampliação da liberalização por meio de um programa de tratados recíprocos (Northrup & Turney, 2003), nos moldes parecidos com o que tinha sido estabelecido pelo programa de Cordell Hull. A diferença da perspectiva de Eisenhower, se comparada à de Truman, esta na compreensão de que o comércio era entendido como uma forma de atração dos países soviéticos e, portanto, deveria ser usado como instrumento nesse sentido (Rothgeb, 2001:94). Além disso, a seção 301 da lei de 1953 criou uma comissão bipartidária no congresso para monitorar assuntos comerciais que, mais tarde, seria uma das ferramentas mais relevantes no combate à “ausência de abertura” dos parceiros comerciais norte-americanos.

Neste contexto, a rodada de Genebra (1955-6), com a presença de 26 países, buscou avançar nas reduções tarifárias. Entretanto, o assunto mais relevante na década de 1950 foi o movimento de integração regional na Europa com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 e mais tarde a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957, com o apoio norte-americano. A criação do CEE não deixava de ser uma contradição ao GATT, pois como ressalta Brown:

“in American eyes, a prime purpose of the agreement had been to outlaw the trade discrimination practice by preferential trading arrangements [...] But because of the political importance of the new European Economic Community, the United States willingly accepted this departure from nondiscrimination, even though it placed American exporters at a disadvantage” (Brown, 2003:101).

Esta tendência se mantém durante a década seguinte, mas desta vez num cenário econômico mais conturbado: a crise do dólar – a guerra do Vietnã, a ascensão política e econômica da Europa Ocidental e do Japão, o programa social *Great Society* de Johnson, os questionamentos sobre a hegemonia norte-americana e a pressão no balanço comercial. Um dos principais efeitos colaterais da política de “reciprocidade assimétrica” norte-americana

foi justamente o agravamento do balanço de pagamentos. Para Gardner (1960), acadêmico que se tornaria secretário assistente do Departamento de Estado para relações com organizações internacionais de 1961 a 1965, “later this year foreign holdings of dollars will surpass our holdings of gold for the first time in American history”. Segundo ele, algumas das opções disponíveis aos Estados Unidos poderiam impactar negativamente a condução da política externa do país: “these measures would solve our balance of payments problem at the cost of our security and prosperity and that of the free world” (1960:433)⁷¹.

Além do problema no balanço de pagamentos é importante destacar que no início da década de 1960, a devastação provocada pela II Guerra Mundial na Europa Ocidental e no Japão já havia sido superada e estes países passaram a competir com os Estados Unidos. Em 1947, segundo Kegley e Wittkopf (1997), os Estados Unidos detinham 50% da produção mundial, número que se reduziu para 28% vinte anos depois. “Our relationship to Europe is no more [...] that of guardian to ward [...]. Europe, now our largest customer, is also becoming a formidable competitor” (Aubrey, 1961: 473).

A rodada Dillon (1960-1961) surge neste contexto. Criada por iniciativa norte-americana ela tinha por objetivo principal, além das tradicionais reduções tarifárias e aliviar a pressão interna, “testar” a relação entre o GATT e o acordo preferencial europeu. O artigo XXIV do GATT, que permite este tipo de acordo preferencial, suas dimensões e aplicações, foi alvo de intensos debates, mas sem nenhuma declaração conclusiva. Além disso, a rodada Dillon deixou evidente o esgotamento da estratégia norte-americana de negociação “item por item”, como estabelecido desde 1934 (Deese, 2008:55). A CEE, em contrapartida, buscava negociar linearmente, oferecendo 20%, mas os negociadores norte-americanos recuaram com receio da não ratificação devido aos interesses protecionistas no

⁷¹ Em 1961, Aubrey (1961:471) afirmou que “for over the past decade an excess of international payments over receipts has diminished our stock of gold and increased our foreign indebtedness to a point where, rightly or wrongly, the strength of the dollar has been called in question”. Segundo Eichengreen (2007:160), “em 1960, pela primeira vez o passivo monetário dos Estados Unidos no exterior ultrapassou as reservas norte-americanas de ouro; e o passivo norte-americano junto a autoridades monetárias externas, em 1963”. Bernstein, em artigo publicado em 1961, conclui que “an adequate reserve is one which would give the United States time to restore its balance of payments, not obviate the need to do so” (Bernstein, 1961:441). Para Salant (1964:166), “unless accompanied by a surplus in the United States balance-of-payments, a reduction in foreign balance will drain gold from the United States”. Ainda para o autor, “a large enough drain would free, or at least threaten, either the suspension of gold payments or an increase in the selling price of gold, that is, a devaluation of dollar against gold in one form or another”.

Congresso, principalmente em um cenário de pressão sobre a balança comercial. A estratégia item-por-item, embora fosse mais eficiente no tratamento dos lobbies internos, foi entendida mais tarde pelo governo norte-americano como um empecilho para o avanço do regime nos moldes da reciprocidade difusa.

A política gaullista na França é um importante reflexo da conjuntura desta época. Em discurso pronunciado em 1965, Charles de Gaulle denunciou o “privilégio exorbitante” do dólar e o sistema de Bretton Woods, sugerindo o retorno ao padrão ouro (Chivvis, 2011), acirrando o receio norte-americano de “corrida pelo ouro”. A política francesa, entre outras coisas, denunciou a relação (e seus privilégios) entre a liderança norte-americana e a sustentação do sistema Bretton Woods. O sistema econômico norte-americano passou a ser responsável pela saúde da economia mundial e seus movimentos sentidos em todas as economias do mundo. O dólar norte-americano, símbolo do poder político e econômico dos Estados Unidos, se tornara a principal reserva de valor do sistema econômico mundial, além do ouro, e sua emissão proporcionava liquidez que “lubrificava as engrenagens do comércio”. Robert Gilpin (2002:155) resumiu bem a situação: “se os Estados Unidos crescia, o mundo crescia; se o seu comportamento diminuía, o mesmo acontecia com o resto do mundo”. Em outras palavras, a emissão de dólares alimentava o crescimento mundial⁷².

Tentando estancar o problema, Eisenhower proíbe a população norte-americana de manter ouro no exterior no final de seu mandato e Kennedy acrescenta a proibição de cidadãos guardarem ouro também nos EUA. Além disso, o governo Kennedy lança programas de promoção das exportações dos EUA e medidas de restrições de capital, com a “taxa de nivelamento de juros”. Houve ainda iniciativas de cooperação dos países do norte, com destaque para o “pool do ouro” (1961-1968), e com os empréstimos japoneses e

⁷²A essência do problema foi bem retratada por Triffin: quando uma moeda nacional serve também como referência monetária no mercado internacional, existe uma tensão natural entre as políticas monetárias domésticas e as necessidades financeiras da economia mundial. Enquanto as reservas de ouro diminuía, as emissões aumentam consideravelmente. Em outras palavras: o déficit norte-americano criava liquidez internacional, mas no longo prazo minava a confiança na capacidade dos EUA de manter a paridade com o ouro. “Ou esses déficits precisavam parar (o que diminuiria a taxa de criação de liquidez internacional e reduziria o ritmo do crescimento econômico mundial) ou seria preciso encontrar um novo mecanismo de criação de liquidez” (Gilpin, 2002: 156).

européus⁷³, onde Estados Unidos e outros sete países vendem ouro no mercado de Londres para controlar os preços. Em 1965, com a ampliação dos gastos no Vietnã, o presidente Johnson pede aos cidadãos americanos que reduzam seus investimentos no estrangeiro. Eichengreen (2007: 175) afirma que as políticas adotadas por Kennedy e Johnson tornaram-se “motivo de grande embaraço. Elas admitiam a gravidade do problema do dólar, embora demonstrassem uma disposição para atacar apenas os sintomas, e não as causas”. Em 1967, o déficit fiscal norte-americano chegou aos 9 bilhões, e a inflação apresentava tendência de crescimento, atingido 3,1% ao ano. Neste contexto, Johnson sobretaxou as importações em 10% e impôs restrições a investimentos no exterior e aos gastos com turismo.

Havia no mínimo três políticas disponíveis aos Estados Unidos para solucionar o problema do ouro: (1) políticas deflacionárias, aumentando os juros e contendo gastos; (2) utilização de mecanismo que impediriam a saída de capital do país, como tarifas, cotas etc.; ou (3) aumentar a liquidez internacional com empréstimos com capital internacional ou liquidando suas reservas. Entretanto, as opções sofriam sérios constrangimentos. Caso os Estados Unidos adotassem restrições às importações, receava-se o agravamento das condições econômicas entre seus aliados, além de conceder mais um motivo para a permanência das barreiras às exportações norte-americanas nessas economias, prejudicando assim suas próprias exportações. Caso os Estados Unidos optassem por uma diminuição da ajuda aos aliados, existia a possibilidade disto também ter efeito nas suas próprias exportações, uma vez que grande parte da ajuda era revertida em compras de produtos americanos. Também poderiam reduzir despesas militares, subsidiar exportações, proibir a exportação de capital norte-americano, ou poderiam deixar o câmbio flutuar livremente. Contudo, os acontecimentos políticos internacionais não permitiam que os Estados Unidos tomassem tais atitudes. Esse fenômeno já era observado na época:

⁷³“A disposição de europeus e japoneses de emprestar dinheiro aos Estados Unidos, estocando dólares inflacionados sob a forma de títulos do governo norte-americano, tornou possível aos Estados Unidos manter seus compromissos militares na Europa Ocidental e em outros lugares em torno da periferia soviética. [...] lutar no Vietnã. Em troca, os Estados Unidos continuaram a tolerar não só a discriminação contra as suas exportações pelo Japão e pela Comunidade Econômica Européia, mas também a estratégia agressiva de exportação desses países” (Gilpin, 2002: 157).

“It is already becoming evident that a number of remedies that are commonly applied to conventional balance-of-payments difficulties are not available to the United States on account of our international responsibilities; these we can share with others but we cannot reduce them below a point which is compatible with our position of world leadership [...] This, then, is the crux of the matter. We have pursuing deficit policies in order to further the overriding objectives of our foreign policy. And as long as the pressures of the cold war and competitive coexistence and a growing sense of responsibility for world economic development continue, we cannot be optimistic about our ability to eliminate this deficit in short order” (Aubrey, 1961: 474)⁷⁴.

A solução norte-americana para este problema foi a intensificação do processo de abertura comercial. Desta vez, entretanto, de forma mais agressiva. Este foi o contexto do lançamento da Rodada Kennedy (1964-1967). Deese (2008) chega a afirmar que esta rodada foi um período de “retomada da liderança” norte-americana, depois do fracasso da rodada Dillon. Na mesma direção, Brown afirma que esta rodada foi um “grande passo adiante”: “it marked a shift in the United States – the leading trading nation – toward a broader interpretation of reciprocity” (Brown, 2003:102). Vale destacar que, na rodada Kennedy, assistimos à inclusão de um novo método negociador, denominado “all in all”. Até aqui as negociações ocorriam no sistema “item-por-item”, nos moldes da lei norte-americana de 1934. Entretanto, a rodada Dillon havia deixado claras as dificuldades deste sistema, exigindo constantes cálculos entre diferentes países em diferentes produtos, tornando as negociações inviáveis, segundo o argumento norte-americano. O novo sistema permitiria negociações mais amplas, facilitando a difusão da “reciprocidade difusa” (Deese, 2008).

Ao mesmo tempo em que a rodada Kennedy caminha a passos largos rumo a liberalização tradicional (cerca de 36% das barreiras tarifárias foram reduzidas), algumas contradições ficaram ainda mais evidentes: Em primeiro lugar, foi nesta rodada que se estabeleceu o acordo têxtil com bases discriminatórias, principalmente devido a pressões de lobbies no congresso norte-americano. Esta será uma característica importante das rodadas seguintes, pois setores considerados sensíveis ou estratégicos para os Estados Unidos

⁷⁴Esse problema ficou conhecido como o problema do “país N-1” (Gilpin, 2002: 159), ou seja, todos os países podem alterar sua taxa de câmbio, com exceção daquele que tem sua moeda como padrão adotado por todas as outras moedas.

recebem tratamento diferenciado. Em segundo lugar, foi nesta rodada que se revisita o acordo antidumping, criando o código antidumping de 1967, onde se delimita um quadro processual para acusações de dumping. Embora ainda modesto, este código foi o primeiro movimento “para além das tarifas” no sistema GATT, tendência esta que permanece até hoje.

Hegemonia em crise? Os desafios da década de 1970 e a ampliação do sistema GATT

Muitos autores do campo das Relações Internacionais utilizaram os acontecimentos da década de 1970 para dar início a uma série de análises baseadas no que ficou conhecido como “crise sistêmica” ou crise estrutural, como vimos no capítulo 1. Uma crise sistêmica significa, para os declinistas, que a hegemonia do sistema está em processo de declínio, e isso acaba gerando caos em todo o Sistema Internacional, uma vez que o país hegemônico tem a incumbência de assumir o papel de regulador e, portanto, ordenador de todo o sistema. Tais afirmações foram respaldadas por vários esforços teóricos que viam na década de 1970 o início do declínio do poder norte-americano, principalmente econômico. Interessante notar, entretanto, que este é o período onde o sistema GATT mais se expande, tanto na agenda com a inclusão de barreiras não-tarifárias quanto em número de participantes, além de ser o período de reafirmação da centralidade do dólar e as bases do desmoronamento soviético. Deste modo, enquanto os declinistas vociferavam a derrocada do poder norte-americano, as instituições e princípios que dão sustentação para sua hegemonia se expandiram.

Não obstante, embora os Estados Unidos não tivessem reduzido de fato, e embora o dólar mantivesse sua superioridade em relação às outras moedas, é evidente que a década de 1970 foi um período de mudanças profundas. Robert Gilpin (1981:1) afirmou que “during the 1970s and 1980s a series of dramatic events signaled that international relations were undergoing a significant upheaval”. Mais adiante, o autor afirma que “these events and developments revealed that the relatively stable international system that the world had

known since the end of World War II was entering a period of uncertain political changes” (Gilpin, 1981:1). Outros autores também exploraram essa incerteza quanto ao poder norte-americano. Paul Kennedy, por exemplo, afirma que “os responsáveis pelas decisões em Washington têm de enfrentar a dura e permanente realidade de que a soma total dos interesses e obrigações mundiais dos Estados Unidos são hoje muito superior ao poder que eles têm de defender simultaneamente esses interesses e obrigações” (Kennedy, 1989:488). A este respeito Giovanni Arrighi afirma que “a crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas e estreitamente relacionadas. Militarmente [...], financeiramente [...], e ideologicamente” (Arrighi, 1996:310)⁷⁵.

A crise militar, segundo o autor, está relacionada com a incapacidade norte-americana de lidar com o Vietnã. “Os Estados Unidos, depois da humilhação imposta pela Ofensiva do Tet” afirma Fiori, “já começam a estudar fórmulas que lhe permitissem abandonar a guerra sem uma derrota explícita. Solução malograda, finalmente, pela dupla Nixon/Kissinger com os Acordos de Paz, assinados em Paris, em 1973, que mal conseguiram encobrir a primeira grande derrota militar da história norte-americana” (Tavares & Fiori, 1998: 112). Além do Vietnã, os Estados Unidos sofreram outras pequenas derrotas que “atestariam” a derrocada do poder militar americano. Contudo, sabemos que as derrotas norte-americanas na esfera militar não fizeram com que a supremacia militar desse país fosse questionada. De fato, ele estava muito avançado militarmente, influenciado pela corrida armamentista dos tempos da Guerra Fria.

Além do poder militar, na década de 1970, alguns argumentam que a ideologia norte-americana começara a ser questionada mais seriamente. Essa crise ideológica nos

⁷⁵Alfred E. Eckes, Jr. e Thomas W. Zeiler afirmam que “American power entered a period of acknowledged limits after 1969” (Eckes & Zeiler, 2003:181). Eric Hobsbawm definiu o pós-1973 como o período do “desmoronamento” (em contraposição à “era de ouro”, período em que vigorou o sistema de Bretton Woods) e afirmou que “a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise” (Hobsbawm, 2002: 393). Já Saraiva afirma que “[...] os anos 70 assistiram, ao lado da détente, da diversificação de interesses no sistema internacional e dos sonhos frustrados dos pobres de participarem das decisões internacionais, ao início de uma verdadeira terceira revolução industrial. Como repercussão dessas profundas mudanças, a balança de poder internacional, por sua vez, seria em parte modificada, ao longo das décadas de 1980 e 1990” (Saraiva, 2001: 87). Fiori vai além ao afirmar que “a crise dos anos setenta também era o produto imediato do fim da crise da liderança mundial norte-americana, questionada no plano militar pela expansão da força da URSS e da China e pela vitória do Vietnã; e no plano econômico pela crescente presença internacional da Alemanha e do Japão” (Tavares & Fiori, 1998: 93). Baer, Cintra, Strachman e Toneto afirmam que “Os Estados Unidos, diante da perda da liderança hegemônica, tenderam a exercer uma política internacional fortemente autocrata” (Baer, *et al*1995: 85).

remete à ideia de que os Estados Unidos foram incapazes de manter a supremacia ideológica norte-americana frente aos ideais comunistas dentro dos Estados Unidos e em outros países. Além disso, havia alguns questionamentos internos, ainda na década de 1960. Fiori chama esses questionamentos de ações “rebeldes”, e afirma que a “escalada militar [norte-americana] no Vietnã já começou derrotada pela força dos movimentos pacifistas que lhe questionavam a legitimidade” (Tavares & Fiori, 1998: 109). De fato, o que estava em questionamento eram os prejuízos causados pela guerra, e não a supremacia norte-americana. Havia também um crescente questionamento interno sobre a formulação de políticas comerciais norte-americanas, o que fez com que os Estados Unidos adotassem uma postura mais dura nas negociações comerciais, como discutiremos. Mas, novamente, esse fenômeno não foi causado pelo declínio ideológico americano, mas porque vários setores foram prejudicados com os rumos da política comercial. É por isto que neste período o sistema GATT cresce de maneira sem precedentes tanto em termos numéricos quanto na quantidade de questões reguladas, o que atesta a força ideológica do sistema.

Já a crise financeira se refere à incapacidade norte-americana de manter o sistema de Bretton Woods. Este cenário contribuiu para a redução de novos investimentos na produção industrial, migrando para o setor financeiro, em um primeiro momento e na expansão do mercado de eurodólares, o que intensificou o processo de transnacionalização do capital. As taxas de juros foram utilizadas como instrumento de política econômica para atrair capital, favorecendo uma série de ajustes unilaterais durante toda a década de 1970 (Chesnais, 1996; Magdoff & Sweezy, 2008; Callinicos, 2010). Estes fatores somados contribuíram para a instabilidade econômica global e os diversos desajustes resultantes dela (Baer, *et al.* 1995: 86). Era o princípio da era do capital e da especulação exacerbada, pano de fundo de toda a década de 1970. Em suma, os eurodólares criaram canais de transmissão da riqueza gerada no setor produtivo para o mercado financeiro, o qual passou a elaborar, devido à nova demanda, instrumentos e mecanismos de valorização do capital exclusivamente na esfera financeira.

Além dos desajustes cambiais e os ataques especulativos contra o dólar, a diminuição de investimentos no setor produtivo, em contraposição ao setor financeiro, teve desdobramentos na taxa de desemprego. Com a diminuição do consumo, ampliou-se ainda

mais as perdas do setor empresarial e, por conseguinte, criou-se um ambiente propício para transferências de investimentos para o setor financeiro e a elevação do protecionismo. Ao final da década, avaliava-se que o

“growth of GNP was strong into the early 1970s, mainly because the United States employed highly stimulative monetary and fiscal policies in order to finance simultaneously domestic social programs and the Vietnam War. Although these policies brought about an unusually rapid rise in output and employment throughout the industrial world, they also led to accelerating inflation, a breakdown of the international monetary system and erosion of public confidence in money and its management. The end result was stagflation. The public’s loss of confidence in the management of money is, we believe, the core of the stagflation malady” (Cleveland & Huertas, 1979:104)⁷⁶.

A mobilidade de capital que surgira daí em diante começara a ganhar um caráter estrutural⁷⁷. O fluxo de capital acelerado colocou em xeque o sistema de câmbio fixo que perdurava desde Bretton Woods, tornando sua manutenção insustentável. Além disso, em 1970, os Estados Unidos concentravam 11,1 bilhões de dólares em reservas de ouro, enquanto as dívidas líquidas desse país giravam em torno dos 50 bilhões de dólares, (Esteve *et al.* 1979: 71) tornando evidente a impossibilidade da conversibilidade de dólar em ouro. A busca de reservas de valor alternativas (como o marco e o iene) se intensificava, o que agravava ainda mais a situação do dólar⁷⁸. Somado a isso, o dólar valorizado prejudicava

⁷⁶Esta situação foi agravada pelos choques do petróleo em 1973 e 1979. Segundo Gilpin, a crise do petróleo contribuiu para efeitos inflacionários e recessivos. Recessivo porque “retirou uma substancial quantidade de poder aquisitivo da economia mundial” e inflacionário porque “o petróleo é tão importante como matéria-prima no custo dos transportes e em quase todos os demais aspectos da moderna economia industrial que o aumento do seu preço elevou os preços de quase todos os produtos e commodities em todo o mundo” (Gilpin, 2004:103).

⁷⁷Para não perder mercado para estrangeiros, os banqueiros norte-americanos entraram na corrida pelos eurodólares, o que mais tarde acabou contribuindo para a liberalização do mercado financeiro norte-americano. Assim, as políticas liberalizantes adotadas por Washington e Londres geraram uma espécie de efeito em cadeia, fazendo com que outras economias desenvolvidas também liberalizassem seus mercados, pois “à medida que alguns governos limitavam o uso de restrições aos fluxos internacionais de capitais, outros se viam impelidos a adotarem procedimentos semelhantes, sob a pena de verem os investimentos financeiros migrarem continuamente na direção de praças mais atraentes” (Nina, 1999: 22). Em meados da década de 1970 a maior parte das economias desenvolvidas do mundo já havia aberto as portas para o livre fluxo de capitais. Para Tavares “tinha-se desenvolvido à sombra do padrão dólar (inicialmente através do movimento intra-europeu de comércio, seguido pela fuga de capitais americano para o euromercado) um florescente mercado privado de crédito que alimentou o último auge da expansão da economia mundial que se encerra entre 1973-74” (Tavares & Fiori, 1998: 30).

⁷⁸Soma-se a isso, o debate em torno dos Direitos Especiais de Saque (DES) ganha novamente importância, fomentado pelo FMI.

ainda mais as exportações norte-americanas. Este cenário de crise fez com que o governo norte-americano rompesse unilateralmente com a conversibilidade dólar/ouro em 1971 além de sobretaxar as importações em 10%. Dois anos depois, Nixon também rompe com o câmbio fixo.

Muitos autores entenderam a postura de Nixon como um elemento novo na política externa norte-americana. Ao analisar as decisões de 1971, Kolodziej (1976:125) afirma que a política externa norte-americana migrou em direção à interdependência. “Interdependence has several important dimensions that should be kept in mind in analyzing the action of the Nixon administration”, conclui. As políticas adotadas por Nixon demonstram uma mudança importante na postura dos Estados Unidos desde então. As medidas de quebra da paridade, fim da taxa de câmbio fixa, sobretaxa de 10% sobre as importações nos permite inferir que a negligência benigna de Nixon parece ser mais um sinal da face multilateral do unilateralismo.

Em suma, assistíamos a decadência da territorialidade em questões financeiras e o início de um debate que ganharia proporções importantes na década de 1980: a harmonização internacional de políticas econômicas, ou coordenação macroeconômica. Coordenação, entretanto, não pressupõe ausência de hierarquia. Muito pelo contrário, esta coordenação hierarquizada era cada vez mais necessária, principalmente entre os países mais importantes economicamente, uma vez que não havia mais regras internacionais claramente estipuladas, tal como nos tempos de Bretton Woods, enquanto outras eram criadas, mas adequada ao novo cenário econômico norte-americano. A Comissão Trilateral pode ser citada como um exemplo disso desta tentativa de coordenação de políticas macroeconômicas. Segundo Ullman (1976: 1-3),

“under the aegis of the so-called Trilateral Commission - an organization of influential private citizens from these countries [Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão] - it has been the focus of a well-organized effort over the past four years to propose a set of solutions to many of the principal common problems of international society”. (...)“the trilateralists agreed on the diagnosis: the relative balance of economic strengths had so changed that the United States could no longer play the role of economic leader”.

Não devemos, entretanto, confundir transnacionalização (financeira e da produção), que exige maior coordenação, com declínio. Em outras palavras, dentre os principais fatores pelos quais se verificou uma necessária coesão entre as políticas econômicas dos governos nacionais está a crescente transnacionalização da economia, processo que se intensifica no final dos anos 70 trazendo consequências que não podem ser ignoradas, pois o desenvolvimento de políticas de regulação monetária e fiscal unilaterais não prejudicaria os governos de forma tão significativa em uma economia onde os fluxos de capitais e investimentos não fossem crescentes.

Domesticamente, um dos elementos principais desta dinâmica foi a evasão de empresas de produção norte-americanas. Muitas indústrias manufatureiras norte-americanas perderam espaço, enquanto produtores internacionais aumentavam suas exportações para este país. Assim, as indústrias norte-americanas se engajaram em uma nova estratégia. Citando o caso da General Motors, Bernstein afirma que ao invés de investir em desenvolvimento tecnológico para se adequar à nova realidade competitiva internacional, a companhia norte-americana investiu em novas plantas produtivas no México. Em 1990, havia estimativas de que cerca de 300.000 automóveis nos Estados Unidos foram importados do México como resultado direto de investimentos de corporações norte-americanas.

Os únicos setores que caminhavam bem na economia norte-americana eram aqueles ligados ao setor militar. No imediato pós-guerra, investimentos nesta área eram entendidos como benéficos, uma vez que as inovações nestes setores influenciavam positivamente a iniciativa privada (embora este processo ainda fosse lento). Contudo, na década de 1970 e início da década de 1980, esta percepção havia mudado. Os enormes gastos em armamentos eram tidos como uma das causas da incapacidade de crescer na indústria norte-americana. A ideia de *spill-over* tecnológico caiu em descrédito. Além disso, “rising by almost 120% through the course of the 1980s, from \$134 to \$294.9 billion, military spending in the United States also had a profound economic impact by virtue of its contribution to a federal budget deficit and, thereby, the public debt” (Bernstein & Adler, 1994:23). Somado ao déficit comercial, esta diferença entre recursos federais e gastos, segundo Bernstein, é um dos desafios mais importantes que os Estados Unidos enfrentaram na década de 1990.

Em suma, embora saibamos que o poder militar e ideológico norte-americano não sofreu grandes perdas, parece ser consenso entre a maioria dos teóricos adeptos da teoria da estabilidade hegemônica que o poder econômico norte-americano foi o grande alvo dos acontecimentos da década de 1970. É evidente que sim, mas quer isso dizer que a década de 1970 vivenciou o declínio da hegemonia americana na esfera econômica? Hoje podemos dizer que o poder econômico norte-americano não foi abalado de maneira a questionar a hegemonia norte-americana no período. Embora o Sistema Financeiro Internacional tenha apresentado momentos de instabilidade e caos quando comparado ao período de Bretton Woods, agora isso não era mais possível no sistema pós-Bretton Woods não devido a uma passividade do poder americano, mas devido à crescente mobilização do capital que tomara proporções inimagináveis na década de 1970, demandando assim uma crescente harmonização de políticas públicas (coordenação macroeconômica internacional). Portanto, tanto no plano comercial quanto no plano financeiro, a solução norte-americana apontava para a intensificação do multilateralismo.

É nesse contexto que a rodada Tóquio (1973-1979) é lançada. Esta rodada sobrevive a crises agudas da década de 1970. Uma das primeiras características desta rodada foi seu número de participantes, totalizando 102 países. Como sabemos, os países subdesenvolvidos tiveram participação fraca (ou nula) nas discussões que geraram o GATT desde seu início. Somente na década de 1960 que há os primeiros sinais de contestação por parte dos países do terceiro-mundo. Como assinalou Cruz (2004:34), dois grandes fatores motivaram a participação destes no comércio multilateral: as condições geopolíticas do período, onde buscavam uma visão alternativa à influência direta dos Estados Unidos e o sentimento de exclusão frente às trocas comerciais globais em comparação ao mundo desenvolvido. Embora ainda sem muita expressão no que tange o sistema GATT, a década de 1970 assistiu a um novo esforço de mobilização, mas ainda sem impacto significativo na agenda.

A rodada Tóquio foi marcante neste sentido, contribuindo para um processo maior de harmonização de políticas públicas que chegariam a seu ápice na Rodada Uruguai (Winham, 1986). Nesta rodada, os países em desenvolvimento passam a influência um pouco mais nas negociações, incluindo questões consideradas estratégicas para a região nas

negociações. A inclusão de novos temas, uma nova conjuntura econômica de crise na década de 1970 e o aumento do número de participantes, sobretudo nos países do Terceiro Mundo, contribuíram para que nos anos seguintes se aprovasse o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias, como veremos no capítulo 6. Além de garantir algumas exceções em algumas situações impostas pelo balanço de pagamentos e para a indústria nascente, segundo Hudec (2010:85)

“the framework text included a decision of the GATT Contracting Parties, called the Enabling Clause, which was meant to be a de facto amendment of the MFN obligation in Article I. The Enabling Clause gave permanent legal authorization for (a) GSP preferences; (b) Preferences in trade between developing countries; (c) ‘more favorable’ treatment for developing countries in other GATT rules dealing with non-tariff trade barriers; (d) specially favorable treatment for the least-developed developing countries”

Como já foi dito, o número de países envolvidos na Rodada Tóquio serviu para a inclusão destas demandas. Tais inclusões, entretanto, não vieram sem um custo (Hudec, 2010; Winham, 1986). Desde o início da rodada os Estados Unidos pressionavam para a intensificação de mecanismos de combate ao subsídio, nos moldes de sua legislação para *countervailing-duties*. Além disso, uma das exigências dos norte-americanos era o fim das políticas do estilo “*buy-national*”, pressionando para liberalização de compras governamentais, questão tradicionalmente ausente no arcabouço original do GATT. Segundo Hudec, “this new rules would go into effect with, or without, the blessing of the developing-country bloc” (2010:84). Como resultado da rodada, o SGP foi criado, mas em razão do princípio do *single undertaking*, chegaram limitadas e acompanhadas de mecanismos de *enforcement* muito mais árdusos.

Tabela 15: As rodadas Tóquio e Uruguai (1973-1994)

Ano	Nome da Rodada	Principais assuntos	Países envolvidos
1973-1979	Rodada de Tóquio	Tarifas, barreiras não tarifárias, "framework agreements"	102
1986-1994	Rodada Uruguai	Tarifa, barreiras não tarifárias, procedimentos, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, agricultura, criação da OMC, etc.	123

Tabela extraída OMC (2013)

Diante disso, mesmo em um cenário de crises agudas, o GATT não só sobrevive mas se amplia, abrangendo parte dos países subdesenvolvidos. Segundo Brown (2003:116), "the industrially more established countries brought their average tariffs to low levels; several rules of conduct were refined for standardized, reducing the scope for arbitrary, unilateral actions". Assim, a rodada Tóquio teve outras duas características importantes. Primeiro, nesta rodada se expande consideravelmente as negociações em torno das barreiras não tarifárias, patrocinada principalmente pelos Estados Unidos, com a inclusão de compras governamentais e barreiras técnicas. Segundo, o padrão de negociação inaugurado na rodada Kennedy, com concessões feitas "em lote", acelerando assim a universalização da reciprocidade difusa no regime multilateral de comércio⁷⁹.

Os desafios da década de 1980 e a gênese do unilateralismo agressivo

A década de 1980 foi marcada por fenômenos que afetaram diretamente a economia norte-americana: a crise do dólar, a deterioração do emprego, o desmantelamento da URSS e a ascensão econômica do Leste Asiático. Esta década é um período-chave para a

⁷⁹Paralelamente às negociações multilaterais, os Estados Unidos usaram outras ferramentas unilateralmente. Vale destacar duas delas: a "voluntary export restraints" e o "orderly marketing agreements".

compreensão das tendências que tiveram origem na década de 1970 e que influenciaram a institucionalização do “Unilateralismo Agressivo”.

Esta trouxe à tona uma nova ordem. As dinâmicas do mercado internacional e o equilíbrio de poder então vigentes não podiam mais ser tratados da mesma forma que nas décadas de 1950 e 1960. Uma nova rede de ações e reações havia sido criada entre os Estados, o que demandava novos posicionamentos. Segundo Saraiva (2001:91), a década de 1980, juntamente com a seguinte, “constitui uma espécie de processo inacabado, algo como o equivalente geopolítico de um canteiro de obras, atuando como linha divisória entre duas épocas”.

Além disso, aquela década presenciou um novo posicionamento norte-americano com relação à economia internacional. Paradoxalmente, com a vitória de Reagan nas eleições de 1981, os Estados Unidos assumiram, embora não de forma imediata, uma postura mais rígida no que diz respeito à política comercial. A estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais, por exemplo, fora reformulada para lidar com as novas dinâmicas internacionais e, conseqüentemente, reduzir o déficit norte-americano. Iniciava-se uma estratégia de múltiplas direções⁸⁰ que, além das rodadas multilaterais, passou a utilizar medidas unilaterais (com os acordos “voluntários” de restrições à exportação e a seção 301), acordos bilaterais (com o Canadá e com Israel) e, mais tarde, regionais (Nafta). Desta forma, esta estratégia tornou-se instrumento de extrema importância para a busca da segurança econômica dos Estados Unidos e, embora não tenha sido usada em larga escala na década de 1980, ela foi ampliada de maneira considerável na década de 1990, formando uma densa rede de tratados bilaterais e regionais e entrelaçando os países de maneira complexa, mas sempre ligados pelos mesmos princípios de 1934 (reciprocidade difusa e CNMF incondicional).

No campo estratégico militar também houve importantes rupturas. Como visto, desde o pós-guerra os Estados Unidos empregaram grandes esforços para “exportar” seus princípios de comércio por meio de negociações multilaterais. Gilpin (2004:303) relata que “os Estados Unidos haviam se comprometido incondicionalmente com um sistema

⁸⁰Tal conceito, estratégia *multitrack* no original, foi primeiro utilizado por Gilpin (2004) e será o foco da discussão do próximo capítulo.

comercial aberto e não discriminatório, a concretizar-se mediante negociações multilaterais no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)”. Para isso, o país assumiu a liderança do processo de abertura, baseado em suas percepções internacionalistas, o que significava arcar com certos custos. Contudo, não se pode descontextualizar esta atitude do governo norte-americano: no período em que ela prevaleceu, havia muita preocupação com a manutenção da Aliança Atlântica, base da política externa dos Estados Unidos, sendo possível a existência do unilateralismo agressivo comercial.

Não obstante, no segundo mandato de Reagan, e com a ascensão de Gorbachev na União Soviética, as preocupações com a Guerra Fria diminuíram o grau de constrangimento para a aceitação da totalidade dos custos das relações comerciais do bloco ocidental (Destler, 2005:61; Arslanian, 1994:15). Vários motivos contribuíram para essa mudança estrutural de parte da opinião da população norte-americana, sendo o principal deles a debilidade da economia do país, que não permitia favorecimentos aos seus concorrentes como ocorria enquanto vigorou o Sistema Antigo nas instituições legislativas norte-americanas de comércio. Enquanto na década de 1950 o Japão, por exemplo, deveria receber investimentos em grande quantidade para a manutenção da política de aliança com os Estados Unidos, na década de 1980 este país era considerado um forte concorrente no campo econômico. Isso demonstra não apenas o enfraquecimento do pensamento baseado na lógica da *mirror image*, mas também o fortalecimento da condição econômica como variável importante para a segurança nacional norte-americana e a corrosão das ideias que davam sustentação ao Sistema Antigo.

Em outros termos, a década de 1980 é marcada por tensões entre as políticas de segurança, principais promotoras de instituições de comércio que garantiam aberturas unilaterais, e as políticas econômicas, principais promotoras das ideias revisionistas do unilateralismo agressivo. Uma pequena ressalva: “unilateralismo agressivo” comercial não é sinônimo de reciprocidade específica e, ao mesmo tempo, não é incompatível com a reciprocidade difusa. Pelo contrário, unilateralismo agressivo e reciprocidade assimétrica são duas modalidades diferentes do internacionalismo comercial norte-americano e da estratégia da reciprocidade difusa. Entende-se por “reciprocidade assimétrica” reduções tarifárias, abertura unilateral e concessões comerciais sem exigências similares, como

funcionou a participação norte-americana nas primeiras décadas do GATT. Respondia tipicamente à lógica bipolar e ao sistema antigo⁸¹. Já o unilateralismo agressivo rompe com esta “tolerância” com os parceiros sob a exigência de “concessões similares” dos parceiros. Em outras palavras, o unilateralismo agressivo não rompe com os princípios de 1934, pelo contrário, o intensifica por meio de ameaças feitas unilateralmente.

Enquanto parte do governo Reagan parece ser mais relevante destacar sua estratégia militar, a economia ganhou grande espaço na construção da agenda. Quatro questões principais contribuíram para estas mudanças: 1-) o desmantelamento da URSS; 2-) a ascensão dos NICs; 3-) a deterioração da economia norte-americana, com índices elevados de desemprego, e; 4-) a ascensão do setor de serviços.

Quanto ao primeiro ponto, ao mesmo tempo em que Reagan endurecia o tom no relacionamento com a URSS, o bloco comunista já dava sinais de sua debilidade⁸². Assim, a estrutura do poder mundial sofrera alteração significativa. Para o nosso tema, a principal delas é a eliminação paulatina do constrangimento representado pela URSS, abrindo espaço para uma política comercial mais paroquialista e agressiva, com expansão dos atritos no campo econômico. Entretanto, estes dois movimentos, aparentemente contraditórios, não foram suficientes para minimizar as políticas liberalizantes empregadas desde 1945 pelo Executivo norte-americano. Este é, em essência, um dos principais paradoxos do unilateralismo agressivo.

Portanto, neste período há um descolamento entre reciprocidade assimétrica e para o

⁸¹A este respeito, o livro de William R. Cline é ilustrativo. Segundo este autor, a nova reciprocidade tinha como principal objetivo conceder aos Estados Unidos mecanismos de realização “na forma de proteção contra qualquer país estrangeiro que não concedesse acesso aos produtos norte-americanos de forma comparável ao tratamento recebido nos Estados Unidos” (Cline, 1983:121).

⁸²O bloco socialista começou a sofrer abalos sérios em sua estrutura iniciados com a morte de Stálin (1953) e ampliados com a morte de Brejnev (1982). Revoltas anti-União Soviética estouraram, começando com a alemã na Berlim Oriental. Três anos depois, em 1956, houve tumultos e revoltas na Polônia e um levante nacional na Hungria. A União Soviética agiu de forma repressiva. Ainda em 1956, muitos intelectuais e pensadores comunistas passaram a abandonar tal ideologia, alguns passando para o lado anticomunista, outros se mantendo no campo da esquerda com posições fortemente críticas à União Soviética. Na década de 80, na Europa Ocidental e em outras regiões, os Partidos Comunistas encolhiam ano após ano, enfraquecendo-se. Enquanto isso, no Leste Europeu, parte dos líderes perde suas ideologia comunistas stalinistas, vários deles passam a ter como característica uma atitude nacionalista extremista, para assim tentar assegurar seu poder e sua popularidade. No final da década de 80 e início da de 90, todos os líderes comunistas do Leste Europeu haviam entregue o poder de forma mais ou menos pacífica. A única exceção foi o líder romeno, Ceausescu, que usou a força e violência para sua proteção, porém pouco pôde fazer e logo também caiu.

unilateralismo agressivo. Como conclusão, pode-se dizer que o livre-comércio passa a ser uma instituição estrutural de comércio dos Estados Unidos, pois, além de mudar lentamente, não se confundia mais com a lógica bipolar e era realimentada à medida que os Estados Unidos reafirmavam sua hegemonia no sistema internacional⁸³. Em outros termos, embora as alterações que vinham ocorrendo na estrutura mundial de poder eliminassem a tolerância norte-americana com a reciprocidade assimétrica, o livre-comércio com bases recíprocas continuou a ser o objetivo principal do Executivo norte-americano.

Já a ascensão política e industrial do leste asiático representou outro desafio importante aos Estados Unidos, contribuindo para a formulação do “unilateralismo agressivo” norte-americano. Crescendo a uma média de 8% ao ano, a década de 80 presenciou a ascensão de países do Leste Asiático, conhecidos como NICs (como Coreia, Cingapura, Tailândia e Hong Kong). Gilpin (2004:352), por exemplo, afirmou que “o crescimento econômico dos mercados emergentes do Leste Asiático impressionou o mundo inteiro”⁸⁴. Parte da população norte-americana acreditava que o Sudeste Asiático contava com grandes centros econômicos, expectativa que se concretizou em ritmo acelerado e que começou a incomodar muitos setores da economia norte-americana, com destaque para os setores automobilístico, siderúrgico e de semicondutores. (Svilenov, 1999; Destler, 2005).

Como desdobramento disso, pode-se citar alguns esforços legislativos nos Estados Unidos, dentre vários disponíveis no período, que buscavam conter o avanço dos NICs: há o *Hearing*, realizado pelo *Committee on Labor and Human Resources* (1986) no Senado, intitulado “*Impact of Employmenton U.S.-Japan Auto Relations*”, onde se discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão⁸⁵; conferência realizada pelo *Committee*

⁸³Em resumo, o fim da URSS tem três efeitos: em primeiro lugar, abre-se espaço para a “hegemonia capitalista” em todo o globo. Em segundo lugar, emergem novas forças sociais, com diferentes características, abrindo novos desenhos políticos (Martins, 1992:7). Por último, reflete de certa forma, por meio de sua debilidade, que a natureza da economia mundial havia mudado, dando ênfase à produção de ponta. Este último item, além de prejudicar a URSS, também afetou a economia norte-americana em vários setores, com especial destaque para os setores siderúrgico e automobilístico.

⁸⁴Após quatro anos vivendo na região, o repórter Steve Lohr (1985) declarou: “após quatro anos vivendo e noticiando em grande parte do lado asiático da Bacia do Pacífico, este jornalista sai com a impressão de uma região em ascensão, das vozes e imagens de crescente prosperidade e expectativas”.

⁸⁵Esta conferência, que contou com a presença do subcomitê “*Employmentand Productivity*”, discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão em produtos relacionados ao mercado automobilístico, como o de autopeças. Teve como principal objetivo melhorar o déficit existente neste setor e a solução utilizada foi a implantação de MOSS.

on *Ways and Means* (1987) na Câmara, intitulado “*Managing U.S.-Korean Trade Conflict*”, onde se discutiu as exportações coreanas aos Estados Unidos⁸⁶; relatório elaborado pelo *Committee on Foreign Affairs* (1987) da Câmara, intitulado “*U.S. Trade Relations with Asia*”, onde o déficit norte-americano foi amplamente debatido⁸⁷; entre incontáveis outros exemplos. Neste ponto é interessante notar a participação de diferentes comitês, desconcentrando as questões de comércio do *Way and Means* e do *Finance Committee*, um dos pilares do Sistema Antigo.

Os Estados Unidos se incomodavam com a ascensão das exportações dos NICs principalmente pelo tipo de produtos exportados por estes países⁸⁸. A participação dos produtos tradicionais (com pouco valor agregado, pouca tecnologia e mão-de-obra não qualificada) nas exportações da região – com exceção de Taiwan – para os Estados Unidos sofreu relativa queda. Já a participação dos produtos intermediários (com média tecnologia empregada e mão-de-obra semiquificada) nas exportações cresceu em todos os NICs, com especial destaque para Cingapura que em 1966 não exportava nenhum produto deste setor, em 1986, 58,2% de suas vendas ao mercado norte-americano eram consideradas de tecnologia semi-avançada. As exportações dos produtos de alta tecnologia (nos quais são empregadas pesquisas extremamente avançadas e mão-de-obra altamente qualificada) para os Estados Unidos também cresceram em todos os NICs. Novamente, o destaque principal foi Cingapura: em 1966, apenas 0,2% das exportações para os Estados Unidos eram consideradas tecnologicamente avançadas; em 1986, elas já haviam atingido 78,1%. Não à

⁸⁶Este documento foi fruto de um seminário realizado pelo comitê que contou com apoio do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Neste evento examinou-se a condição política e econômica da Coreia do Sul que afetava diretamente os Estados Unidos (Committee On Ways and Means, 1987).

⁸⁷Elaborado em março de 1986, tal relatório foi fruto de estudos realizados por missões enviadas para a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, China, Tailândia, Cingapura e Indonésia, com especial destaque para questões relacionadas ao déficit comercial dos Estados Unidos, além das relações bilaterais norte-americanas na região. O relatório conclui afirmando que o déficit norte-americano era fruto de práticas desleais de comércio (Committee On Foreign Affairs, 1987).

⁸⁸A ascensão dos NICs acentuou a competição em muitos setores da economia norte-americana, principalmente aqueles com alto valor agregado. David W. Clark, presidente da Lydall Inc. produtora de materiais de fibra, por exemplo, afirmou que “o empresário norte-americano está apenas começando a aprender que ele tem que olhar para o Sudeste Asiático como parte de seu mercado [...] a força do dólar tornou a venda para o exterior cada vez mais difícil” (*apud* Crossette, 1985).

toa, o Japão⁸⁹, Taiwan e a Coreia do Sul foram os principais alvos do revisionismo comercial nos Estados Unidos, além de Brasil e Índia (embora com menor intensidade)⁹⁰.

Embora na realidade esta relação causal não seja tão clara, a ascensão exportadora destes países esteve diretamente relacionada ao déficit na balança comercial dos Estados Unidos que atingiu patamares elevados na década de 1980. Em 1985, o déficit já havia atingido cerca US\$170 bilhões, alargando consideravelmente a queda iniciada na década de 1970. Isso ocorreu, segundo a compreensão da época, basicamente devido à ascensão de novos pólos industriais e ao acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas⁹¹.

Grande parte desta desproporção continha o déficit dos Estados Unidos com o Japão, o que acirrou as tensões entre os dois países. Isso se tornará mais evidente com a utilização dos mecanismos de defesa comercial dispostos da seção 301 das leis de comércio dos Estados Unidos, onde o Japão fora o principal alvo. Além disso, o PNB norte-americano sofreu fortes variações de crescimento. A primeira metade da década de 1980 deve ser destacada porque neste período a economia deste país assistiu a maior desaceleração da economia desde 1960. Entre os anos 1980 e 1983, os Estados Unidos cresceram a uma média de 0,2% ao ano, enquanto o Japão cresceu a uma média de 3% ao ano.

Além disso, a primeira metade da década de 1970 presenciou forte elevação do índice de desemprego nos Estados Unidos. Uma das consequências desta realidade foi a ascensão do setor de serviços. Devido aos mesmos motivos levantados anteriormente para

⁸⁹A respeito do Japão, por exemplo, Destler (2005:52) afirma que “qualquer país grande crescendo tão rapidamente causa obrigatoriamente problemas para o sistema de comércio mundial. Na verdade, o Japão era visto como um problema comercial especial, e seus produtos submetidos a uma série de barreiras discriminatórias, bem antes de sua época ímpar de crescimento na casa dos dois dígitos. Daí desenvolveu-se uma percepção generalizada do Japão como um ‘carona’ no sistema de comércio internacional, explorando as oportunidades de mercado para o exterior enquanto fazia mudanças internamente apenas de má vontade”.

⁹⁰Além disso, alguns fatores contribuíram para o desenvolvimento do leste Asiático. Entre eles, a importância geopolítica da região para a Guerra Fria, principalmente no seu início; o Japão e seu posicionamento de desenvolvimento de sua periferia; e a qualidade do capital humano, hábil a lidar com vários tipos de situações (Ayerbe, 2002:234). Entre 1946-1978, os Estados Unidos enviaram US\$ 13 bilhões à Coreia do Sul e US\$ 5,6 bilhões à Formosa.

⁹¹Em 1989, por exemplo, as importações já haviam atingido US\$ 477,4 bilhões, o que representou uma elevação de 191,11% das importações de 1980, enquanto as exportações atingiram US\$ 362,1 bilhões, elevação de 161,43% das exportações de 1980, criando um déficit na balança comercial de US\$ 115,3 bilhões

explicar o déficit comercial norte-americano (ascensão de novos polos industriais e o acirramento da competição no mercado internacional das empresas norte-americanas), muitos trabalhadores encontraram no setor de serviços uma nova oportunidade⁹². Esse setor é superavitário desde 1974, entretanto, os recursos arrecadados não atingiram US\$ 1,2 bilhão (US\$ 22,6 de exportação e US\$ 21,4 de importação), longe de ter algum efeito significativo nos problemas do balanço de pagamentos norte-americano. Esse padrão se alterou nos dois últimos anos da década de 1980, produzindo um superávit de US\$ 23,5 bilhões (US\$ 127 bilhões de exportação contra US\$ 103,5 de importação) e, desde então, essa cifra não parou de crescer. Em 1995, por exemplo, o superávit foi de US\$ 68,4 (US\$ 210,6 de exportação e US\$ 142,2 de importação). Vale notar que de 1982 a 1985 o superávit sofreu uma redução brusca. A figura abaixo dedica atenção a essa tendência.

Figura 5: Comércio de Serviços norte-americano, em bilhões de dólares (1974-1994)

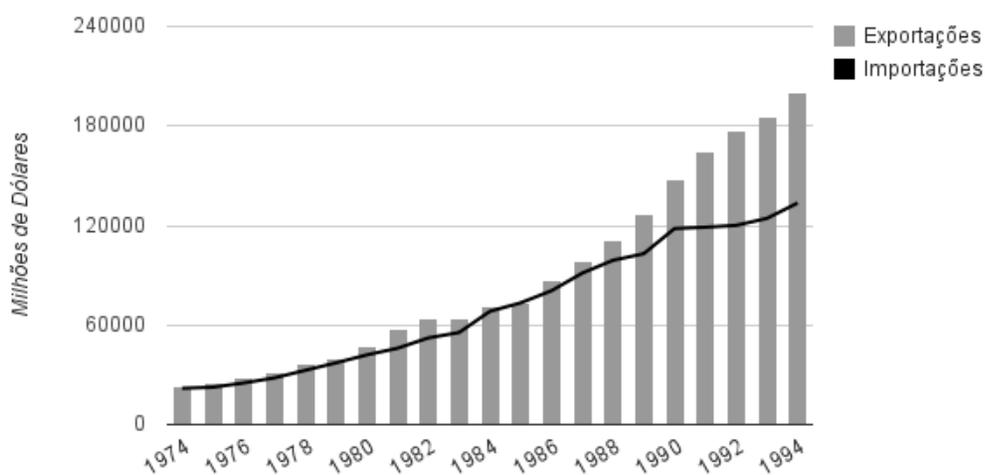


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de Bureau of Economic Analysis (2013)

⁹²Outra explicação para esta a ascensão do setor de serviços está relacionada com a própria deterioração do trabalho relacionado à indústria. Com o crescimento do desemprego, a procura pelo “subemprego” se tornou ainda maior, o que contribuiu para o desenvolvimento do setor de serviços.

Reagan assume a presidência decidido a melhorar a oferta de emprego. De fato, o novo presidente consegue efeitos positivos no setor de serviços, mas o desemprego cresceu consideravelmente em seu primeiro governo, só recuando de 1984 em diante, no segundo mandato. A situação se deteriorou com as políticas adotadas por Reagan de corte nos gastos sociais, prejudicando as políticas de *Welfare State* que favorecia os trabalhadores. Para Rehmus (1984:42) neste período “o movimento operário entende que muitos dos programas que os favorecem estão sob ataque no momento presente”⁹³. Assim, as críticas ao *Welfare States* e acentuaram e ele passou a ser acusado de “grande causador dos efeitos negativos” à inovação e eficiência. “Se o Congresso não colocar agora a Segurança Social sobre uma base financeira mais realista, vai ter uma grande responsabilidade nas crises futuras” (New York Times, 1981)⁹⁴.

Tendo em vista esse tipo de problema, difundia-se a opinião de que os programas sociais tinham efeitos negativos sobre o trabalho, pois estes “[solapavam] a ética do trabalho, criando uma proteção artificial contra os riscos, desestimulando a eficiência e a competitividade da mão-de-obra” (Ayerbe, 2002:196). Em 1986, esta preocupação ainda se fazia presente nos discursos de Reagan, como naquele do dia 16 de fevereiro de 1986:

“O presidente Reagan mais uma vez culpou os ‘equivocados programas de bem-estar’ para a ‘tragédia nacional’ com famílias falidas e piores em assuntos como ilegitimidade e pobreza entre os jovens. Seus comentários representam uma elaboração de sua condenação à ‘teia de aranha do bem-estar’, apresentada em seu discurso [Stateofthe Union] que também reflete a decisão da administração de atribuir ao bem-estar um importante espaço no debate doméstico para as eleições de 1986 no Congresso” (Takaki, 1986)

Estas questões dominaram grande parte dos debates sobre a institucionalização do unilateralismo agressivo nos Estados Unidos. Embora não diretamente relacionada ao tema, afirmava-se que os gastos sociais (emissão de moeda) geravam déficit público e inflação.

⁹³Esse ponto será mais bem debatido adiante.

⁹⁴ O jornal afirma também que: “o número de trabalhadores apoiando cada aposentado deverá permanecer relativamente estável nas próximas décadas. Mas o custo da Segurança Social vai continuar de qualquer maneira, por causa dos benefícios prometidos aos aposentados do futuro aumentam com os salários. Isso significa que o imposto anual máximo, agora em \$ 1.975, vai quase dobrar em 1988 [...] A menos que haja reformas na estrutura de benefícios, as crianças pré-escolares de hoje herdarão uma obrigação de multi-trilhões de dólares” (New York Times, 1981).

Portanto, para amenizar este desequilíbrio, seriam necessárias elevações da carga tributária, o que comprometeria a poupança e os investimentos e, conseqüentemente, prejudicaria produtores norte-americanos com a crescente competitividade demandante de altos investimentos. Contudo, havia uma tensão entre o neoliberalismo de Reagan e os sindicatos e grupos prejudicados. Essa postura adotada por Reagan fez com o trabalhador organizado aumentasse sua força politicamente, o que teve efeitos na taxa de desemprego de 1984 em diante⁹⁵. Um exemplo disso foi a *Federation of labor organizations* (AFL-CIO), que também praticava lobby “com funcionários do legislativo e do executivo para proteger os interesses do movimento operário organizado e os indivíduos da classe trabalhadora em geral” (Rehmus, 1984:41). Tanto as críticas aos encargos sociais com o neoliberalismo reaganiano quanto a busca por amparo com os sindicatos norte-americanos demonstraram que a solução parecia estar concentrada em grande parte no revisionismo comercial.

Figura 6: Desemprego nos Estados Unidos (1970-1988)

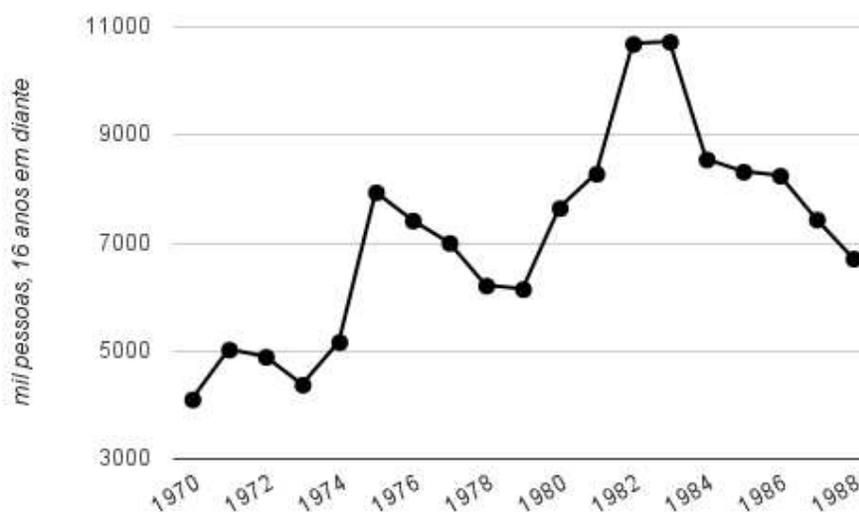


Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos de *Council of Economic Advisors* (2008).

⁹⁵O desemprego contribuiu para uma maior organização dos sindicatos para pressionar o governo por políticas em prol do trabalhador. Até então, os trabalhadores eram muito desorganizados e continuaram sendo durante grande parte da década. É o que Rehmus (1984:41) quis dizer quando, em 1984, afirmou que “hoje o trabalho é fraco politicamente, resta saber se se isto é ou não permanente”.

É interessante comparar a situação norte-americana com outros países. A taxa de desemprego alemã mais que dobrou no primeiro governo Reagan, saindo de um patamar de 3% ao ano em 1980 para atingir cerca de 7% ao ano em 1984. Já a taxa de desemprego japonesa se manteve mais estável, sofrendo pouca variação na década. O primeiro governo Reagan aumentou em 1% o desemprego japonês. O segundo governo Reagan viu a taxa de desemprego alemão recuar, caminhando em paralelo com a taxa de desemprego norte-americana, e a taxa japonesa se manteve constante. Baseado nestes dados é possível dizer, em primeiro lugar, que a taxa de desemprego existente nos Estados Unidos não era algo existente apenas em seu território e parecia ser um fenômeno muito mais avassalador em países como a Alemanha. Não obstante, para este cenário de revisão comercial e mudança econômica, os números em si não são mais importantes do que o significado que lhe são atribuídos (Goldstein, 1993)⁹⁶.

É dentro deste cenário econômico (inflação; desemprego; baixos índices de crescimento, competitividade e produtividade; e aumento do déficit comercial) e da herança deixada pelo *Trade Act* de 1979 que Reagan faz sua campanha para presidência. Quanto ao *Trade Act* de 1979, é importante dizer que esta lei trouxe algumas alterações importantes que deram mais autonomia ao agora chamado USTR e garantiram maior espaço para a atuação dos grupos prejudicados pela conjuntura econômica da época.

De acordo com a Seção 1 do Plano (Committee on Ways and Means, 2003), o *Office of Special Trade Representative* (STR) passaria a ser o *Office of the United States Trade Representative* (USTR). A alínea (b), item 1 e 3, atribuía ao USTR a liderança, com o aconselhamento do TPC, no desenvolvimento e na coordenação da implementação da política de comércio internacional bilateral ou multilateral, incluindo *commodities* e investimento direto quando relacionado ao comércio internacional. O USTR deveria também coordenar atividades de outras agências e Departamentos no que toca à expansão das exportações norte-americanas; pesquisas sobre política comercial, de questões de

⁹⁶A este respeito Goldstein (1993) diz que “as ideias estão sempre presentes; dão significado as ações além de prescreverem legitimidade às reivindicações políticas e materiais de indivíduos e grupos”.

investimento direto e de *commodities*, incluindo o comércio Leste-Oeste; o combate às práticas desleais de comércio; e as questões comerciais relacionadas à energia.

Negociações bilaterais e multilaterais no âmbito do GATT, *commodities*, comércio leste-oeste e supervisão dos remédios comerciais, dentre outras atividades, eram de responsabilidade do Departamento de Estado e essas alterações eram consoantes com o movimento de separação entre as políticas comercial e externa (O’Shea, 1993). Todavia, a separação não era completa. A este respeito Carter (1979) afirmou que “no reconhecimento da responsabilidade do Secretário de Estado sobre a nossa política externa, as atividades de pessoal no exterior do Representante de Comércio e do Departamento de Comércio serão totalmente coordenadas com outros elementos de nossas missões diplomáticas”. Ainda nesse sentido, a Seção 7 do Plano confirmava que “nada neste plano de reorganização pretende derogar a responsabilidade do Secretário de Estado para assessorar o Presidente em questões de política externa, incluindo os aspectos de política externa de comércio internacional e assuntos relacionados com o comércio”. Tal arranjo em muito contribuiu para a estratégia de múltiplas direções de Reagan, como será debatido no próximo capítulo.

O chefe do USTR foi instituído como principal conselheiro do presidente para o comércio internacional e para outras políticas com impactos sobre o tema. É importante destacar que na alínea (b) item 2, o Plano reitera o papel de primazia do USTR: “O Representante Comercial será o principal responsável pela realização de negociações comerciais internacionais, incluindo *commodities* e negociações de investimento direto em que os Estados Unidos participam”.

Atenção especial foi dada à implementação dos resultados da Rodada Tóquio. Porém, como agência do Escritório Executivo da Presidência, o Plano lembra que “todas as funções do Representante de Comércio serão conduzida sob a direção do Presidente” (alínea [b], item4)⁹⁷. Reconhecendo que o comércio não era parte da agenda cotidiana do presidente, caberia ao USTR maior atenção ao tema. O quadro de funcionários, posteriormente, seria expandido de 59 para 131 pessoas. Na opinião de Destler (1995:117), um defensor do papel tradicional de intermediador da agência, o USTR correu o risco de

⁹⁷Essas medidas visavam corrigir o problema organizacional da “falta [de] uma autoridade central capaz de planejar uma estratégia comercial coerente e garantir a sua implementação” (Carter, 1979).

receber uma burocracia e um pessoal grande demais. Isso poderia inclinar o USTR “em direção a excessos no trabalho interno em detrimento da mobilização dos recursos de todas as agências envolvidas”. No geral, “a formulação de política comercial ainda era fragmentada, mas bem menos do que quando era decidida por quatro agências e escritórios diferentes” (Dryden, 1995:257)⁹⁸.

Além do plano de reorganização burocrática, a aprovação do “Trade Agreements Act” de 1979 promoveu mudanças importantes. Reformou o sistema de aconselhamento privado por meio dos quais grupos de interesse mantinham diálogo e consultas institucionalizadas com a administração na negociação de acordos comerciais internacionais. A Seção 1103 ampliou a participação do aconselhamento do setor privado ao emendar a Seção 135 do Trade Act of 1974, adicionando que consultas entre representantes do setor privado e o Presidente (na prática, alguma instituição designada por ele, normalmente o USTR, por meio de *hearings*) deveriam ocorrer não apenas com relação à negociação de um acordo comercial internacional, mas também com relação ao funcionamento de qualquer acordo comercial, uma vez celebrado, e com respeito a outros assuntos emergentes relacionados com a administração da política comercial dos Estados Unidos. A Seção 1.103 da lei de 1979 também estendeu no mesmo sentido as relações entre a administração e o Advisory Committee for Trade Negotiations, ao emendar a alínea (b) da Seção de 135 da lei de 1974 e buscou aumentar a independência nesse Comitê ao emendar a alínea (c), estabelecendo que “The Chairman of the Committee shall be elected by the Committee from among its members” e não mais ser apontado pelo USTR. As reuniões entre os comitês de aconselhamento privado passariam a incluir também, de acordo com emenda à alínea (d), os Secretários de Comércio, Trabalho e Agricultura.

Merecem destaque outras emendas à alínea (c) da Seção 135, as quais adicionam “serviços” como um grupo econômico ao lado de indústria, trabalhadores e agricultura. A

⁹⁸O Departamento de Comércio teve suas funções aumentadas pelo Plano. Assumiria a responsabilidade por toda a parte operacional do comércio internacional não agrícola, desde a promoção comercial à administração de instrumentos de defesa comercial, incorporando funções antes dos Departamentos de Tesouro e de Estado. Papel especial foi atribuído ao Departamento de Agricultura para o comércio agrícola. O Departamento de Comércio passaria a contar ainda com um subsecretário para o comércio internacional e com o diretor-geral do *U.S. and Foreign Commerce Services*, cargo relacionado à promoção de exportações de bens e serviços principalmente de empresas pequenas e médias e de assistência a empresas com operações no exterior.

Seção 1.103 abriu a possibilidade para que grupos de interesse voltados para serviços participassem do Comitê privado de aconselhamento à política comercial e para a criação de Comitês setoriais e técnicos voltados para serviços. Essa adição demonstra a importância crescente do setor de serviços para a economia norte-americana, como vimos. É importante destacar a preocupação de Carter (1979) com o setor de serviços, tema que não era foco do Departamento de Comércio e que deveria passar a ser de acordo com o Plano de Reorganização, assim como com “um esforço contínuo para levar os serviços sob a disciplina internacional”.

Este era o cenário legislativo de comércio existente nos Estados Unidos no início da década de 1980 que obrigou o presidente Reagan a adotar um posicionamento mais rígido. Dentro deste arcabouço institucional, o presidente prometeu controlar a inflação, equilibrar o orçamento, acentuar a competitividade das indústrias norte-americanas e gerar empregos. Um dos principais lemas de sua campanha foi “revigorar a economia americana”⁹⁹, o que acabou por inspirar, em seu segundo mandato, a estratégia de múltiplas direções, englobando políticas unilaterais e acordos bilaterais e regionais. Segundo Gilpin (2000:310), “essas iniciativas têm sido usadas para proteger mercados americanos ou ampliar o acesso de empresas americanas a mercados estrangeiros, especialmente no Japão e em outros países do Leste Asiático”.

No campo multilateral, a Rodada Uruguai surgiu como um grande trunfo da política comercial de Reagan, fornecendo uma nova arma ao Congresso para pressionar a administração, ou seja, a renovação do *fast track*. Contudo, a estratégia norte-americana de negociar em âmbitos multilaterais foi reformulada para lidar também com novas dinâmicas internacionais, passando a empregar acordos bilaterais e regionais. Em grande medida, o governo norte-americano percebia um enfraquecimento do GATT, embora tenha tido um importante papel no imediato pós-guerra. Acreditava-se que, em meados da década de 80, “o sistema de regras para regular o comércio internacional estava enfraquecendo. Nas duas

⁹⁹Segundo ele, as causas das dificuldades econômicas do país estavam baseadas nos gastos excessivos do governo federal, altos índices de impostos e um sistema previdenciário desorganizado. Segundo Gilpin (2000:304), “a mão pesada do governo federal estava destruindo o incentivo a trabalhar, poupar e investir”. Para sanar esse problema, que a esta altura já aparentava ter caráter estrutural, era preciso diminuir o tamanho do governo federal, liberalizar os mercados para que esses atuassem baseados em suas próprias leis e reduzir significativamente a carga tributária.

primeiras décadas do pós-guerra o GATT tinha fornecido um quadro surpreendentemente eficaz para negociar a liberalização do comércio e disciplinar as restrições às importações. Mas depois ficou sob cerco” (Destler, 2005:53).

Esta estratégia constituiu instrumento de extrema importância para atingir a segurança econômica do país. Portanto, embora o compromisso multilateral permanecesse – exemplificado pela atuação estadunidense na Rodada Uruguai –, a transição para um período de revisão das políticas de abertura, evidenciada pelas constantes acusações contra os produtores japoneses, e as negociações bilaterais, exemplificadas pelos acordos com o Canadá e Israel, ilustram a nova orientação dada pela administração à política comercial.

Além da estratégia de múltiplas direções, a plataforma republicana propunha várias soluções políticas, como as descritas a seguir:

“O Partido Republicano considera que um orçamento equilibrado é essencial, mas se opõe à tentativa democrata de atingi-lo por meio de impostos mais elevados. Acreditamos que um aspecto fundamental no equilíbrio do orçamento consiste em restringir o gasto governamental e em acelerar o crescimento econômico, e não incrementar a carga fiscal nas costas dos homens e das mulheres que trabalham. A estendida distribuição da propriedade privada é um dos alicerces da liberdade norte-americana. Sem ela não pode sobreviver nosso sistema de livre empresa nem nossa forma republicana de governo. [...] As reduções dos impostos estimularão o crescimento econômico e, dessa maneira, se reduzirá a necessidade do gasto governamental com desemprego, bem-estar e programas de trabalhos públicos” (Ayerbe, 2002:198).

Assim, o neoliberalismo ganhara força na condução da economia norte-americana. A este respeito, Gill (1991:25) afirma que as mudanças na política econômica no final do governo Carter e no início do governo Reagan,

“Refletiram o triunfo da Estratégia Econômica monetária neo-liberal em detrimento do anterior consenso keynesiano. Isso não quer dizer que o keynesianismo estava morto (os EUA continuaram a gastar livremente sobre os militares e em programas sociais). Ele simplesmente sugere que uma nova ênfase surgiu, com ênfase nas virtudes do mecanismo de mercado e uma tentativa de reduzir o papel do Estado na economia”.

Os acontecimentos da década de 1980 iniciam o processo, aprofundado na década de 1990, que gerou um dos paradoxos norte-americanos: embora este país seja o maior devedor do mundo e dependente da poupança internacional, ao mesmo tempo é o maior consumidor global, criando uma via de mão dupla entre a saúde econômica norte-americana e a mundial. Assim, “colocado de forma simples, a combinação de Reagan entre economia do lado da oferta e redução de impostos, políticas anti-inflacionárias, desregulamentação, e o capitalismo do Pentágono, todos ajudaram a revitalizar a economia americana e a reafirmar o seu domínio econômico internacional, apesar da ameaça de déficits orçamentários crescentes” (Gill, 1991:32).

Além disso, as forças desta nova ordem econômica tiveram como consequência a ascensão da demanda protecionista nos Estados Unidos, a qual foi contida, ainda que com exceções, por meio da adoção de diretrizes mais internacionalistas na formulação da política comercial do país¹⁰⁰. A elaboração da estratégia unilateral (unilateralismo agressivo) para a política comercial demonstra esta acentuação do revisionismo comercial¹⁰¹.

O 100º Congresso foi eleito em um contexto em que temas como o déficit norte-americano, a deterioração do trabalho e a transnacionalização da econômica estavam em alta. Todos eles afetavam direta ou indiretamente a condição material, o que motivou os esforços para a elaboração da lei de 1988, no âmbito da qual esses temas ganharam ainda mais importância, uma vez que passaram a ser potencializadores não só no campo material, mas também no campo das ideias, englobando até mesmo parte daqueles que não tiveram

¹⁰⁰Gilpin (2000:307) conclui dizendo que “embora a contrarrevolução reaganiana e o triunfo dos adeptos da promoção da oferta efetivamente houvesse resultado num empenho sistemático de enfrentar a relativa decadência econômica da América, muitos acreditam que as irresponsáveis políticas fiscais do governo não só aceleraram esse declínio como deram origem a poderosas forças protecionistas”.

¹⁰¹Segundo Eichengreen (2007:201), as consequências foram estas: “Uma moeda supervalorizada, como o dólar em meados da década de 1980, impõe um ônus elevado a grupos de interesse concentrados (produtores de bens exportáveis que encontram dificuldades para competir internacionalmente) que manifestavam vigorosamente suas objeções. Em contraste, uma moeda subvalorizada, como o dólar em meados da década de 1990, impõe custos apenas modestos sobre um largo contingente de interesses difusos (consumidores submetidos à inflação e preços mais elevados de produtos importados) que tem pouca motivação para articular-se em oposição. Assim, havia limitada oposição doméstica ao declínio do dólar. Sua desvalorização era resultante de considerações domésticas, como a decisão do Fed de cortar as taxas de juro em 1991, em resposta à recessão norte-americana, e uma segunda série de cortes em 1994, novamente decidida para enfrentar os sinais de um esfriamento da economia”.

sua condição material diretamente afetada. Isso explica por que houve consenso no Congresso não apenas com relação à situação adversa da economia norte-americana, mas também com relação à urgência da assinatura de uma lei apartidária para lidar com a questão do déficit.

Stoga (1986:80) afirmava na época que “o forte e confiável apoio americano em torno da liderança dos Estados Unidos em questões econômicas internacionais se desvaneceu”, e conclui dizendo que “os sentimentos protecionistas são fortes, mesmo dentro de setores da comunidade empresarial que tradicionalmente favorecem o comércio livre”. Segundo o autor, os descompassos bilaterais, especialmente com o Japão, mereciam maior atenção do governo¹⁰². Assim, a perda de espaço econômico era o principal motivo para a mudança de postura do Congresso norte-americano. Enquanto os Estados Unidos mantiveram sua prosperidade, o livre-comércio era viável, mas com a queda relativa da economia do país as demandas protecionistas ganharam um novo vigor.

“A mudança na atitude americana não aconteceu por acaso. A forma agressiva que se defendeu o livre comércio é mais fácil de sustentar se apenas um pequeno segmento da economia é afetado por flutuações cíclicas nos mercados mundiais. A medida que mais trabalhadores e mais empresas são sobrepujados na competição nos mercados mundiais, sofrendo dificuldades até mesmo no mercado doméstico, fica difícil para o governo manter o apoio público em torno de um compromisso teórico com o livre comércio. [...] Os Estados Unidos estão prestes a entrar num período político importante: eleições para o Congresso em novembro de 1986 [...]. E o papel do país na economia mundial, implícita ou explicitamente, será proeminente na agenda – devido a apreciação pelo Congresso de um projeto de lei de comércio na atual legislatura, o início da nova rodada de comércio multilateral, o crescente sentimento protecionista, as incertezas sobre as taxas de câmbio e sua gestão, a continuidade da crise da dívida e as preocupações sobre as perspectivas econômicas” (Stoga, 1986:82-97).

Livros como *Dollar, debt and the trade deficit*, de Anthony Solomon (1987), *Confronting the budget and trade deficits*, de Hugh W. Long (1986), *The United States*

¹⁰²Svilenov (1999:8) tem interpretação semelhante. “Na década de 1980 o Congresso tornou-se cada vez mais preocupados com a balança comercial dos EUA. Os Estados Unidos estavam enfrentando um enorme déficit comercial. [...] Além de fatores domésticos, no entanto, muitos membros do Congresso acreditavam ser o déficit comercial resultado de restrições que as exportações dos Estados Unidos enfrentavam nos mercados de alguns dos seus parceiros comerciais. E que, devido a essas restrições, o déficit comercial de bens com estes parceiros passaram a ser considerados como um problema com o qual o Congresso deveria lidar decisivamente”.

trade deficit of the 1980s: origins, meanings, and policy responses, de Chris C. Carvounis (1987), dentre outros, são exemplos de como as atenções estavam voltadas para os problemas econômicos. O Congresso levou estas questões para sua agenda. Segundo Destler (1987:96), importante analista norte-americano,

“Em 1985, o comércio exterior de repente tornou-se o que ele não tinha sido por meio século: uma das questões centrais na política americana. Os democratas sentiram a oportunidade. Por meio de acusações das políticas leves para países rivais no campo comercial [soft-on-foreign-rivals trade policy] como responsáveis pela desindustrialização dos Estados Unidos, eles poderiam minar dois pontos fortes do presidente Ronald Reagan: a recuperação econômica em casa e políticas firmes no mundo. Os republicanos sentiram-se vulneráveis e atingidos pela primeira vez por suas próprias propostas de serem duros com os concorrentes no exterior e restringir importações em casa”.

Em conformidade com o autor, as pressões protecionistas que ocorreram no Congresso em 1970-72, 1977-79 e 1981-82 não podiam ser comparadas àquelas existentes no final da década de 80. Isso porque os filtros institucionais que protegiam o Congresso, característica do sistema antigo, pareciam não ter mais o mesmo efeito, uma vez que sofreram forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, que reconfigurou a arena política norte-americana. Destler (1987:100) resume esta questão ao afirmar “se este sistema [sistema antigo] serviu aos interesses do Congresso tão bem, por que seus membros parecem prontos [...] a abandonar a tradição de restrição voluntária e o legislativo a promulgar proteção para produtos específicos? A principal razão foi o desequilíbrio comercial sem precedentes nos Estados Unidos”.

Tal fenômeno proporcionou o aumento do número de prejudicados, que sofriam com as importações, e a redução do número de beneficiários, baseados nas exportações (Destler, 1987). Essa situação foi agravada pela ausência de ações por parte da Casa Branca, o que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso. Para Destler, “a administração não estava fornecendo aos membros do Congresso o isolamento político necessário num momento onde mais se precisava. Portanto, o número de projetos de lei explodiu” (Destler, 1987:103).

Foram muitos os autores que alertaram para o que ocorria no Congresso. Para citar apenas alguns, Bernard Gordon (1994:94) afirmou: “demandas do Congresso em torno do protecionismo comercial atingiu proporções perigosas - e em grande parte desnecessárias”; para William Cline (1989:123), “[...] recessão e supervalorização foram em grande parte responsáveis pela inversão da política comercial dos EUA na década de 1980 em direção a maior proteção pela primeira vez no pós-guerra, apesar da filosofia de livre comércio da Administração Reagan”.

As soluções oferecidas pelos autores eram muitas e os enfoques teóricos, divergentes. Contudo, era consenso que o déficit se tornara insustentável e que algo deveria ser feito. Também era consensual que a década de 80 deveria ser tratada de maneira diferente, não havendo mais espaço para o internacionalismo nos moldes da década de 60. Uma mudança substancial no posicionamento norte-americano era extremamente desejada. Hughes (1985:25-6) exemplifica bem essa lógica ao afirmar que:

“Em meados do século, esse ethos internacionalista encontrou morada tanto no pensamento conservador quanto no pensamento liberal nos Estados Unidos. A maioria dos republicanos e democratas com probabilidade de liderar o país compartilhava este idioma e esta perspectiva, convencidos de que um mundo alimentado pelo internacionalismo responsável gozaria de mais segurança e de mais bem-estar material. Uma geração atrás, todas as grandes palavras da vida política foram capturadas por esse ethos internacionalista – ‘progresso’, ‘paz’, ‘segurança coletiva’, ‘liberdade’, ‘justiça’, ‘dignidade’, ‘crescimento’, ‘progresso’. O respeito pelas opiniões da humanidade também foi assegurado porque essas palavras ressoavam em todo o mundo. Eles faziam o interesse nacional dos Estados Unidos interessante para os outros [...] Hoje, esses impulsos internacionalistas estão claramente exauridos no pensamento corrente da política americana. Temas tradicionalmente internacionalistas não são mais tomados como significativos para o idealismo político nos Estados Unidos. Em vez disso, eles são os objetos de escárnio e desprezo. [...] oficialmente as atitudes dominantes nos Estados Unidos agora são a anti-internacionalistas”.

A crítica de Hughes, entretanto, considerando a nomenclatura desenvolvida no capítulo 2 desta pesquisa, se refere à abertura unilateral ou “reciprocidade assimétrica”, e não do engajamento internacionalista norte-americano. Se não fosse assim, a crítica do autor pressuporia uma guinada isolacionista nos Estados Unidos, o que certamente não é o caso.

Esse é um dos motivos que levou Destler (1987:101) a concluir que “desequilíbrio comercial gera desequilíbrio político”. Dentro da hipótese aqui formulada, isso quer dizer que tal mecanismo causal só foi possível dentro de um contexto específico, ou seja, a condição material, composta de interpretações específicas de sua época, foi o ponto de partida para a ação legislativa de comércio nos Estados Unidos na década de 1980. Isso porque os setores afetados materialmente pressionavam por mudanças no posicionamento da administração. No caso em questão, políticas protecionistas eram exigidas. Segundo o autor, “exigências tão ferozes para a proteção comercial não eram ouvidas desde os anos 1930” (Destler, 1987:101); essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. Esta tendência se agravou ainda mais a medida que as eleições de 1986 se aproximavam, contribuindo para o aparecimento de projetos de lei bastante agressivos. É importante frisar que a esta altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das ideias, era considerada como o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana. Destler (1987:102) deixa isso claro ao apontar que:

“Na verdade, no início desse período desenvolveu-se um consenso bipartidário quase universal no Congresso que a Casa Branca não estava fazendo o necessário para solucionar os problemas do comércio, talvez nem mesmo reconhecendo sua existência. A maioria dos legisladores viu o dólar supervalorizado como a principal causa do déficit comercial. [...] Estes legisladores também observavam a baixa prioridade que [o presidente] atribuía a ataques ao déficit orçamentário flagrante, que por sua vez foi a principal responsável pelo dólar forte. Ou quando olhavam para questões comerciais específicas, viam um presidente relutante em tomar a iniciativa na luta contra as restrições à importação e subsídios à exportação por parte dos governos estrangeiros”.

A maioria das soluções que surgiram no Congresso era subproduto dessas ideias: a noção de *fair trade*; a reforma do GATT baseada na reciprocidade; o protecionismo puro e simples, e a abertura do mercado de exportação. A combinação destas soluções deu subsídio para o nascimento da Super 301; no próximo item, ela será o foco das atenções deste trabalho no processo de formulação da lei de 1988.

Fair Trade e reciprocidade difusa: o unilateralismo agressivo no congresso norte-americano na década de 1980

Na década de 1980 o Congresso norte-americano seguiu a tendência iniciada ainda na década de 1960 de afastamento do “Sistema Antigo”. A necessidade de dar vazão às demandas revisionistas setoriais era cada vez maior, lideradas especialmente pelo partido democrata, embora fosse consensual que a economia norte-americana estava defasada. O déficit comercial recebeu destaque dos congressistas durante todo este período e chegou a inspirar vários projetos de lei, como a “*Export Trading Company Act of 1982*” (81-PL97-98), o “*Deficit Reduction Act of 1984*” (84-PL98-369), o “*Trade and Tariff Act of 1984*” (84-PL98-573), entre outros, dando, portanto, continuidade a tendência iniciada ainda na década de 1970 com o *Trade Act* de 1974.

Fruto das políticas adotadas por Reagan como reduções na arrecadação e elevações nos gastos públicos, como se viu anteriormente, o Legislativo passou a demandar mais, interferindo nos rumos da política comercial. De acordo com Stephen D. Cohen, Joel R. Paul e Robert A. Blecker (1996:41), ao demonstrar as diferenças de objetivos entre Executivo e Legislativo, afirmam que o “o Congresso forçou o governo a alterar a sua política econômica internacional considerando ativamente (não de passagem) progressões de legislações comerciais com um viés cada vez mais anti-importação”.

Dois conceitos ganharam destaque no período: Reciprocidade e *Fairness*. O primeiro, defendido publicamente pelo Senador Republicano John Danforth (R. Missouri), foi tema de vários debates, como os que ocorreram no início da década no Subcomitê “International Trade, Committee on Finance” do Senado norte-americano (82-S361-48 e 82-S361-49)¹⁰³. Segundo Cohen (*et al.* 1996:42)

¹⁰³No dia 24 de Março de 1982, ocorreu no Comitê de Finanças do Senado um importante encontro no Congresso para discutir reciprocidade. Intitulado “Trade Reciprocity”, os *hearings* concentraram debates sobre a exigência de reciprocidade e oportunidades internacionais para a indústria norte-americana. Contou com a presença do então USTR William E. Brock e o Secretário de Comércio Malcolm Baldrige (82-S361-48).

“Reciprocidade, tal como interpretada pela administração Reagan, tornou-se o lema da estratégia economicamente mais viável na tentativa de redução do déficit comercial dos EUA pelo aumento das exportações, ao invés de reduzir as importações. A propensão dos Estados Unidos de dar a outra face para barreiras de comércio exterior, como tinha feito na época da hegemonia dos EUA, foi repudiada de maneira definitiva. Um dos temas do importante pronunciamento sobre política comercial feito pelo Presidente Reagan em setembro de 1985 foi justamente a necessidade de outros países melhorarem os seus compromissos supostamente inadequados para uma ordem de comércio liberal”.

Mais importante para a argumentação aqui apresentada é o conceito de *Fairness*. Diretamente ligado à ideia de lealdade e justiça, ao ser aplicado ao Comércio, tal conceito tem muitas semelhanças com a luta contra a reciprocidade assimétrica. Os defensores do *fair trade* afirmavam que as práticas desleais de comércio deveriam ser combatidas por meio de mecanismos que equilibrassem as trocas comerciais entre os países. Tal interpretação caminhava muito próxima da ideia de “*level playing field*” onde, em um cenário de competição, a desigualdade de condições entre os atores deveria ser remediada. Em resumo, a reciprocidade devia ser exigida pelos países que já haviam aberto suas economias para o livre-comércio, como acreditava-se ter feito os Estados Unidos.

Vale ressaltar que tal definição é tipicamente norte-americana. Esta constatação é importante uma vez que o termo “Fair Trade” tem sido utilizado de maneiras diferentes da que aqui é empregada. Um exemplo é o livro de Joseph E. Stiglitz e Andrew Charlton intitulado “*Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*”. Para estes autores, toda política contrária ou amorfa ao desenvolvimento não deve estar na pauta das negociações internacionais. Esta é a essência do conceito de *fairness* e é utilizado com frequência para legitimar políticas desenvolvimentistas, principalmente nos países emergentes. Além de trazer consigo uma noção de justiça social que, para o autor, deveria ser consensual, afirma-se que é preciso haver valores compartilhados entre os países onde o desenvolvimento seja o núcleo. Diante disso, “todo acordo que gere custos desiguais aos países em desenvolvimento ou que beneficie mais os países desenvolvidos [...] deve ser entendido como injusto” (Stiglitz & Charlton, 2005:76), concluem os autores.

Não se pode, portanto, retirar os conceitos de seu lugar no tempo e no espaço. A definição de Stiglitz e Charlton não serve para os propósitos desta pesquisa. A maneira como o conceito de *fairness* foi empregado no período e contexto em questão esta repleta

de paroquialismo. Geralmente apregoada quando setores norte-americanos eram “impedidos” de entrar em mercados estrangeiros, atacava-se o que se considerava “práticas desleais”, embora muitas vezes este “impedimento” fosse resultado de falta de competitividade e estas “práticas desleais” fossem resultado de especificidades regionais. Baseado nisso, congressistas tais como Gephardt (D. Missouri), Bentsen (D. Texas), Danforth, entre outros, defendiam com afincio medidas unilaterais contra países como o Japão¹⁰⁴.

Aqui vale algumas ponderações. As explicações para o déficit comercial geralmente citavam a utilização de métodos desleais por outros países. Desta constatação importa-se sem maiores discussões o conceito de *fairness*, criando o que chamamos de demandas *pró-fair trade* (em letras minúsculas), essencialmente revisionista. Não obstante, geralmente este termo servia como ponto de convergência entre o protecionismo democrata e a cautela republicada. Não há, portanto, uma definição fixa, podendo ser aplicada de várias formas, de acordo como o discurso político.

Após discussões na segunda metade da década de 1980, criou-se “mecanismos institucionais de *Fair Trade*” (em letras maiúsculas), como a Seção 301, Super 301 e Special 301, frutos de intensos debates entre os congressistas e a administração e materializados no Trade Act de 1974, 1984 e 1988. Tais mecanismos se tornaram os três principais pilares do que aqui chamamos de período de Unilateralismo Agressivo (período que compreende os anos de 1974 até 1988). Em suma, diferencia-se aqui o discurso político *pró-fair trade* das Instituições de *Fair Trade*¹⁰⁵. Embora as “demandas *pró-fair trade*” com sua roupagem política muitas vezes se confundisse com argumentos protecionistas, não parece correto afirmar que os “mecanismos institucionais de *Fair Trade*” eram protecionistas. Para assim serem, as indústrias nacionais deveriam ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. O setor siderúrgico norte-americano, por exemplo, era altamente protegido na

¹⁰⁴A Seção 301 é um exemplo de instrumento administrativo criado para combater estas práticas, garantindo a abertura forçada de países considerados protecionistas, e é a principal materialização do que aqui chamamos de *Fair Trade*, como veremos.

¹⁰⁵Esta diferença é importante para dar coerência conceitual a esta pesquisa. A hipótese aqui desenvolvida está relacionada apenas à segunda definição.

década de 1980, principalmente por meio de limitações quantitativas, na forma de VRAs – *Voluntary Restraint Agreements* (Embaixada do Brasil, 2002). Já as instituições de Fair Trade não demandavam restrições, mas sua eliminação por parte de outros países, sob ameaça de retaliação¹⁰⁶. Este ponto é essencial para a compreensão do unilateralismo agressivo.

Outra forma de lidar com o comércio que influenciou parte dos debates foi a noção de Comércio Estratégico. Este tinha como objetivo a promoção da competitividade de setores da indústria norte-americana para melhorar a situação econômica do país e garantir a segurança militar: “o comércio estratégico é uma forma de política industrial que oferece benefícios exclusivos a empresas nacionais selecionadas através de barreiras não tarifárias” (Nollen & Quinn, 1994). Buscava-se assim produzir alta tecnologia que serviria como base para o desenvolvimento de outros setores, numa espécie de *spillover* de inovação tecnológica que garantiria a saúde econômica do país (Krugman, 1986). A já citada *Defense Authorization Act* (PL 100-456) de 1988 é um exemplo disso, pois barrava a entrada de alguns produtos, geralmente de alta tecnologia, por motivos estratégicos de defesa, além da “*Export Administration Act of 1979 Reauthorization*” (PL 99-64) que, além de manter ao poder Executivo o controle do comércio internacional, manteve sanções às exportações norte-americanas baseado em assuntos de política externa ou com o objetivo de atingir metas internacionais.

Quanto às Instituições de *Fair Trade*, o “Trade and Tariff Act of 1984” (PL 98-573) já havia as incorporado. Após a ratificação deste projeto de lei o USTR passou a elaborar um relatório anual discorrendo sobre as barreiras às exportações norte-americanas mais significativas, tanto no setor manufatureiro quando no setor de serviços além de clarificar e fortalecer os mecanismos de *Antidumping* e *Countervailing Duty* disponíveis para as

¹⁰⁶Em suma, as definições e conceitos que eram largamente debatidos no Congresso norte-americano no período eram estes: O livre comércio: onde o mercado deve se autorregular dentro de um cenário de livre troca entre as nações. Para tanto, eram necessárias a manutenção e ampliação das políticas de abertura norte-americana. Tal política era historicamente defendida pelo Executivo. O protecionismo: onde as indústrias nacionais devem ser protegidas da competição estrangeira por meio de barreiras, mantendo internamente as atividades produtivas. Tal política era defendida por muitos congressistas, principalmente do partido democrata. Como a defesa de tal princípio não é viável politicamente nos Estados Unidos, muitas vezes utiliza-se o termo *fairness* para justificar suas políticas, criando as demandas pró-fair trade. Contudo, tal demanda tem sua característica própria onde práticas desleais de comércio devem ser combatidas para deixar os atores em igualdade de condições para a competição.

indústrias prejudicadas por práticas desleais de comércio. Tal projeto não fora o único. É importante ressaltar que tal reflexão é limitada, pois está baseada nas impressões do autor, mas serve como um importante mapa que ajuda na compreensão das movimentações que ocorriam no período em questão.

As demandas *pró-fair trade* também estiveram presentes nas negociações da Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, após ser filtrada pelos objetivos de longo prazo do Executivo, culminando em Instituições de *Fair Trade*, expressão máxima do que aqui denomina-se período de Unilateralismo Agressivo na política comercial norte-americana. Esta lei possui mais de mil páginas e envolveu vários comitês. Como todas as “*Omnibus Bills*”, concentrou vários outros esforços legislativos, além de emendar diversas outras leis já existentes. Este tipo de procedimento legislativo é comum nos Estados Unidos. Apenas na década de 1980, pode-se citar vários exemplos, tais como: “*Omnibus Reconciliation Act of 1980*” (PL96-499), a “*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982*” (PL97-253), a “*Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986*” (PL99-399), a “*Health Omnibus Programs Extension of 1988*” (PL100-607) e a “*Omnibus Public Lands and National Forests Adjustments Act of 1988*” (PL100-699).

A intensificação das demandas democratas foi reflexo da insatisfação com as diretrizes adotadas pelo governo. Desta forma, os líderes deste partido colocaram o comércio como uma prioridade na agenda¹⁰⁷. Byrd (D. West Virginia) e Wright (D. Texas) não fugiram a esta lógica e, numa conferência democrata em Williamsburg, Virginia, ambos citaram o comércio como uma prioridade: “Wright conclamou a passagem de uma lei de comércio abrangente como o ‘principal imperativo’ do 100º Congresso. Byrd concordou, afirmando que a competitividade e não o protecionismo seria o foco principal de seus esforços” (Schwab, 1994:80). O Executivo também manifestava interesse em lidar com o déficit comercial¹⁰⁸, embora houvesse preocupações com o protecionismo,

¹⁰⁷De fato, este assunto havia sido vastamente utilizado nas eleições e, conseqüentemente, a base eleitoral faria pressão para que se cumprisse a agenda prometida.

¹⁰⁸James Baker, secretário do Tesouro, representando a administração, afirmou que “estou convencido de que trabalhando com boa fé e de forma bipartidária com os novos líderes do 100º Congresso[...] podemos elaborar legislações responsáveis, que irão aumentar a competitividade internacional da América sem ter de recorrer ao protecionismo” (Schwab, 1994:80).

exemplificado pelo secretário de Estado George Shultz, que chegou a avisar o Congresso que o presidente vetaria o texto caso ele fosse rígido demais (Farnsworth, 1986).

A Omnibus and Trade Competitiveness Act de 1988

Como dito anteriormente, a lei de 1988 é enorme, envolve muitos temas e é dividida em 10 capítulos e vários subcapítulos. O primeiro deles é o mais relevante para a argumentação aqui realizada. Nele encontram-se temas como a Seção 301, a Super 301 e a Special 301. Além destes, outros merecem destaque: Mecanismos *Antidumping*, Mecanismos de *Countervailing Duty*, Ações de salvaguarda, Telecomunicações, Procedimentos governamentais, Práticas desleais de comércio, “*Trade Adjustment Assistance*”, Acordo têxtil internacional e o Sistema Geral de Preferências.

A lei de 1988 começa fazendo considerações sobre a posição dos Estados Unidos na economia mundial. Segundo os legisladores, o déficit comercial, as disparidades macroeconômicas entre os países, frágeis leis internacionais, barreiras ao comércio, e não renovação tecnológica da economia norte-americana, todos somados, criaram uma necessidade de se reformular as instituições dos Estados Unidos. Os objetivos da lei eram estes: (1) prevenir o declínio econômico dos Estados Unidos; (2) garantir a estabilidade comercial deste país; (3) e avaliar a continuidade da vitalidade industrial, tecnológica e agrícola dos Estados Unidos (Seção 1001).

É interessante notar a percepção dos legisladores com relação ao papel desempenhado pelos Estados Unidos no mundo. Na Seção 1001, Alínea 6, afirma-se que “os Estados Unidos estão em posição de liderar o mundo e é de interesse nacional assim fazer” (grifo nosso). Tal concepção se tornou a pedra angular do Unilateralismo Agressivo. Para isso, o presidente recebeu autorização para negociar acordos multilaterais e bilaterais e as Instituições de *Fair Trade* materializadas em mecanismos formais legislativos.

O capítulo primeiro, intitulado “*Trade, Customs, and Tariff Laws*”, no seu primeiro subtítulo, “*United States Trade Agreements*”, inclui o direcionamento norte-americano para as negociações multilaterais que ocorriam no âmbito do GATT, além de garantir ao

presidente autoridade para negociar. Definiu-se como objetivo, portanto, a criação de um sistema internacional de comércio mais aberto, igualitário e recíproco. A ideia de igualdade está diretamente relacionada à noção de “*level playing field*”, como já visto. Além disso, a eliminação das barreiras e práticas distorcivas de comércio se tornaram objetivos formais das instituições de comércio dos Estados Unidos (Seção 1101, alínea A). O mecanismo de solução de controvérsia do GATT, seu fortalecimento e ampliação, também entrou no texto e se tornou a base do que futuramente seria a opção norte-americana pela Organização Mundial de Comércio (OMC).

Ainda sobre a participação do GATT, as práticas ilegais de comércio não poderiam deixar de entrar no texto final onde as metas norte-americanas relacionadas às práticas desleais de comércio seriam, entre outras,

“para melhorar as disposições do GATT e dos acordos de medidas não-tarifárias, a fim de definir, dissuadir, desencorajar o uso persistente, e caso contrário disciplinar práticas desleais de comércio que afetam o comércio de maneira desproporcional, incluindo as formas de subsídios e práticas de dumping além de outras práticas inadequadamente cobertas, tais como subsídios aos insumos, diversidades de dumping [...] e práticas de exportação estratégica” (Seção 1101, alínea 8A).

Temas de propriedade intelectual também ganharam destaque. Sobre isso os Estados Unidos passariam a exigir de países estrangeiros que respeitassem leis que a reconhecem e protegem, incluindo *copyrights*, patentes, marcas, tecnologia de semicondutores e segredos industriais (Seção 1101, alínea 10Ai). Além disso, o texto afirma que os Estados Unidos buscariam por “*protection against unfair competition*” (Seção 1101, alínea 10Aii). Quanto ao Investimento Externo Direto (IED) (Seção 1101, alínea 11Ai) e setores de alta tecnologia (Seção 1101, alínea 15Aiv), os Estados Unidos visariam a eliminação e redução das barreiras internacionais e práticas de governos internacionais que limitavam o acesso norte-americano.

O “*Trade Agreement Negotiation Authority*”, com duração até 1993, garantiu ao presidente a prerrogativa de iniciar negociações comerciais com parceiros que restringissem as importações norte-americanas (Seção 1102). Baseado nisso, a administração passou a

poder decretar modificações nas tarifas alfandegárias. As barreiras não tarifárias também receberam destaque. Assim que identificadas pelo presidente, este poderia iniciar um processo de negociação com o objetivo de eliminá-las (Seção 1102, alínea bBi). Em contrapartida, o “*Ways and Means*” na Câmara e o “*Finance Committee*” no Senado mantiveram sua centralidade, obrigando o presidente a se consultar nas duas comissões antes de iniciar qualquer processo negociador (Seção 1102, alínea dA). Já o *Fast Track* foi estendido para 1991 (Seção 1103, alínea bB).

Vale destacar o “*Reciprocal Non discriminatory Treatment*”. Segundo esta seção, o Presidente passa a poder determinar, caso considere que um determinado país não tem observado corretamente os acordos de comércio que garantam competitividade aos Estados Unidos, revogar os benefícios concedidos por meio de acordos comerciais com taxas alfandegárias ou restrições às importações (Seção 1105, alínea b2B). Nota-se que, segundo este texto de lei, o protecionismo norte-americano é legitimado apenas se as políticas de abertura não funcionarem. Esta é, na verdade, outra característica das Instituições de *Fair Trade*, onde se protege a economia norte-americana por meio da abertura dos países concorrentes. Em outros termos, o “*Reciprocal Non discriminatory Treatment*” era um dos pilares do Unilateralismo Agressivo norte-americano.

O terceiro¹⁰⁹ subtítulo do capítulo 1 merece destaque. Nesta parte do texto está concentrada grande parte do que aqui se chamou de “demandas pró-Fair Trade”, “Instituições de *Fair Trade*” e Unilateralismo Agressivo. Nele encontra-se o tom agressivo da legislação, fortalecendo a habilidade das instituições legislativas de comércio de responder às práticas desleais de países estrangeiros. Na seção 1301, ao emendar a Seção 301 do “*Trade Act of 1974*”, garante-se ao USTR a capacidade compulsória de ação, quando identifica-se que os direitos dos Estados Unidos tem sido violados, quando qualquer outro país implementar políticas injustificáveis ou desfavoráveis aos Estados Unidos. (Seção 301, alínea a). Além disso, o mecanismo sustenta que “qualquer ação tomada [...] para eliminar um ato, uma política, ou prática, deve ser concebido de modo a

¹⁰⁹O segundo subtítulo do capítulo primeiro, intitulado “*Implementation Of The Harmonized Tariff Schedule*”, autoriza o Presidente a aceitar a convenção internacional chamada “*Harmonized Commodity Description and Coding System*”, negociada em Bruxelas em 1983, bem como o “Protocolo de Thereto”, negociado em Bruxelas em 1986 (Seção 1202). A partir de então todo o sistema de comércio norte-americano passou a ser baseado neste código universal.

afetar bens ou serviços do país estrangeiro em uma quantidade que seja equivalente ao valor do ônus a ser imposto ao comércio dos Estados Unidos” (Seção 301, alínea a3), sem dar maiores detalhes sobre como esta comparação seria feita.

Após longos debates na Câmara, no Senado e na Administração, finalmente as propostas até então muitas vezes divergentes haviam se concentrado num único texto. Acreditava-se que tal esforço certamente teria um impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substantiva da posição material do país (Arslanian, 1994; Svilenov, *et al.* 1999). Por este motivo “a nova Seção 301 do Omnibus Trade e Competitividades Act de 1988 é provavelmente a peça mais criticada da legislação do comércio exterior dos Estados Unidos desde o Smoot-Hawleyde 1930” (Hudec, 1990:113). A Seção 301 fora um dos focos principais do *Ways and Means* e do *Finance Committee*; para evitar emendas, como a de Gephardt, a Super 301 nasceu como uma medida alternativa.

Tabela 16 – Evolução da Seção 301

Law	Presidential Authority	Changefrompreviouslaw
Trade Expansion Act de 1962 (Seção 252)	Ampla poder de retaliação contra barreiras agrícolas 'injustificáveis'; autoridade limitada para retaliar contra outras barreiras	
Trade Act of 1974 (section 301-302)	Autoridade discricionária expandida para retaliar contra barreiras externas injustificáveis e irrazoáveis, exceto em produtos não-agrícolas	Substitui a seção 22; cobertura estendida aos serviços 'associadas ao comércio internacional'; ação autorizada contra os subsídios à exportação estrangeira; USTR obrigados a apresentar relatórios ao Congresso a cada seis meses
Trade Agreement Act de 1979 (Seção 301-306)	Especifica que o presidente deveria usar sua autoridade para impor acordos de comércio	Esclarece a aplicabilidade dos serviços 'associados ou não com produtos específicos'; estabeleceu procedimentos para investigações mais detalhadas, incluindo prazos para ações; consultas necessárias com os parceiros de comércio e uso de procedimentos de resolução de litígios em curso.
Trade and Tariff Act de 1984 (Seção 301-307)	Autoridade discricionária inalterada, mas agora permitindo ao USTR iniciar investigações e recomendar ações para o presidente	Autorização explícita para retaliações no setor de serviços; explicitamente incluída pela primeira vez cobertura aos investimentos intelectuais e estrangeiro direto; seção 181 requer submissão ao Congresso de um Relatório Nacional de Estimativas de Comércio
Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 (Seção 301-310)	Autoridade para retaliar passou do presidente para o USTR, sujeito a direção presidencial específica, caso necessária; retaliação contra práticas injustificáveis 'tornada obrigatória', mas com muitas lacunas permitindo considerável discricionariedade	Estabelece a super-301, exigindo do USTR em 1989 e 1990 a identificação de prioridades do comércio, incluindo a designação de 'países prioritários e práticas' a serem investigadas sob a seção 301; estabelece a '301 especial' para promover a afirmação mais agressiva de direitos de propriedade intelectual; estabelecidos novos prazos para a ação em casos que envolvam o GATT, resolução de litígios ou propriedade intelectual

Extraído de Bayard e Elliott (1994:24).

No mesmo subcapítulo, o USTR passa a poder suspender ou denunciar acordos com países com práticas ilegais de comércio. Além disso, o *Trade Representative* recebe a prerrogativa de impor tarifas ou outros tipos de restrições a qualquer país e setor que julgar apropriado, além de poder iniciar negociações para eliminação de políticas estrangeiras que minimizam os fluxos de comércio norte-americanos (seção 1301, alínea c). Também segundo a lei de 1988, o *Trade Representative* poderia

“celebrar acordos com países estrangeiros para [...]eliminar atos, políticas ou práticas entendidas como práticas desleais de comércio, [...] eliminar quaisquer ônus ou restrição sobre o comércio dos Estados Unidos resultantes de tais atos, políticas, ou práticas, ou [...]providenciar aos Estados Unidos benefícios comerciais compensatórios” (Seção 1301, alíneas cCi, ii e iii).

É interessante notar o que se diz na Seção 1301, alínea 3B, onde afirma-se que o USTR pode agir “sem levar em conta se tais bens ou setor estariam ou não envolvidos no ato, política ou prática, sujeitos de tal ação”. Está alínea dá o tom do poder garantido aos Estados Unidos pela seção 301.

Por práticas ilegais de comércio os congressistas entendiam que:

1. Uma ação, política, ou prática é considerada injustificável se tal ato, política, ou prática violarem ou forem inconsistentes com as regras legais internacionais dos Estados Unidos (Seção 301, alínea d4A)
2. Atos, políticas e práticas injustificáveis incluem, mas não se limitam, [...] a qualquer ato, política ou prática que negue o tratamento nacional ou a cláusula da nação-mais-favorecida ou o direito de estabelecimento ou proteção dos direitos de propriedade intelectual (Seção 301, alínea d4B)
3. Atos, políticas e práticas que são discriminatórios incluem, quando apropriado, qualquer ato, política, ou prática que negue o tratamento nacional ou a cláusula da nação- mais-favorecida aos bens, serviços ou investimento dos Estados Unidos (Seção 301, alínea d5)

Quanto aos procedimentos da Seção 301 de 1974, após emendas da lei de 1988, seção 1301, o gráfico abaixo é ilustrativo:

Na seção 1302 da lei de 1988, apelidada de Super 301 pelo Senado, faz-se um acréscimo a Seção 301 do “*Trade Act de 1974*”. Agora o USTR deveria elaborar um relatório listando as principais barreiras de comércio impostas por outros países à economia norte-americana, incluindo “as principais barreiras e práticas que distorcem o comércio [e] a eliminação das barreias com maior probabilidade de aumentar as exportações dos Estados Unidos” (Seção 1302, Alínea a1A). Tal lista seria a base da elaboração de um *ranking* de

prioridades e, baseado nela, o USTR calcularia o ganho aproximado que a eliminação de cada barreira listada traria à economia estadunidense. Por lei, tal relatório deveria ser revisto anualmente.

A Super 301 trouxe outra inovação. Após a publicação deste relatório no *Federal Register* e envio para o *Finance Committee* e o *Ways and Means*, o USTR teria 21 dias para iniciar investigações sobre cada item listado no relatório (Seção 1302, alínea b). O USTR também passou a poder iniciar negociações automaticamente com os países listados no relatório mencionado acima. Segundo a Seção 1302, Alínea c1A, o USTR deveria exigir a eliminação e compensação dos países com práticas distorcivas de comércio no período máximo de 3 anos depois de iniciada a investigação.

As inovações da lei de 1988 nesta seção foram basicamente quatro: A primeira foi a realocação de funções quanto à implementação dos mecanismos da 301. O USTR, e não mais o presidente, passou a ser responsável pelas investigações de países estrangeiros. Cabia a este órgão a decisão de utilização ou não do dispositivo (vide Bayard; Elliott, 1994:29). As interpretações dessa alteração parecem levar a um mesmo ponto: tratava-se de uma tentativa de pôr fim à utilização do comércio como instrumento de pressão para atingir objetivos de política externa considerados relevantes¹¹⁰. Segundo Bello e Holmer (1990:50-1), por exemplo, “o motivo por trás da transferência do poder para USTR foi aumentar sua importância e poder e, assim, reduzir a probabilidade dos benefícios do comércio internacional serem trocados por benefícios não comerciais”. Já Arslanian (1994:84) afirmava que essa alteração tinha por fim “aumentar a responsabilidade do USTR nos processos de utilização da 301, evitando-se, com isso, o envolvimento de considerações de natureza mais ampla [...] como política externa, segurança nacional e políticas domésticas”.

A segunda alteração que merece destaque se refere à capacidade compulsória conferida ao USTR. Quer isso dizer que, constatada a violação de direitos norte-americanos

¹¹⁰Vale ressaltar que havia dúvidas quanto a esta interpretação. “Qual será o provável impacto dessa transferência? O Congresso fez uma declaração simbólica importante em insistir na transferência de autoridade, apesar de fortes e repetidas objeções da administração. [...] No entanto, a mudança é improvável de ser significativa. O representante comercial ainda serve aos prazeres do presidente, e, portanto, é improvável que tome atitudes as quais o presidente desaprovava. A única questão - que será respondida com o tempo em relação a experiência no âmbito da nova seção 301 - é se ocasionalmente poderá haver casos em que o presidente autorizará o representante de comércio a tomar medidas que ele próprio não tomaria” (Bello & Holmer, 1990:57).

com práticas desleais de comércio, o USTR passaria a deter capacidade “mandatória” para agir. Este era um dos pontos defendidos por Danforth (*apud* Bello & Holmer, 1990:58), que chegou a afirmar em um *hearing* que “a não ser que façamos cumprir a lei pelo menos algumas vezes, não haverá credibilidade [...] Eu acho que se o árbitro nunca soar o apito em uma falta, não há nenhuma maneira de conter a repetição destas faltas”¹¹¹. Atribuindo essa capacidade ao USTR, os Estados Unidos passaram a definir o que é correto e o que é incorreto em assuntos de comércio, podendo determinar “supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como ‘insustentável’, e, portanto, sujeita a uma ação final mandatória pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais” (Arslanian, 1994:85).

Assim, esperava-se coibir práticas desleais de comércio que acreditava-se impactar a balança comercial¹¹².

A terceira alteração se refere à inclusão de assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercados no critério de práticas desleais de comércio. Desta maneira, estes temas, que até então eram considerados independentes das questões comerciais, passam a ser considerados como questões diretamente vinculadas a elas. Na Seção 1301, Alínea d3B, os Estados Unidos, por meio do USTR, poderia impor sanções a outros países que mantivessem as seguintes práticas:

- (i) nega de maneira justa e equitativa
- (I) oportunidades para o estabelecimento de uma empresa,
- (II) prestação de proteção adequada e eficaz aos direitos de propriedade intelectual, ou

¹¹¹O Senador George J. Mitchell (D-Maine) (*apud* Bello & Holmer, 1990:58), da mesma forma, afirmava que “este presidente e seus antecessores usaram o amplo poder de discricção garantidos por lei para negar ou retardar tomadas de decisão, por vezes, por quase uma década. [...] E é exatamente esta discricção que levou a registros desastrosos na aplicação sob a seção 301”.

¹¹²“What is the significance of the mandatory retaliation provisions likely to be? Proponents of mandatory retaliation hope that the establishment of a statutory mandate will enhance the credibility of the threat of retaliation under Section 301, and thereby increase the administration’s negotiations leverage and the prospects for favorable, trade-liberalizing resolutions of trade disputes. They also hope that the existence of the mandate will have a chilling effect on the establishment of new trade barriers by U.S. trading partners” (Bello & Holmer, 1990:58).

(III) oportunidades de mercado, incluindo a tolerância de um governo estrangeiro de atividades anticoncorrenciais sistemáticas por empresas privadas ou entre empresas privadas no país estrangeiro que têm o efeito de restringir, de forma que seja inconsistente com considerações comerciais, o acesso de bens a compra por parte das empresas dos Estados Unidos,[...]

(ii) constitui exportação de segmentação, ou

(iii) constitui um padrão persistente de conduta que

(I) nega aos trabalhadores o direito de associação,

(II) nega aos trabalhadores o direito de organização e negociação colectiva,

(III) permite qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório,

(IV) não prevê uma idade mínima para o emprego de crianças, ou

(V) não fornecer padrões para o salário mínimo, horas de trabalho e segurança e saúde dos trabalhadores. (Seção 301, AlineaB)

Para Bello e Holmer (1990:75), embora estas questões estivessem implícitas no arcabouço da Seção 301, antes mesmo da lei de 1988, a inclusão literal destas práticas no texto da nova lei poderia “aumentar a pressão sobre o representante formal de comércio para encontrar tais práticas injustas e tomar medidas em resposta”. Além disso, segundo Arslanian (1994:86), “a nova legislação passou a atribuir ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável do ponto de vista da seção 301”.

A quarta alteração que merece destaque se refere aos procedimentos necessários para a implementação da 301. Buscava-se agilizar o mecanismo, evitando burocracias desnecessárias que poderiam torná-lo inviável. Assim, “a seção 302(b) [...] determina que, em um prazo máximo de 21 dias após a data de identificação das ‘práticas e países prioritários’, o USTR deverá iniciar investigações para todos aqueles casos” (Arslanian, 1994:87).

Além dessas quatro alterações, houve outras: o mecanismo passou a ser mais consistente, dificultando demandas para o término do dispositivo; o USTR tinha obrigação de elaborar uma espécie de “lista negra” anual avaliando os países praticantes de comércio

desleal, destacando as barreiras que impediam a entrada americana, e um *ranking* das barreiras prioritárias¹¹³, entre outras.

Quanto a propriedade intelectual, a Seção 1303 da lei de 1988, apelidada de Special 301, tinha o seguinte objetivo:

[...] fornecer o desenvolvimento de uma estratégia global para assegurar a proteção adequada e eficaz dos direitos de propriedade intelectual e acesso ao mercado justo e equitativo para pessoas dos Estados Unidos que dependem de proteção dos direitos de propriedade intelectual (Seção 1303, Alínea a2).

Caberia ao USTR identificar países que não protegiam efetivamente a propriedade intelectual (Seção 1303, Alínea a1A) e que negassem acesso a mercado justo e igualitário para os Estados Unidos (Seção 1303, Alínea a1b). Além disso, o USTR deveria acompanhar constantemente as ações de outros países e publicar um relatório anual identificando os principais agressores. Sobre estes últimos, a lei se referia:

Um país estrangeiro nega acesso a mercado de maneira justa e equitativa quando o país estrangeiro efetivamente nega o acesso a um mercado para um produto protegido por direitos autorais, patentes ou patentes de processos por meio do uso de leis, procedimentos, práticas e regulamentos que (A) violem disposições do direito internacional ou de acordos internacionais em que tanto os Estados Unidos quanto o país estrangeiro fazem partes, ou (B) constituem barreiras comerciais discriminatórias não-tarifárias (Seção 1303)

A inovação nas leis de comércio dos Estados Unidos demonstra, se comparada com o imediato pós-guerra, uma transição importante nas ideias que embasavam os princípios de comércio daquele país. Em outras palavras, com a implementação da Super 301, a posição adotada pelos Estados Unidos no que se refere à política comercial sofreu mudanças importantes, dando margem ao que ficou conhecido como “Unilateralismo Agressivo”. O país começou a exigir com veemência que seus parceiros comerciais

¹¹³“A Lei Abrangente determinou que, a partir de 1990, os Relatórios sobre Barreiras Comerciais deveriam incluir uma revisão das estimativas de ganhos potenciais, em caso de eliminação das ‘práticas prioritárias’ nos ‘países prioritários’, o que vem, na prática, significar que, na avaliação do Relatório, a retirada ou não de um país da classificação prioritária está, em boa medida, condicionada ao desempenho das exportações e/ou dos ‘ganhos potenciais’ norte-americanos, independentemente de circunstâncias de mercado, condições de preços, competitividade etc.” (Arslanian, 1994:96).

eliminasse barreiras às suas exportações, através da utilização de ameaças de retaliação, baseado na Seção 301, Special 301 e Super 301 da lei comercial norte-americana¹¹⁴.

¹¹⁴ Contudo, é bom ressaltar que havia dois importantes freios que demonstram a participação indireta do Executivo no texto. O primeiro deles se refere aos Mecanismos de Solução de Controvérsias Multilaterais, com destaque para o GATT. O Segundo freio à Seção 301 tratava-se do “interesse econômico norte-americano”. Caso o USTR determinasse que uma retaliação específica seria prejudicial à este interesse, a agência poderia optar por não agir.

CAPÍTULO 5 – DO UNILATERALISMO AGRESSIVO À INTERNACIONALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO CORRETIVA DOS ESTADOS UNIDOS: A ESTRATÉGIA DE MÚLTIPLAS DIMENSÕES NA DÉCADA DE 1990

Este capítulo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, se discute a euforia neoliberal e a nova fase da difusão do livre-mercado; na segunda, o foco estará na “desobediência justificável” norte-americana e a consolidação da estratégia de múltiplas dimensões, bem como a inclusão de novos temas. Na terceira, discute-se a década de 1990, seus desafios, e a política comercial do primeiro mandato de Bill Clinton; por fim, discute-se o multilateralismo agressivo norte-americano, com a ratificação do NAFTA, a APEC, a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC.

A euforia neoliberal e a nova fase da difusão do livre-mercado

A transição da década de 1980 para a década de 1990, com o fim da guerra fria, a consolidação da primazia norte-americana bem como as reformas neoliberais, marcou profundamente o sistema internacional. As teorias tradicionais das Relações Internacionais, por serem demasiadamente atemporais, tiveram dificuldade de prever (e compreender) esta transição. Gaddis (1992), por exemplo, chama a atenção para a “surpresa” do período: “the abrupt end of the Cold War, an unanticipated hot war in the Persian Gulf, and the sudden disintegration of the Soviet Union astonished almost everyone, whether in government, the academy, the media, or the think tank”.

Do ponto de vista econômico, não resta dúvida que a década de 1980 e 1990 assistiu a um dos maiores avanços das ideologias de mercado livre, institucionalizada nos Estados Unidos desde a década de 1930 e enfatizadas na década de 1980 com Ronald Reagan. Portanto, “a vitória do ocidente na Guerra Fria, com o colapso do adversário comunista, não foi o triunfo de qualquer capitalismo”, como nos ensina Perry Anderson (1999:33), e sim “o tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 1980”. No

leste da Europa, na América Latina e na Ásia, assistiu-se à intensificação do “menosprezo” ao keynesianismo, ao papel indutor do Estado na economia, ao estado de bem estar social, à economia mista em geral e, ao mesmo tempo, à promoção sem precedentes do empobrecimento e desigualdade (Sader, *et al*,1999). Para Weffort (1991:22), “na transnacionalização da economia estaria uma das raízes da crise do Estado de Bem Estar, na Europa e nos Estados Unidos. Estaria aí também uma das raízes da crise do Estado latino-americano”. Moraes (2006) tem posição semelhante quando afirma que com Thatcher e Regan, “a história do mundo parecia ter virado uma página. Ampliava-se significativamente o espaço político necessário para deslanchar, de vez, a transnacionalização dos negócios, em especial das finanças, e para a aplicação das reformas orientadas para o (e pelo) mercado”.

Neste contexto, a década de 1990 assistiu a ascensão de teses eufóricas, onde se entendia que o sistema internacional vivenciara uma situação sem precedentes, como vimos no capítulo 1. Nota-se, por exemplo, a ascensão dos ultraglobalistas, grupo que atribuiu à integração econômica mundial uma alteração estrutural no sistema.

De acordo com estes autores, três elementos chamam atenção: a) a novidade histórica deste período, b) o desenvolvimento da economia mundial rumo à integração dos mercados e c) a redução e/ou alterações nas funções dos Estados nacionais¹¹⁵. Se referindo ainda aos ultraglobalistas, Prado (2009), destaca que “ao compreenderem o fenômeno da globalização através da lógica econômica, celebram a emergência de um mercado global unificado em que a competição global passa a anunciar o progresso humano”. O triunfo das políticas neoliberais e da democracia são dois dos pilares deste tipo de pensamento. Para Friedman (2007), a maioria dos países do mundo passou a adotar o capitalismo de mercado livre neste período. Segundo este autor, o final da guerra fria redesenhou o sistema internacional, criando um momento histórico “notável” em que os Estados abandonam o conflito entre comunistas e capitalistas para enfrentar os problemas relacionados às divergências entre as democracias de mercado livre e o que o autor define por cleptocracias do mercado livre.

¹¹⁵David Held (1999) é um destes autores que pensava alterações significativas no papel atribuído aos Estados nesta nova ordem, com ênfase para a ascensão de novos atores.

Na mesma linha de Friedman, Ohmae (1999) ressalta que a livre circulação dos fluxos econômicos seria uma das principais características desta ordem internacional em formação, combinada com a vitória dos princípios liberais tanto na política internacional como na economia. Em direção semelhante, Fukuyama (1992:69) ressalta que a década de 1990 vivenciou um período onde havia “um só competidor, como uma ideologia de validade potencialmente universal: a democracia liberal, a doutrina da liberdade individual e da soberania popular”. Para este autor, o liberalismo político e econômico marca um momento histórico no qual o progresso levaria todas as nações a adotarem os princípios do livre mercado e da democracia no plano político doméstico. De acordo com esta perspectiva, a interdependência econômica altera profundamente a dinâmica geográfica e os limites das fronteiras nacionais, fazendo com que a realidade internacional seja permeada por uma economia cada vez mais sem fronteiras onde os Estados nacionais, enquanto entidades tradicionais do sistema internacional perdem a sua relevância. A regulação da vida doméstica e internacional desmorona diante do estabelecimento de fronteiras flexíveis controladas pelos mercados globais, segundo Ohmae (1999).

Estas ideias, somadas à força política do neoliberalismo, se materializam no “Consenso de Washington”, que pode ser definido em torno dos seguintes pilares: 1-) a necessidade de uma política fiscal mais rígida; 2-) a necessidade de redução dos gastos públicos para manutenção das contas; 3-) reformas tributárias; 4-) a prática de juros de mercado; 5-) a prática de câmbio livre, com flutuações de mercado; 6-) abertura comercial; 7-) eliminação das restrições do IED; 8-) privatizações estatais; 9-) desregulamentações ou afrouxamentos de leis trabalhistas; e 10-) proteção rígida em questões relacionadas a propriedade intelectual. Em linhas gerais, o consenso de Washington estava amparado nas ideias de Estado mínimo, abertura comercial e democracia. Não podemos deixar de mencionar, entretanto, a diferença desta cartilha com a prática dos formuladores de política econômica dos Estados Unidos durante todo o século XIX e grande parte do século XX, como vimos no capítulo 3.

Não obstante a formação deste consenso entre as principais potências econômicas, a década de 1990 também assistiu a uma drástica conversão de grande parte da periferia a estes princípios. Para Cruz (2007:20), “no que tange aos países do Terceiro Mundo, eles

havam abandonado suas antigas veleidades e, tendo aceitado terapias penosas para estabilizar suas economias, buscavam agora o caminho da prosperidade por meio da ‘opção do mercado’¹¹⁶. Segundo Moraes (2006), “no período que vai da chamada 'crise de dívida' até o início da década de 1990, cerca de meio milhar de programas de ajuste foram aplicados a meia centena de países”. O advento do neoliberalismo, portanto, passou a ser a prática econômica e política de grande parte dos países ocidentais, virada este comparada a “virada keynesiana” em 1945. Enquanto em 1945 assistimos a formação de um consenso entorno de um conjunto de conceitos macroeconômicos e participação mais ativa do governo na atividade econômica (o que garantiu politicamente a criação do GATT), em 1990 assistimos a ascensão de políticas em torno da necessidade de redução do papel do Estado; do direcionamento da política econômica em direção às exportações; da reforma fiscal; da liberalização do comércio e da reforma financeira. Em síntese, se na conjuntura de crise de 1970 já era difícil apontar para o declínio do poder norte-americano (como a década seguinte deixou evidente), na década de 1990 esta tarefa se torna impraticável e sem sustentação empiricamente dada a projeção poderosa dos valores e princípios norte-americanos no mundo, com reflexos na formação da OMC.

Existem várias explicações para esta “virada neoliberal”, particularmente a virada na periferia do sistema internacional. Segundo Biersteker (2000), quatro argumentos se destacam na explicação deste fenômeno: Em primeiro lugar, existe um conjunto de autores que afirma que a virada neoliberal aconteceu influenciada pela dinâmica do aprendizado social, ou seja, os países institucionalmente atrasados “viram a luz”, aceitando a superioridade das ideias econômicas liberais; Um segundo grupo de autores destaca o poder que algumas instituições econômicas e financeiras internacionais têm para exigir contrapartidas liberais em seus contratos e ações; Um terceiro grupo enfatiza as mudanças no mercado mundial na década de 1990, com ênfase na internacionalização da produção e na importância cada vez mais vital que a tecnologia passa a ter na atividade produtiva; O quarto grupo enfatiza a exaustão dos modelos precedentes de organização produtiva e

¹¹⁶ O autor prossegue afirmando que “Com efeito, a época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guiá-la de acordo com concepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada. No presente, os imperativos são outros: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar, com isso, acesso ao capital e aos mercados globais” (Cruz, 2007:20).

política, influenciado em grande medida pelo esgotamento do sistema de substituição de importações e o colapso do socialismo soviético.

Embora não possamos concordar com o primeiro o último argumento, os outros dois são importantes para nossos propósitos, pois captam importantes aspectos da realidade econômica internacional da década de 1990. Assim, a virada neoliberal deve ser entendida como uma combinação entre o papel das instituições internacionais; com novas dinâmicas produtivas e organizativas da economia mundial e a recolocação, agora sem o risco soviético, da primazia norte-americana.

Outro ponto importante a ser mencionado é que este debate sobre uma economia mundializada globalizante foi comumente relacionado com a queda relativa de importância dos assuntos de segurança tradicionais para os assuntos de segurança econômica. Segundo a interpretação do período, embora a possibilidade do conflito permaneça, sua probabilidade tornou-se menor. Os Estados equacionam a segurança militar e a capacidade econômica quando a “probabilidade”, e não a “possibilidade” de conflito é considerada, bem como quando o Estado é capaz de fazer *trade off* sem busca de benefícios futuros somados a crescente previsibilidade do sistema internacional. Quando Clinton assume a presidência dos Estados Unidos, estas ideias ganham ainda mais força. Suas prioridades estavam voltadas para as questões econômicas, contribuindo para a percepção de que a segurança é sinônimo de prosperidade material. É isso que Smith e Woolcock (1994:464) querem dizer quando afirmam que “the end of the Cold War has thus resulted both in a shift in the relative importance of security and economic issues in US-European relations and in a new set of linkages between them”.

Embora o fenômeno da mundialização não seja exclusivo da década de 1990 (já na década de 1970 é possível ver parte de suas características em pleno funcionamento), é nesta período que o processo atinge o seu auge. Como nos ensina Chesnais (1994), a economia mundializada passa a ser definida por uma nova configuração do capitalismo mundial e por novos mecanismos de comando e regulação, somado a um sistema com extrema centralização e concentração do capital. Do ponto de vista do comércio, é neste período que se consolida a sua concentração nos países da tríade, ou seja, Estados Unidos, Japão e Alemanha, em detrimento da periferia. Como consequência, é na tríade que se

concentra as principais questões comerciais norte-americanas, tanto na rodada Uruguai, quanto na utilização do unilateralismo agressivo e, mais tarde, no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Destarte, a liberalização do comércio internacional, organizada pelo GATT desde 1948 se desenvolve num padrão extremamente hierarquizado que atinge seu auge no fim da bipolaridade. Isto porque a década de 1990 traz consigo “uma nítida tendência à formação de zonas mais densas de comércio em torno dos três polos da Tríade (fenômeno chamado de ‘regionalização’ do comércio)” (Chesnais,1994:214), bem como a marginalização da periferia. Neste contexto que assistimos a intensificação do regionalismo com a integração europeia e dos tigres asiáticos orbitando a economia japonesa, bem como a resposta norte-americana com o NAFTA. Além disso, a tríade concentra a maior parte dos investimentos externos diretos, pulverizando a produção de modo a não ser mais possível identifica-la com uma única economia. Esta é, em essência, uma das principais características do comércio mundializado.

Neste contexto de regionalização e emergência de empresas multinacionais, o comércio intra-corporativo, bem como a terceirização, ganham destaque. Este dado é importante, pois nos ajuda a captar o real papel desempenhado pelo comércio na economia mundializada. Trata-se de uma importante modalidade do comércio, que muitas vezes distorce a balança comercial, pois aparece como déficit ou superávit, mas desconsidera as transferências de renda para as sedes das grandes empresas. “Como grandes empresas, elas exportam, a partir de sua própria economia, tanto dentro do setor como no comércio inter-setorial, enquanto suas filiais fazem o mesmo nos países onde estão implantadas”, afirma Chesnais (1990:226). O estudo de Hipple (1990) aponta que 80% das exportações norte-americanas envolviam multinacionais deste país em pelo menos uma das duas pontas do processo. Na década de 1980, por exemplo, 36% das exportações norte-americanas se deram “entre filiais do mesmo grupo” e em 1990, 34%. Do ponto de vista das importações, 39% das compras norte-americanas a década de 1980 se deram entre filias do mesmo grupo, permanecendo em patamar parecido na década seguinte, com 40%. A tabela abaixo nos mostra os percentuais de participação do comércio intrafirma na balança comercial dos Estados Unidos:

Tabela 17- Percentual do comércio intrafirma no comércio internacional dos Estados Unidos (1989-1998), em milhões de dólares

Ano	Exportações de bens, total	Exportação intrafirma de bens	%	Importações de bens, total	Importação intrafirma de bens	%
1977	120816	43010	36%	151907	67144	44%
1978	142075	s/d	s/d	176002	s/d	s/d
1979	184439	s/d	s/d	212007	s/d	s/d
1980	224250	s/d	s/d	249750	s/d	s/d
1981	237044	s/d	s/d	265067	s/d	s/d
1982	211157	72150	34%	247642	91203	37%
1983	201799	71974	36%	268901	98434	37%
1984	219926	83778	38%	332418	123244	37%
1985	215915	82973	38%	338088	135767	40%
1986	223344	85523	38%	368425	148430	40%
1987	250208	83925	34%	409765	158034	39%
1988	320230	104205	33%	447189	177476	40%
1989	359916	119828	33%	477665	194182	41%
1990	387401	125552	32%	498438	206916	42%
1991	414083	137152	33%	491020	205721	42%
1992	439631	148304	34%	536528	215477	40%
1993	456943	153068	33%	589394	237903	40%
1994	502859	182558	36%	668690	273288	41%
1995	575204	203464	35%	749374	300507	40%
1996	612113	220903	36%	803113	321277	40%
1997	678366	246353	36%	876794	337810	39%
1998	670416	229546	34%	918637	349449	38%
1999	698218	216960	31%	1034389	384090	37%
2000	784781	232431	30%	1230568	439830	36%

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de Concil of Economic Advisors (2008), Zeile (1993; 2003)¹¹⁷

Estes dados são importantes, pois relativizam o real impacto do déficit norte-americano em sua economia. Se descontarmos, por exemplo, as importações norte-americanas feitas entre filiais do mesmo grupo, os Estados Unidos teriam superávit

¹¹⁷Nas contas de Filipe (et al, 2001) o percentual de participação do comércio intrafirma é ainda maior.

comercial e não déficit. Independente do rigor matemático necessário para apontamentos deste tipo, o ponto que devemos enfatizar aqui é a visão limitada que a rubrica “balança comercial” nos dá dos reais movimentos de bens e renda proporcionados pelo comércio mundializado. Esta transnacionalização acontece para garantir a proximidade com o mercado consumidor fomentado por novas tecnologias. “Mais do que o fenômeno organizatório da multiplicação e crescimento das corporações multinacionais”, conclui Weffort (1991:23), estes fenômenos tratam-se “do desenvolvimento da produção econômica em escala mundial”.

Para a periferia, resta a receio da “desconexão forçada”, já que são cada vez mais dependentes das atividades, geração de emprego e investimentos das multinacionais. Se tornam, portanto, prisioneiros de um tipo de especialização imposta, além de temerem processos de desinvestimentos, já que as grandes multinacionais não possuem compromisso algum com o país hospedeiro. Restou ao terceiro mundo exportar e, nos raros casos em que se observa algum sucesso, eles foram alvos do unilateralismo agressivo comercial dos Estados Unidos, como veremos mais adiante. Assim sendo, durante toda a década de 1980 e parte da década de 1990, os países subdesenvolvidos, incluindo o Brasil, viam com preocupação a inclusão de “novos temas” no sistema multilateral temendo, em certa medida, o congelamento deste estado de coisas. Esta preocupação, todavia, se desfaz com as reformas neoliberais na periferia.

Não obstante, a desigualdade não é característica própria de países pobre se manifesta no mesmo período no próprio Estados Unidos: o desemprego permanecia alto, empresas continuavam a sofrer com o fluxo de importações, e o déficit comercial continuava em patamares elevados. Hobsbawm (1994:19) chega a afirmar que no início da década de 1990, dando continuidade a uma série de eventos que vinham desde a década de 1970, “o mundo capitalista viu-se novamente às voltas com problemas da época do entreguerras que a Era de Ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressões cíclicas severas, contraposição cada vez mais espetacular de mendigos sem teto a luxo abundante, em meio a rendas limitadas de Estado e despesas ilimitadas de Estado”. Em outras palavras, neste período havia um temor generalizado a respeito do que seria da economia norte-americana, principalmente no setor manufatureiro.

Esta preocupação, se observarmos a política comercial norte-americana em perspectiva histórica, não é fruto apenas da década de 1990. Trata-se de algo muito mais antigo, presente há pelo menos três décadas, quando Clinton assume a presidência. Ainda na década de 1970¹¹⁸ as exportações de produtos manufaturados dos Estados Unidos sofreram uma queda significativa, embora, nesta mesma década, o comércio intrafirma tenha disparado. Com a perda de competitividade houve uma reestruturação no mercado de trabalho, aumentando o desemprego e diminuindo os salários. Como reflexo disso, o setor de serviços passou a ganhar cada vez mais destaque para o equilíbrio das contas, como vimos no capítulo anterior¹¹⁹.

Muitas indústrias manufatureiras norte-americanas perderam espaço para grupos estrangeiros, enquanto os produtores internacionais aumentavam suas exportações para este país. Assim, as indústrias norte-americanas se engajaram em uma nova estratégia. Citando o caso da General Motors, Bernstein afirma que ao invés de investir em desenvolvimento tecnológico para se adequar à nova realidade competitiva internacional, a companhia norte-americana investiu em novas plantas produtivas no México. Em 1990, havia estimativas de que cerca de 300.000 automóveis nos Estados Unidos foram importados do México como resultado direto de investimentos de corporações norte-americanas em uma nova etapa de transnacionalização da produção. Isto explica as discussões em torno da regionalização, principalmente com a constituição do NAFTA que surgiram justamente neste período.

Outra característica, de extrema relevância é a interpenetração do mercado financeiro e da atividade industrial, este último cada vez mais dependente do primeiro. A principal função do mercado financeiro, como nos mostra Chesnais (1996), é frutificar em si mesmo. Estas características construíram um ambiente onde a esfera financeira cresce numa velocidade muito superior a atividade produtiva. Vale destacar a dimensão do capital

¹¹⁸ As taxas de crescimento do PNB reduziram consideravelmente, o desemprego aumentou e as incertezas do mercado começaram a se intensificar. Esta situação se agravou logo após o primeiro choque do petróleo. “Measured in Constant prices, the annual average compound growth rate of the G.N.P. fell from 4% (for the period 1960-73) to 1.8% (for the period 1973-82). Annual unemployment rose from 4.8% of the labor force in 1973 to 8.3% two years later” (Bernstein, 1994:17). Em 1975, as coisas começaram a melhorar. Os preços dos produtos alimentício subiram e o preço do petróleo se estabilizou. Foi o suficiente para que a inflação caísse de 12% para 5% e 7%. Contudo, em 1979, com o segundo choque do petróleo, a inflação subiu para 16% e a taxa de desemprego subiu para 10%. Era a maior recessão desde a grande depressão.

¹¹⁹ Ver anexo 1

fictício e a transferência da atividade produtiva para a esfera financeira, alienando a dívida pública e as políticas monetárias. Neste cenário, as taxas de juros e o combate à inflação passam-segurem como dois instrumentos vitais para a condução das políticas econômicas. A liberalização do mercado financeiro fez com que o capital recuperasse a possibilidade de voltara a escolher, em total liberdade, quais os países e camadas sociais que têm interesse para ele. Este cenário aumenta o poder dos Estados Unidos, pois é o que explica sua força perante o Japão e o fato de terem compensado a perda da competitividade na década de 1980. Neste período, os Estados Unidos passam a gozar de uma situação sem precedentes na História. Ao mesmo tempo em que impõem as regras do jogo, calcadas na necessidade do capital financeiro, eles são o epicentro deste jogo.

Em suma, o regime iniciado com o fim de Bretton Woods se caracteriza pela noção de que todos os governos deveriam liberalizar, privatizar e desregular. Segundo Wade (2008), o regime Bretton Woods favoreceu o “liberalismo embutido” o qual permitia o movimento de capitais, mas o disciplinava através de uma série de limites estabelecidos. Já o segundo regime se caracteriza pela lógica neoliberal que segundo o autor, “trouxe de volta as regras do laissez-faire abraçadas pelo liberalismo clássico e, desde esse paradigma, prescreveu um passo atrás na “intervenção” estatal e uma expansão do capital mercantil na vida econômica” (Wade, 2008:1)¹²⁰.

¹²⁰Um dos principais efeitos colaterais deste novo sistema são as crises financeiras periódicas, que impactam significativamente no comércio. A história das instituições econômicas internacionais pós-Bretton Woods, com todas suas variações neoliberais, é marcada por sucessivas crises. Após a elevação da taxa de juros por parte do governo norte-americano em 1979, o que Maria da Conceição Tavares (1997) denominou “a retomada da hegemonia norte-americana”, assistimos: Em 1982, as crises de dívida externa na América Latina, com especial destaque para a moratória mexicana; Em 1989-91, a crise do sistema de poupança e empréstimo nos Estados Unidos; Em 1990, a bolha especulativa japonesa; Em 1994-1995, a crise econômica do México; Em 1997-1998, desvalorizações e crise bancária em vários países da Ásia; Em 1998, a inadimplência russa; Em 2001-2002, a quebra do sistema bancário argentino; E finalmente, em 2008-2009, a crise do subprime. A crise de 2008, não obstante, reacendeu um debate já antigo de mudança de regime, e até mesmo de volta a algumas das características existentes em Bretton Woods, fazendo com que se questione as políticas até então implementadas para a regulação do sistema financeiro internacional. Com a crise de 2007 foi possível identificar um intenso debate a respeito da reforma nas regras existentes de supervisão e regulação do sistema financeiro. Medidas importantes foram discutidas e serão implementadas com a aprovação da reforma do sistema financeiro norte-americano, considerada pelos americanos a maior reforma financeira desde 1930. Com a aprovação da Lei Dodd-Frank de Proteção ao Consumidor e Reforma de Wall Street, o governo apresentou as principais medidas adotadas para a maior regulação do sistema financeiro. Dentre as principais propostas, temos as iniciativas de fortalecimento da autonomia e autoridade do governo no controle das instituições financeiras e no maior papel destinado ao Federal Reserve.

Por fim, vale mencionar que a ascensão tecnológica, contribuiu para o advento de novas formas de industrialização. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), embora de extrema relevância para a atividade produtiva, ainda está muito concentrado nas mãos dos Estados Unidos, Europa e Japão. No caso norte-americano, o complexo industrial-militar se mostrou como um dos principais responsáveis pelo vigor da indústria norte-americana, mesmo em períodos de crise. Entre as décadas de 1950 e 1960 a indústria nos Estados Unidos foi fortemente estimulada através da provisão de financiamento e compras governamentais, com poucas restrições de custo legitimado pela lógica da bipolaridade. Além disso, a natureza descentralizada das pesquisas contribuiu para as empresas nascentes¹²¹. O projeto “guerra nas estrelas” de Ronald Reagan intensificou o complexo industrial-militar-acadêmico, elevando consideravelmente os gastos desta rubrica. Não nos cabe seguir nesta direção. Aqui, vale apenas fazer a seguinte constatação: o programa guerra nas estrelas, além de contribuir para o fim da bipolaridade, serviu também para colocar a indústria norte-americana de alta tecnologia em outro patamar. Deste modo, tal fenômeno foi acompanhado pela inclusão de temas de propriedade intelectual na agenda comercial norte-americana. Como afirma Samuelson e Variane (2002:387):

“Several factors contributed to a heightened significance of intellectual property issues in the 1990s, both at the policy level and in broader popular discourse. One was the growing importance of information and information technology products to the gross national product and the U.S. export markets. [...] A second factor was the seemingly greater vulnerability of intellectual property works to infringement because of the increasing distribution of such works in digital forms. Third, many copyright, software, and Internet industry groups were supporters of President Clinton, as well as significant contributors to the Clinton-Core campaigns, and the administration was understandably receptive to the industry’s concerns. Fourth, the expansion of intellectual property rights in the 1990s meant that these rights affected the wider public and captured public attention as never before”

¹²¹Todavia, há um consenso na literatura onde se afirma que a relação entre a pesquisa de natureza militar e o setor civil já foram relevantes no passado, principalmente no auge da Guerra Fria, mas deixou de ser à medida que a Guerra Fria perde importância (Lichtenberg, 1984; Schankerman E Pakes, 1986; Poole E Bernard, 1992; Mowery E Rosenberg, 1990, Etc). Segundo Cowan e Foray (1994:851), este consenso parte do seguinte pressuposto: “Defense R&D is increasingly specialized and of limited relevance to commercial industry, and thus now contributes little to the civilian sector”.

Desta maneira, adquirir um complexo industrial desenvolvido com tecnologia de ponta é uma pré-condição para se tornar uma potência. Estes argumentos são compatíveis com os autores como Nye (1990) e Schmidt (2005) que consideram o poder como algo fungível (fungibility), intercambiável e já se fazia presente entre os intelectuais desde a independência dos Estados Unidos no programa de Hamilton¹²². Portanto, para o Estado, tecnologia e soberania são dois conceitos que andam lado a lado. A indústria estratégica é um conceito que nasce neste contexto: quando grupos maiores conseguem interessar seus governos na elaboração e financiamento de amplos programas¹²³.

Em resumo, a década de 1990 traz consigo as seguintes características principais: a-) transnacionalização da produção, o que demanda uma nova estratégia comercial (com destaque para a regionalização) denominada aqui de múltiplas direções; b-) o processo de financeirização e liberalização do capital; c-) a ascensão da alta tecnologia no processo produtivo, bem como roupagem de segurança nacional; d-) o fim da bipolaridade. Estas características redesenham o sistema econômico internacional de modo a favorecer as grandes potências econômicas em detrimento dos países subdesenvolvidos. É com base neste contexto e nas demandas domésticas por fair trade, que George H.W. Bush (1989-1992) assume a presidência dos Estados Unidos, como vimos no capítulo anterior.

“Desobediência Justificável”, a consolidação da estratégia de múltiplas dimensões (1989-1992) e a “inclusão” dos novos temas

¹²² Como afirma Moreira Jr (2011), “desse modo, o Complexo Industrial Militar seria o “braço do Estado” responsável pelo desenvolvimento de contínuas inovações tecnológicas, oferecendo suporte à nova Estratégia Global Norte-Americana”.

¹²³ Outro conceito importante é o conceito de comércio estratégico: “the objective of strategic trade policy is to promote the competitiveness of domestic firms in key industries at the expense of foreign firms, either to enhance the nation’s economic well-being or its military security (Nollen, 1994:497). “Strategic trade is a form of industrial policy that offers exclusionary benefits to selected domestic firms through non tariff barriers” (Nollen, 1994:497). “The argument that proponents of strategic trade offer is that some technologies give rise to product lines that are produced within global oligopolies in which only a few very large companies in the world can compete. These product lines are produced with or embody a high level of advanced technology that changes rapidly; they have large capital requirements and extensive economies of scale and scope; they demand a high level of expenditure on risky research and development (R&D). The economic characteristics of these product lines mean that firms that enter early into the market are more likely to succeed than firms that enter late. Supporters of strategic trade policy conclude that in such a global oligopoly, it is better for a country to be a producer than a consumer” (Nollen, 1994:497).

Como vimos, George H W Bush assume o cargo num cenário de grandes mudanças com o “triunfo” político do livre comércio e da democracia liberal. Estes dois conceitos, independente de suas contradições, foram utilizados por Bush durante todo o seu governo como *guiding principles* de sua atuação externa. A política comercial do Bush, portanto, não difere muito de seu antecessor e tinha a seguinte conotação: “tying political security to economic strength, promoting export-led growth, and fighting for fair trade through negotiation” (Conti, 2002:3).

No início de seu mandato, além de enfrentar novas frentes protecionistas no congresso, Bush também assistiu à ascensão de algumas forças teses isolacionistas, mas ainda sem expressão (Storti, 2009:90). Estas teses tinham como principal fundamento os problemas econômicos enfrentados pelos Estados Unidos que demandariam uma abordagem “mais doméstica” e “menos internacional”. A solução de foi a criação de uma estratégia denominada “seletiva” com doses de “primazia”. Neste sentido, a promoção da democracia e do livre-comércio aparecem como dois instrumentos importantes nesta nova estratégia (Mandelbaum, 1991).

Herdando um governo com déficits comerciais crônicos e um severo desequilíbrio fiscal, a política comercial de George H. W. Bush começa com duas faces principais: a primeira, marcada pelo unilateralismo agressivo e pelo protecionismo seletivo. Na segunda, este presente a retórica do livre-comércio e sua importância para o crescimento econômico. Em seu discurso inaugural, Bush afirmou que “we know what Works: Freedom works. We know what’s right: Freedom is right. We know how to secure a more just and prosperous life for man on Earth: through free markets, free speech, free elections, and the exercise of free will unhampered by the state” (Bush, 1989)

Neste contexto, o documento intitulado “National Security Strategy” de 1990 coloca que os Estados Unidos prevaleceram à Guerra Fria, de forma “brilhante”. Esta nova condição, entretanto, apresenta um novo desafio: “the call for a new kind of American leadership” (fonte). No mesmo documento, afirma-se a importância de construção de soluções para a redução do déficit norte-americano, com destaque para soluções

“conjuntas” com Japão e Alemanha, além de enfatizar a importância da conclusão da rodada Uruguai.

Em suma, a política comercial de Bush consistia em minimizar as pressões protecionistas internas via fair trade ao mesmo tempo em que negociava a expansão do comércio livre via regime multilateral de comércio e via a regionalização. Para isso, Bush expande a utilização de VERs (Voluntary Export Restraints) em setores importantes como o siderúrgico, o automobilístico e o de semicondutores (Conti, 2002), visando principalmente o Japão. O unilateralismo agressivo se intensifica sem os constrangimentos impostos pela bipolaridade e, ao mesmo tempo, expande os benefícios do comércio via reciprocidade difusa e cláusula da nação mais favorecida como um instrumento de reafirmação de alianças. Neste sentido, Bush considera, por exemplo, estender à China a cláusula da nação mais favorecida para garantir seu apoio durante a guerra do golfo (Seib, 1990). Esta dificuldade de definição do que é aliado e inimigo marcou a política externa de Bush, com reflexos na política comercial: Em outro discurso, Bush afirma que “our trade relationships are a vital factor in America's international alliance that help secure freedom and stability for so much of the world. We will apply firmness to help promote what is fair, but we will always remember that our major trading partners are not our enemies but, indeed, they are our allies” (Bush, *apud* Conti, 2002:7).

Em resumo, enquanto o conservadorismo republicado reafirmava os princípios do livre-comércio, na prática, o unilateralismo agressivo se intensificava domesticamente sustentado pelo partido democrata no congresso. Esta ambivalência, não obstante, foi resolvida de seguinte forma: “President Bush did so through his emphasis on reciprocity, defining his administration’s capitulations to managed trade as consistent with an export-led trade policy” (Conti, 2002:8). Em discurso em 1989, Bush afirmou que “the Uruguay round of the GATT continues to be the centerpiece of our trade strategy. While the lack of effective multilateral rules and enforcement mechanisms has forced us to resort to section 301, we look forward to the day when such actions will be unnecessary” (Bush, 1989). Estas forças e/ou paradoxos somados criaram as bases para uma estratégia de múltiplas direções, combinando ações unilaterais, bilaterais, multilaterais e regionais.

Seguindo tal estratégia, Canadá e Estados Unidos assinam um acordo de livre-comércio ainda em 1988. No mesmo ano, dá-se o início das negociações para acordo semelhante com o México, concluído no ano seguinte. Estes dois acordos expandidos formaram o Acordo de Livre-Comércio Norte Americano (NAFTA) em 1994. A partir do NAFTA, vários países latino-americanos se aproximam dos Estados Unidos procurando negociar seus próprios acordos bilaterais, criando as bases para a Iniciativa para as Américas em 1990, objetivando criar um arranjo comercial hemisférico¹²⁴. Em suma, “o pronunciamento do Presidente Bush revela a intenção de criar um sentido de identidade hemisférica, através do estabelecimento de um mercado comum para as Américas, e insere-se na tendência à formação de blocos econômicos observada para os anos 90” (Reis, *et al.* 1990).

Vale a pena aqui fazer o questionamento: como as estratégias unilateral, bilateral, regional e multilateral convivem mutuamente? Embora estas diferentes frentes possuam contradições inerentes, a reciprocidade difusa e a cláusula da nação mais favorecida somadas a algumas exceções permitidas no sistema GATT, com destaque para o seu capítulo XIV, funcionam como uma cola que fazem estes diferentes níveis de atuação funcionem como um bloco coeso. Em outras palavras, a estratégia de comércio dos Estados Unidos durante a década de 1990 não seguiu uma única dimensão, tendo sido multidimensional, com combinações complexas entre o unilateralismo, bilateralismo, o regionalismo e o multilateralismo. Os tratados de livre-comércio com Israel, com o Canadá e com o México, bem como o “North American Free Trade Agreement” (NAFTA) são exemplos disso.

Dentro da nova estratégia comercial que se ligava às políticas de desvalorização do dólar, os acordos bilaterais com Israel e Canadá de livre-comércio obedeciam a lógica do “multilateralismo conveniente”. Olhando para o mesmo fenômeno, Guimarães (2005) o

¹²⁴Desde 1990, com a Iniciativa para as Américas, passando pelas reuniões ministeriais de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999) e Buenos Aires (2001), onde se estabeleceu os princípios gerais da ALCA, mas principalmente Quito (2002) e Miami (2003), já havia ficado claro que as negociações hemisféricas não avançariam. Vários fatores contribuíram para isso, mas vale destacar que a composição política da América Latina nos anos 2000, bastante diferente da década anterior com o triunfo do neoliberalismo, havia mudado o andamento das negociações. Além disso, o 11 de setembro de 2001 fez com que o engajamento norte-americano na região se enfraquecesse. Como nos alertou Haking (2006), “after 9/11, Washington effectively lost interest in Latin America”.

define como “barganhas cruzadas”. Em outras palavras, os Estados Unidos engajar-se-iam nos acordos multilaterais quando isso fosse possível, mas diversificaria sua estratégia quando necessário.

O primeiro acordo bilateral de comércio feito pelos Estados Unidos foi feito com Israel e entrou em vigor em 1985. O acordo com Israel tratava-se de uma iniciativa de política externa de longo prazo. Diferente de outros acordos comerciais, o estabelecimento de uma área de livre-comércio com aquele país foi um tema consensual no Senado, não sofrendo nenhuma oposição política na época. Durante a década de 1990 alguns analistas afirmavam que o acordo não havia atingido os efeitos esperados, em questões agrícolas, resultando em um novo acordo em 1996, que vem sendo estendido até hoje. Entretanto, sua lógica estava muito mais ligada a objetivos de segurança e defesa dos Estados Unidos do que questões econômicas e comerciais (Mearsheimer & Walt, 2008). Segundo o próprio International Trade Commission (2013), o acordo não alterou as tendências comerciais entre os dois países uma vez que Israel já possuía isenções tarifárias nos Estados Unidos.

Para além do acordo com Israel, do ponto de vista bilateral, aquele assinado com o Canadá é sintomático. Negociado pelo presidente Reagan e pelo primeiro-ministro canadense, Brian Mulroney, entre 1985 e 1988, estabelecia a eliminação de tarifas e redução de muitas barreiras não-tarifárias e foi um dos primeiros a abordar o tema “serviços”, uma das demandas norte-americanas antigas e que sofria dificuldades no plano multilateral. Certas inovações em termos de matéria negociada foram alcançadas: liberalização cobrindo a maior parte da área de serviços, regulação sobre investimentos e propriedade intelectual. Além disso, foi estabelecido no acordo um “mecanismo de solução de controvérsias” para a resolução de contenciosos entre os dois países bem como “regras de origem”.

Esta agenda “norte-americana/canadense” de comércio tem muitas semelhanças com os princípios gerais que estavam sendo estabelecidos pelos USTR desde o início da década de 1980. Com William Brock no comando do USTR, forma-se na agência o que o autor chamou de “Professional staff”. Esta “comissão” apresentou a Brock uma nova estratégia comercial que se concentraria em uma agenda fora do GATT: “trade in services, trade-distorting investment measures, trade in high technology industry, counterfeit goods, and the

transition of the more advanced developing countries into fuller compliance with GATT obligations” (Preeg, 1995:30) dois outros temas que apareceriam também com bastante intensidade na rodada Uruguai (Cantin & Lowenfeld, 1993).

Interessante notar que a iniciativa partiu de uma demanda canadense. Dentre os estudos econômicos realizados pelo governo canadense, as recomendações da *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospect for Canada*, também conhecida como *Macdonald Commission*, de 1985, chamam a atenção. Segundo esta comissão, o principal ganho canadense seria o estímulo que o acordo geraria em sua economia, com acesso privilegiado ao mercado norte-americano. Já, do ponto de vista norte-americano, o acordo “traria benefícios para as negociações em andamento do GATT, mostrando aos parceiros Japão e União Européia que uma não finalização da Rodada Uruguai poderia incentivar o “gigante” a perseguir outras abordagens de política comercial” (Feinberg, 2003)

Além disso, o acordo visava facilitar as condições de concorrência entre os dois países, liberalizar as condições de investimento dentro dessa área de livre-comércio e estabelecer procedimentos eficazes para a administração conjunta e resolução de litígios. Em suma, os Estados Unidos projetaram no plano bilateral o que fariam alguns anos mais tarde no plano multilateral, com destaque para serviços, solução de controvérsia, propriedade intelectual e regras de origem. Na mesma linha, em 1990, o Presidente George H.W. Bush inicia negociações semelhantes com o México. A ideia original era o estabelecimento de um acordo de livre-comércio, mas evoluiu a ponto de se criar um acordo regional.

A estratégia regional serviria para garantir a curso do livre comércio, maquiando as medidas unilaterais incluindo temas e princípios defendidos pelos Estados Unidos por décadas, agora num plano mais amplo. Interessante notar que, ao diminuir o número de países envolvidos na negociação, os Estados Unidos aumentaram consideravelmente seu poder de barganha e, ao mesmo tempo, conseguiram fortalecer a defesa de sua agenda em outro patamar no plano multilateral. Esforçando-se para garantir consistência ao princípio do livre comércio, a administração Bush minimizou ações unilaterais tomadas para punir os aliados comerciais “injustos” e proteger EUA de juros doméstica. “This occurred even

though unilateral actions were integral to the administration's trade policy", conclui Conti (2002:9)

Deste modo, a dimensão unilateral da atuação norte-americana não deixa de existir. Pelo contrário, ela é usada com frequência e de modo "cirúrgico", de maneira semelhante à estratégia de segurança "seletiva", atacando os centros de contestação do plano multilateral. Um dos maiores desafios nesta conjuntura é a justificação da utilização destas medidas unilaterais, passando por cima do próprio GATT. Segundo Robert Hudec (1990), "US disobedience was 'justified' to keep the multilateral system from collapsing completely". Em outros termos, o unilateralismo agressivo norte-americana seria uma espécie de "desobediência justificada", desde que sua utilização aponte na direção de novas aberturas. Tal medida justifica-se principalmente em setores onde o plano multilateral não tem "dentes" suficientes para regular.

Na mesma direção, para Bayard e Elliot (1994:pág), "US aggressive unilateralism was an important factor in launching the Uruguay Round and expanding its agenda to include agriculture, intellectual property, investment and services". A questão pode ser resumida na fala de Chayes e Chayes (1993): "the defense of disobedience as a necessary evil is based on the simple judgment that there are cases where the damage to the legal system caused by inaction in the face of deadlock will exceed the damage caused by some disobedient act trying to force correction". Brown (2003:148) ainda argumenta que "impatient with the progress of multilateral negotiations, it announced a new interest in bilateral or regional free trade arrangements as an alternative way of gaining greater market access".

Por outro lado, Nollen e Quinn (1999) são autores que criticam a política da desobediência justificada e seus instrumentos de unilateralismo agressivo. Segundo eles, a crise do sistema de política comercial nos anos 1980 resultou, por um lado, na maior quantidade de proteção e alívio comercial concedida por uma administração por meio dos remédios administrativos e VERs, e, por outro lado, no direcionamento da política comercial para a remoção de barreiras consideradas desleais aos EUA sob as bandeiras da Seção 301, Special 301 e Super 301. Na mesma direção, Bhagwati (1990b) entende que não só o unilateralismo agressivo representa um distanciamento do GATT, mas também os

acordos preferenciais (bilaterais e regionais) são igualmente equivocados uma vez que freiam o avanço pela via multilateral. Para Valls (1997), argumentava-se na época que a “proliferação de práticas protecionistas comerciais pelos países desenvolvidos na década deoitenta e processos de regionalização, por exemplo, [seriam] apontados como fatores indicativos da falência dos princípios do GATT no ordenamento do comércio mundial”.

De todo modo, nos primeiros anos da década de 1990 o USTR foi forçado a atuar de maneira mais enérgica a partir dos instrumentos do unilateralismo agressivo e a lei de 1988 foi a mais importante delas. Esta é uma das causas que, segundo Destler (2005), nos faz crer que o legislativo passou a controlar a agenda comercial, o que gerava certo desconforto ao Executivo (Destler, 2005). Japão, Brasil, Índia, Coreia do Sul e Taiwan foram ameaçados pelo governo americano por meio da Super 301. O primeiro foi acusado de praticar comércio desleal em compras governamentais de satélites e supercomputadores e de padrões desnecessários para importação de produtos de madeira. O Brasil foi acusado de utilizar licenças de importação para produtos agrícolas e manufaturados de maneira desleal. E a Índia acusada de criar barreiras ao investimento estrangeiro, especificamente à entrada de empresas estrangeiras em seu mercado de seguros domésticos.

Vigevani *et al.* (2008) nos lembra que “todas as acusações feitas com a Super 301 eram temas em discussão na Rodada Uruguai e a escolha dos países também continha elementos políticos e táticos: O Japão era o principal rival comercial, estigmatizado na política doméstica; Brasil e Índia eram grandes países em desenvolvimento emperrando a agenda dos EUA na Rodada Uruguai”. A tabela abaixo sistematiza os seis casos onde a super 301 foi utilizada. Japão, Índia, Brasil, Coreia e Taiwan foram os cinco alvos. O Japão, foi alvo por três vezes e recebeu retaliações devido a “violações” no setor de supercomputadores, satélites e móveis; o Brasil em licença de importações e a Índia em investimento e serviços. Em geral, a super 301 obteve uma taxa de sucesso de 67%, não muito diferente da seção 301 convencional, algo em torno dos 60% (Bayard & Elliott, 1994:42).

Tabela 18– Resultados práticos da Super 301

Case	Outcome of negotiation	Estimated annual increase in exports	Assessment	Comments
Japanese supercomputers	Agreement reached	Less than \$100 million	Objectives advanced but not fully achieved	US exports increased but results appear to be managed by Japanese government; not clear that public market was liberalized
Japanese satellites	Agreement reached	\$150 million	Objectives achieved	largely
Japanese Wood products	Agreement reached	\$750 million	Objectives achieved	largely Assessment assumes tariff cuts promised in Uruguay Round, ratified and implemented
Brazil import licensing	Agreement reached	\$100 million*	Objectives reached, but...	largely Outcomes primarily due to new government, adoption of new economic program under pressure from international financial institutions, not 301
India investment	No agreement	\$0	Failure	Hints from India of possible compromise apparently not pursued
Indian insurances	No agreement	\$0	Failure	
Korea	Agreement reached	Little or none**	Nominal success only	Although commitments carried out on paper, continuing bureaucratic red tape prevented significant liberalization
Taiwan	Taiwanese plan accepted, no formal agreement	\$100 million to \$500 million	Some objectives achieved	largely Tariff reductions mostly implemented as promised; reduction of trade surplus targets; however, adjustment more likely due to appreciation on the new Taiwan dollar and political manipulation than to liberalization.

Extraído de Bayard e Elliott(1994:43)

As reações destes países, embora enérgica, não foram suficientes para reverter o quadro. Japão, Taiwan e Coréia do Sul, por exemplo, tiveram que contratar advogados norte-americanos para fazer a defesa domesticamente. Todavia, a extensão da contestação ficou bastante limitada devido a diferenças significativas no poder de barganha. Segundo Ryan (1995:63), “they depend upon the United States for their national security and upon access to US markets to sustain their national-wealth goals”, o que torna a negociação bastante desequilibrada. Além disso, os ganhos reais, por meio do aumento das exportações

garantidas pelo mecanismo, não foram mais significativos do que o recado que os Estados Unidos passavam ao mundo: reciprocidade ou retaliação.

Já a utilização da seção 301 convencional, sistematizada na tabela abaixo, se mostrou mais abrangente. Envolvendo setores bastante diversos, (como calçados, software, carnes, automóveis, etc.) e temas sensíveis para os Estados Unidos (agricultura, serviços, manufaturas e propriedade intelectual). Dos 84 casos contabilizados até 1994, 90% se concentraram em 10 países: União Europeia, Japão, Coreia, Taiwan, Canadá, Brasil, Argentina, Índia, Tailândia e China. A União Europeia e Japão, entretanto, aparecem como os dois principais alvos. Além disso, interessante notar que temas agrícolas dominaram a utilização do mecanismo contra a União Europeia visando principalmente a Política Agrícola Comum do bloco, enquanto que no Japão se concentraram as retaliações voltadas para as manufaturas.

Tabela 19: O Unilateralismo agressivo em números: a utilização da seção 301 convencional (1975-1994)

País alvo	Número de casos iniciados	Manufaturas	Agricultura	Serviços	Propriedade Intelectual
Mundo, total	84	29.5	35	10	9.5
União Europeia	22.5	2.5	19	1	0
Japão	12.5	7.5	4	1	0
Coréia	8	2	3	2	1
Taiwan	7	4	2	0	1
Canadá	6	4	1	1	0
Brasil	6	2.5	1	0	2.5
Argentina	5	1	1	2	1
Índia	4	1	1	1	1
Tailândia	3	0	1	0	2
China	2	1	0	0	1
Outros	8	4	2	2	0

Extraído de Bayard e Elliott (1994:43)

Outra questão digna de nota é a inclusão de temas tais como serviços e propriedade intelectual no mecanismo. Embora com percentual reduzido se comparado com agricultura e manufaturas, os dados demonstram a crescente importância destes dois temas na agenda norte-americana. Em resumos, a seção 301 e a super 301, em conjunto, segundo Nollen e Quinn (1999:12) modificaram o foco da política comercial da liberalização comercial para o acesso a mercados. Ou seja, “US firms turn to the USTR for governmental assistance, making market access a public policy issue” (Noland, 1999: 12). Além de demonstrar a cooptação da máquina pública por setores poderosos e prejudicados pela competitividade internacional, nos mostra uma mudança significativa: o foco passa a ser a abertura dos

parceiros. Entretanto, não se pode ignorar o próprio interesse de Estado envolvido em determinadas ações (Vigevani, 1995). Nesse sentido, a defesa da propriedade intelectual e a abertura de mercados para obter ganhos de escala para produtos de alta tecnologia podem servir aos interesses do *big business* e do Estado de maneira convergente.

A estratégia multidirecional dos Estados Unidos, para além da seção 301, também contou com os mecanismos de solução de controvérsias do GATT. Os dados abaixo sugerem que a seção 301 caminhou bastante próximos dos contenciosos. Na maioria dos casos onde o unilateralismo agressivo vigorou (16), as regras do GATT não regulavam o setor em questão. Estes casos focaram em setores alvos típico da seção 301 (serviços, investimento e propriedade intelectual) e tiveram o maior índice de retaliação. Embora este tipo de posicionamento fosse claramente ilegal dentro das normativas do GATT, Hudec (1990:121) afirma que “the obligation not to retaliate without GATT authority presumes that GATT will be able to rule on the disputed legal claim, and, later, on the request to retaliate. If GATT is, in fact, unable to rule, the complainant may be free to resort to ‘self-help’ in some circumstances”. Em suma, “USTR has been the most aggressive and unilateral where GATT rules do not apply at all” (Bayard & Elliot, 1994:69).

Tabela 20: O unilateralismo agressivo e os contenciosos do GATT

	Painel estabelecido no GATT	GATT “aplicável”, mas sem painel estabelecido		GATT não “aplicável”
		Produtos Agrícolas	Produtos Manufaturados	
Retaliação estabelecida pela Seção 301	11	4	1	16
Sem retaliação	11	11	10	8
Total	22	15	11	24

Logo em seguida, os casos com painéis estabelecidos na GATT enfrentaram mais retaliações. Dos 72 casos analisados por Bayard e Elliot (1994), 22 destes também foram debatidos em painéis no GATT, sendo que destes 11 receberam retaliações formais por parte do governo norte-americano. De acordo com os autores o sistema não estava funcionando efetivamente na década de 1980 (Bayard & Elliot, 1994). “What really enrages foreign governments is when the United States unilaterally determines that a foreign practice that violates no international agreement is ‘unreasonable’, demands unilateral concessions, and unilaterally retaliates if the foreign government does not capitulate” (Bayard & Elliot, 1994:71). Na mesma direção, Hudec (1990:137) afirma que

“Governments acting out of a concern to improve GATT law must necessarily respect that law as fully as possible, even when disobeying it. Accordingly, they must accept the power of the legal process to judge their disobedient behavior, and must accept the consequences imposed by law. In plain terms, the disobedient government must accept a panel proceeding promptly, cooperate in a prompt decision, abstain from blocking the decision, and accept a fair measure of retaliation without trying to punish the plaintiff” (grifo nosso)

Em suma, “a ênfase da administração Reagan no bilateralismo [repousou] na convicção de que os progressos graduais obtidos em arranjos contratuais sucessivos, firmados isoladamente com certos parceiros, serviriam para apressar a emergência de uma nova rodada de conversações multilaterais” (LipKin *apud* Vigevani, 1995:67). Neste sentido, a seção 301 aparece como um “incentivo” para a criação e desenvolvimento da Rodada Uruguai, bem como a inclusão dos novos temas, com destaque para serviços e propriedade intelectual. Estas características definiram a política comercial do Bush e justificaram a ênfase dada à tríade, com destaque para o Japão. É neste contexto que a rodada Uruguai foi lançada em 1986. A princípio, esperava-se que a rodada fosse concluída em 1990, mas isso só foi possível quatro anos mais tarde.

No lançamento da rodada, os Estados Unidos deixaram claro quais seriam os temas que pretendiam abordar: incremento da “efetividade” do GATT; regras mais claras e rígidas para a agricultura; e pacotes de acordos em serviços, investimentos e propriedade intelectual (Porges & Price, 2005:403). Quanto a estes dois últimos temas, Guimarães (2005:8) argumenta que “a inclusão da propriedade intelectual asseguraria aos EUA os

ganhos de dividendos gerados no exterior a partir de produções intelectuais de cidadãos e empresas americanas”. No que se refere aos investimentos, estes “permitiriam a liberalização financeira e proteção dos interesses comerciais dos conglomerados privados do país em expansão”. Importante observar que estes temas eram os mesmos temas enfatizadas pela super 301, a seção 301 convencional e os acordos bilaterais de livre-comércio, principalmente com o Canadá. A estratégia, portanto, pressupunha múltiplas dimensões, mas uma única direção. Tentativas anteriores de inclusão destes temas na estrutura do GATT se mostraram limitadas devido à complexidade das negociações, como vimos no capítulo anterior. Soma-se a isso as pressões protecionistas no congresso que tornavam a opção multilateral bastante custosa politicamente.

O lançamento da rodada precisaria, deste modo, apontar na mesma direção dos mecanismos domésticos norte-americanos, promovendo o *fair trade* em outra via. Entendia-se também que uma rodada ampla e efetiva serviria para reorganizar os grupos pró livre-comércio nos Estados Unidos, tornando a opção multilateral viável no congresso. Para Guimarães (2005:17), “para os americanos era preciso, portanto, fortalecer o regime de comércio com regras que permitissem um maior controle nas trocas e voltar a liderar o sistema multilateral de comércio. O lançamento de uma rodada repleta de temas” estratégicos para os Estados Unidos “seria a melhor estratégia” (Guimarães, 2005). Pressionado por grupos protecionistas e por grupos livre-cambistas, a melhor resposta política disponível ao executivo foi a difusão do *fair trade* no mundo. O encontro entre a delegação norte-americana em 1981 com Arthur Dunkel estabelece as bases para o lançamento da rodada Uruguai. A este respeito, Preeg (1995:31) afirma que:

"The GATT would nevertheless have to play the central role in formal preparations for a new round, and one member of the U.S. delegation to the 1981 OECD ministerial meeting traveled on to Geneva to meet with the new GATT director-general, Arthur Dunkel, and the U.S. resident representative to the GATT Michael Smith. The Americans outlined a scenario for holding a GATT ministerial meeting in 1982 that could establish a work program leading to a new GATT round. Dunkel was receptive. The U.S. initiative for a GATT ministerial meeting was pursued with other members, and in November 1981 the GATT Council decided to convene its next session the following year at ministerial level”.

A princípio, a proposta de lançamento de uma nova rodada não ganhou muitos adeptos, nem entre os membros a tríade tampouco os países subdesenvolvidos. No caso

européu, temia-se a inclusão da agricultura na negociação (discussão esta que gerou 19 manifestações da seção 301). Já os países subdesenvolvidos, entre eles Índia, Argentina e Brasil temiam a inclusão de temas como serviços e propriedade intelectual (temas estes que geraram 6 manifestações da seção 301). “The biggest roadblock to the U.S. strategy for a new round in any event would be the developing countries” (Preeg, 1995:32). Estas condições decretaram o “fiasco” da reunião ministerial de 1982, abrindo caminho para a intensificação do unilateralismo agressivo. Entretanto, foi nesta reunião que se estabeleceu um primeiro esboço do que seria a futura agenda da rodada Uruguai, tendo como temas: salvaguardas, têxteis, agricultura, propriedade intelectual, solução de controvérsias, tratamento nacional, subsídios, acesso a mercado. A tabela abaixo descreve com maior detalhes a agenda negociada no período. Quatro anos mais tarde, na declaração de lançamento em Punta Del Este acrescentou-se o princípio do “*single undertaking*”, além de reconhecer a agenda norte-americana em torno de serviços, propriedade intelectual e investimentos, pré-condições para a participação norte-americana. A tabela 21 sistematiza os principais temas estabelecidos em 1986.

Mesmo com o lançamento da rodada Uruguai, o Congresso norte-americano continuava a fazer pressão para a implementação de medidas unilaterais. Em grande medida, a ascensão exportadora de Japão e União Europeia eram apontadas como os principais motivos para o revisionismo. Não há como negar que houve uma queda substancial da participação norte-americana nas exportações mundiais, enquanto o Japão e a Europa Ocidental, liderada pela Alemanha, demonstram uma melhora significativa. Enquanto em 1948 os Estados Unidos eram responsáveis por 27,3 das exportações mundiais, em 1973 este índice havia caído cerca de 10 pontos percentuais, atingindo 16,9%. Já a Europa Ocidental, no mesmo intervalo de tempo, migrou de 31,5% para 45,4%. O Japão, outro importante concorrente norte-americano, saiu de 0,4% de participação em 1948 para 6,4% em 1973 (WTO, 2003)

Como consequência disso, a Europa Ocidental e o Japão eram vistos não apenas como aliados incondicionais, mas também como vorazes concorrentes comerciais. O tema da segurança não ocupava mais o topo absoluto da agenda internacional dos Estados Unidos, cedendo espaço para temas econômicos, tornando mais difícil argumentar que

resultados insatisfatórios nas negociações comerciais do ponto de vista do setor privado são, na verdade, o melhor para o Estado. Assim, a política de comércio internacional ganhou uma lógica própria, dissociada da política de segurança (Destler, 1995; Dryden, 1995).

Quanto a esta reinvenção do setor produtivo, o Sudeste Asiático, além do Japão, merece um cuidado especial, pois grande parte destes esforços legislativos norte-americanos foi direcionada àqueles países devido ao crescente déficit comercial que os Estados Unidos tinham com a região (Svilenov, 1999; Destler, 2005). Como exemplo disso dentre vários disponíveis no período pode-se citar alguns esforços legislativos: a) o Hearing, realizado pelo Committee on Labor and Human Resources (1986) no Senado, intitulado “Impact of Employment on U.S.-Japan Auto Relations”, onde se discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão¹²⁵; b) a conferência realizada pelo Committee on Ways and Means (1987) na Câmara, intitulado “Managing U.S.-Korean Trade Conflict”, onde se discutiu as exportações coreanas aos Estados Unidos¹²⁶; c) o relatório elaborado pelo Committee on Foreign Affairs (1987) da Câmara, intitulado “U.S. Trade Relations with Asia”, onde o déficit norte-americano foi amplamente debatido¹²⁷; entre incontáveis outros exemplos. Neste ponto é interessante notar a participação de diferentes comitês, desconcentrando as questões de comércio do Way and Means e do Finance Committee, um dos pilares do Sistema Antigo, como visto.

¹²⁵ Esta conferência, que contou com a presença do subcomitê “*Employment and Productivity*”, discutiu as relações comerciais entre Estados Unidos e Japão em produtos relacionados ao mercado automobilístico, como o de autopeças. Teve como principal objetivo melhorar o déficit existente neste setor e a solução utilizada foi a implantação de MOSS (Committee On Labor & Human Resources, 1986). O MOSS será discutido adiante.

¹²⁶ Este documento foi fruto de um seminário realizado pelo comitê que contou com apoio do *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Neste evento examinou-se a condição política e econômica da Coreia do Sul que afetava diretamente os Estados Unidos (Committee On Ways & Means, 1987).

¹²⁷ Elaborado em março de 1986, tal relatório foi fruto de estudos realizados por missões enviadas para a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, China, Tailândia, Cingapura e Indonésia, com especial destaque para questões relacionadas ao déficit comercial dos Estados Unidos, além das relações bilaterais norte-americanas na região. O relatório conclui afirmando que o déficit norte-americano era fruto de práticas desleais de comércio (Committee On Foreign Affairs, 1987).

Tabela 21: Agenda negociadora da Rodada Uruguai

Tariffs	Negotiations shall aim, by appropriate methods, to reduce or, as appropriate, eliminate tariffs including the reduction or elimination of high tariffs and tariff escalation. Emphasis shall be given to the expansion of the scope of tariff concessions among all participants.
Non-tariff measures	Negotiations shall aim to reduce or eliminate non-tariff measures, including quantitative restrictions, without prejudice to any action to be taken in fulfillment of the rollback commitments.
Tropical products	Negotiations shall aim at the fullest liberalization of trade in tropical products, including in their processed and semi-processed forms and shall cover both tariff and all non-tariff measures affecting trade in these products.
Natural resource-based products	Negotiations shall aim to achieve the fullest liberalization of trade in natural resource-based products, including in their processed and semi-processed forms. The negotiations shall aim to reduce or eliminate tariff and non-tariff measures, including tariff escalation.
Textiles and clothing	Negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened GATT rules and disciplines, thereby also contributing to the objective of further liberalization of trade.
Agriculture	The CONTRACTING PARTIES agree that there is an urgent need to bring more discipline and predictability to world agricultural trade by correcting and preventing restrictions and distortions including those related to structural surpluses so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets.
GATT Articles	Participants shall review existing GATT Articles, provisions and disciplines as requested by interested contracting parties, and, as appropriate, undertake negotiations.
Safeguards	A comprehensive agreement on safeguards is of particular importance to the strengthening of the GATT system and to progress in the Multilateral Trade Negotiations.
MTN Agreements and Arrangements	Negotiations shall aim to improve, clarify, or expand, as appropriate, Agreements and Arrangements negotiated in the Tokyo Round of Multilateral Negotiations.
Subsidies and countervailing measures	Negotiations on subsidies and countervailing measures shall be based on a review of Articles VI and XVI and the MTN Agreement on subsidies and countervailing measures with the objective of improving GATT disciplines relating to all subsidies and countervailing measures that affect international trade. A negotiating group will be established to deal with these issues.
Dispute Settlement	In order to ensure prompt and effective resolution of disputes to the benefit of all contracting parties, negotiations shall aim to improve and strengthen the rules and the procedures of the dispute settlement process, while recognizing the contribution that would be made by more effective and enforceable GATT rules and disciplines. Negotiations shall include the development of adequate arrangements for overseeing and monitoring of the procedures that would facilitate compliance with adopted recommendations.
Trade-related aspects of intellectual property rights, including trade in counterfeit goods	In order to reduce the distortions and impediments to international trade, and taking into account the need to promote effective and adequate protection of intellectual property rights, and to ensure that measures and procedures to enforce intellectual property rights do not themselves become barriers to legitimate trade, the negotiations shall aim to clarify GATT provisions and elaborate as appropriate new rules and disciplines.
Trade-Related investment measures	Following an examination of the operation of GATT Articles related to the trade restrictive and distorting effects of investment measures, negotiations should elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid such adverse effects on trade.

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de GATT (2013)

Em 1992, o presidente Bush vai até o Japão. “While President Bush retained the executive emphasis on free trade, he adjusted to domestic pressures by stressing fair trade in an export-oriented policy” (Conti, 2002:10). Entretanto, por pressão do congresso, a agenda da viagem foi reorganizada de modo a enfatizar apenas assuntos econômicos, com uma série de disparos via super 301 dias antes da viagem. Com estegesto, afirma Conti (2002), “Bush administration moved trade to the forefront of its agenda and began to integrate domestic economic politics into its former foreign policy trade emphasis”. O autor ainda destaca que:

“As President Bush sets off on his long trip through Asia, his exaggerated emphasis on jobs, jobs, and jobs is less than wise. He’s trying to convey the useful point that foreign policy and the country’s economic health are not separate subjects. But he’s doing it in a way that encourages all the grievances and resentments against the Japanese on the part of American companies that have lost ground in competition with them” (Conti, 2002:10)

Tal direcionamento do Congresso norte-americano estava voltado para o seguinte fenômeno: a ascensão do Leste asiático. Crescendo a uma média de 8% ao ano, a década de 80 presenciou a ascensão dos países do Leste Asiático, conhecidos como NICs¹²⁸ (como Coréia, Cingapura, Tailândia e Hong Kong). Ao tratar do tema Gilpin (2000:352) afirmou que “o crescimento econômico dos mercados emergentes do Leste Asiático impressionou o mundo inteiro”¹²⁹. Parte da população norte-americana acreditava que o Sudeste Asiático contava com grandes centros econômicos e expectativa se concretizou em ritmo acelerado e começou a incomodar muitos setores da economia norte-americana, com destaque para os setores automobilístico, siderúrgico e de semicondutores.

Como indicado na tabela abaixo, Hong Kong liderou o processo de crescimento com 10,0% ao ano entre 1960-70, perdendo a liderança para Taiwan que cresceu 9,8% em 1970-80. A Coréia do sul liderou com 9,7% ao ano entre 1980-90, em seguida tem-se

¹²⁸ Entende-se como NICs tradicionais Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul, Taiwan, e, como novos NICs Indonésia, Malásia e Tailândia.

¹²⁹ Após quatro anos vivendo na região, o repórter Steve Lohr (1985) declarou: “after four years spent living and reporting in much of the Asian side of the Pacific Basin, a journalist leaves with the singular impression of a region in ascent, of the voices and images of rising prosperity and expectations”.

Taiwan com 7,7%, Hong Kong com 7,1% e Cingapura, com 6,4%. Em suma, o leste asiático cresceu 7,6% entre 1980-90, enquanto a sul da Ásia cresceu 5,6%. Comparando estes índices com os norte-americanos nota-se uma discrepância: entre 1970 e 1990, o PNB norte-americano cresceu a uma média de 2,9%, bem inferior ao padrão asiático. Entre 1980 e 1990, os Estados Unidos só foram superiores ao agregado regional latino-americano e africano.

Tabela 22: Taxas de Crescimento, PNB, nos NICs Asiáticos e nas principais regiões do Terceiro Mundo (1960-1990)

Países Selecionados	1960-70	1970-80	1980-90
Estados Unidos	4.0	2.9	2.9
Japão	10.7	5.6	3.9
NICs			
Hong Kong	10.0	9.2	7.1
Cingapura	8.8	8.3	6.4
Coréia do Sul	8.6	9.6	9.7
Taiwan	8.8	9.8	7.7
Outras Regiões do Terceiro Mundo			
Leste Asiático e Pacífico	5.9	6.7	7.6
América Latina e Caribe	5.3	5.4	1.7
Oriente Médio e Norte da África	s/d.	4.6	0.2
Sul da Ásia	3.9	3.5	5.6
África Sub-Sahariana	4.2	3.6	1.7

Tabela extraída de Brohman (1996)

Não obstante, a taxa de crescimento, embora seja um importante vetor analítico, não é suficiente para explicar as especificidades do caso em questão. A economia asiática se desenvolveu baseada em setores exportadores, sendo estes responsáveis por grande parte do PNB da região. Cingapura é o país do leste asiático onde se tem o maior índice de crescimento da participação das exportações no PNB. Na década de 1980, este índice atingiu patamares elevadíssimos, chegando a uma média de 207,2% anualmente. Hong Kong também obteve elevados índices, chegando a 88% de crescimento. A Coréia do Sul atingiu 34%, enquanto Taiwan alcançou 47,8%. Em 1965, os NICs asiáticos participavam

de 3% de todo o comércio internacional; em 1980, esta participação já havia dobrado, atingindo 6% do comércio internacional; em 1990, ela atingiria 9,1%.

Tabela 23: Crescimento percentual da participação das exportações no PNB, Regiões Selecionadas (1960-1990)

	1960	1970	1980	1990
NICs				
Hong Kong	70.9	92.2	88.0	133.9
Cingapura	163.1	102.1	207.2	198.0
Coréia do Sul	3.4	14.1	34.0	31.0
Taiwan	10.5	25.2	47.8	48.4
Outras Regiões do Terceiro				
Leste Asiático e Pacífico	6.4	6.1	19.1	25.1
América Latina e Caribe	14.8	12.6	16.0	16.8
Oriente Médio e Norte da África	s/d.	s/d.	42.2	31.5
Sul da Ásia	6.8	5.4	7.7	9.3
África Sub-Sahariana	23.6	20.6	30.4	28.3

Tabela Extraída de Brohman (1996)

Comparados com os principais pólos industriais da época, em 1990 os NICs já haviam passado tanto a França quanto a Grã-Bretanha em importância no comércio internacional, conforme demonstra a tabela abaixo. Já os Estados Unidos perderam espaço. Em 1980, este país participa de 13% do comércio internacional. Em 1990, este índice havia caído para 11,2%. Já a Alemanha e o Japão conseguiram manter suas participações em um mesmo patamar, com pequenas variações. Em 1980 a Alemanha participava de 14,8% do comércio internacional e encerrou a década com 14,5%. O Japão iniciou a década com 11,2% de participação no comércio internacional e encerrou com o mesmo índice.

Tabela 24: Principais exportadores de manufaturas, percentual de participação mundial (1973-1990)

	1973	1980	1990
Alemanha	17.0	14.8	14.5
Estados Unidos	12.6	13.0	11.9
Japão	10.0	11.2	11.2
França	7.3	7.4	6.6
Reino Unido	7.0	7.4	6.0
Hong Kong	1.3	1.6	3.1
Cingapura	0.5	0.7	1.5
Coréia do Sul	0.8	1.4	2.5
Taiwan	1.1	1.6	2.5
NICs	3.7	5.3	9.6

Tabela Extraída de Brohman (1996)

O que mais incomodava os Estados Unidos neste processo de ascensão das exportações dos NICs eram os tipos de produtos exportados por estes países¹³⁰. A participação dos produtos tradicionais (com pouco valor agregado, pouca tecnologia e mão-de-obra não qualificada) nas exportações da região – com exceção de Taiwan – para os Estados Unidos sofreu relativa queda. Já a participação dos produtos intermediários (com média tecnologia empregada e mão-de-obra semi-qualificada) nas exportações cresceu em todos os NICs, com especial destaque para Cingapura, que não exportava nenhum produto deste setor em 1966 e, em 1986 exportaram 58,2% e suas vendas ao mercado norte-americano eram consideradas de tecnologia semi-avanzada. Mais importante ainda são as exportações dos produtos de alta tecnologia (nos quais são empregadas pesquisas extremamente avançadas e mão-de-obra altamente qualificada) para os Estados Unidos, que cresceram em todos os NICs. Novamente, o destaque principal foi Cingapura. Em 1966,

¹³⁰ A ascensão dos NICs acentuou a competição em muitos setores da economia norte-americana, principalmente aqueles com alto valor agregado. David W. Clark, presidente da Lydall Inc. produtora de materiais de fibra, por exemplo, afirmou que “*the American businessman is just beginning to learn that he will have to look at Southeast Asia as part of his market [...] the strength of the dollar has made selling abroad increasingly difficult. [...] Unless you have roots here your first toe in the water now should probably be buying*” (apud Crossette, 1985).

apenas 0,2% das exportações para os Estados Unidos era considerada tecnologicamente avançada; já em 1986, elas haviam atingido 78,1%. Isto explica porque Japão¹³¹, Taiwan e a Coreia do Sul foram os principais alvos do revisionismo comercial nos Estados Unidos, além do Brasil e Índia (embora com menor intensidade)¹³².

Tabela 25: Distribuição Percentual das Exportações dos NICs para os Estados Unidos por grupo de produtos (1966 e 1986)

Grupo de Produtos	Hong Kong		Coreia do Sul		Taiwan		Cingapura	
	1966	1986	1966	1986	1966	1986	1966	1986
Tradicionais	67.9	62.2	56.5	52.7	44.6	49.1	73.6	13.9
P&D intensivo (geral)	9.8	23.8	2.0	19.2	15.8	22.3	0.0	58.2
R&D intensivo (mais sofisticados)	17.5	29.5	3.9	29.6	20.3	29.2	0.2	78.1

Tabela Extraída de Brohman (1996)

Paralelamente às ações da Super 301 e da Seção 301, o USTR buscou negociar com Japão a eliminação das chamadas barreiras invisíveis ao comércio, isto é, práticas empresariais e hábitos de consumidores. Essas negociações tinham, também, o objetivo tático de aplacar impulsos de retaliação ao Japão surgidos no Congresso. Em avaliação realizada pelo USTR em 1991, concluiu-se que pouco avanço havia sido feito na eliminação das barreiras. Houve, de fato, ações do governo japonês para estimular o consumo de produtos estrangeiros, mas sem muito sucesso. Alguns êxitos obtidos foram o compromisso de aumentar gastos em obras públicas e de maior abertura do sistema de varejo, mas que poderiam não se traduzir em benefícios diretos para os Estados Unidos (Dryden, 1995).

¹³¹ A respeito do Japão, porexemplo, Destler (2005:52) afirmaque “any large country rising so rapidly was bound to cause problems for the world trading system. In fact, Japan had been perceived as a special trade problem, and its products subjected to a range of discriminatory barriers, well before its era of double-digit growth began... Hence, there developed a widespread perception of Japan as a ‘free rider’ on the international trading system, exploiting market opportunities abroad while only grudgingly making changes at home”.

¹³² Além disso, alguns fatores contribuíram para o desenvolvimento do leste Asiático. Entre eles, a importância geopolítica da região para a Guerra Fria, principalmente no seu início; o Japão e seu posicionamento de desenvolvimento de sua periferia; e a qualidade do capital humano, hábil a lidar com vários tipos de situações (Ayerbe, 2002:234). Entre 1946-1978, os Estados Unidos enviaram US\$ 13 bilhões à Coreia do Sul e US\$ 5,6 bilhões à Formosa.

Os desafios da década de 1990 e a Política Comercial de Bill Clinton (1993-1995)

Os anos do governo George W. H. Bush (1989-1992) foram marcados por fortes reações ao unilateralismo norte-americano por parte dos principais parceiros comerciais, com destaque para o Japão e a União Européia, o que obrigou os Estados Unidos a rever a utilização de alguns mecanismos presentes na “Omnibus and Trade Competitiveness Act” de 1988, com destaque especial para a super 301 (Ryan,1995). Mesmo com estas mudanças, principalmente após a ascensão do partido democrata ao poder com Bill Clinton (1993-2000), o unilateralismo agressivo norte-americano continuou a reverberar em outros níveis, com desdobramentos inclusive na condução da rodada Uruguai.

A campanha de Clinton, com o slogan “it’s the economy, stupid!”, garantiu um espaço importante para as questões econômicas (e comerciais) em sua plataforma de governo. Em 1992, James Carville, chefe de campanha do partido democrata, afirmou que “we never lost an opportunity to remind voters that the economy was a mess, and that was why they were turning away from Bush” (Rowen, 1992). Em seus discursos durante a campanha, bem como em algumas entrevistas concedidas, Clinton deixava claro suas intenções comerciais: construiria uma política comercial nem abertamente protecionista e nem totalmente livre-cambista. Para Rowen (1992b), esta combinação só seria possível com exigências de “tratamento recíproco” de importações de parceiros na Europa e na Ásia. Nas palavras do então candidato Clinton, seu governo focaria numa “strategic trade policy, not a ‘managed trade’ policy”, num claro ataque a condução das questões comerciais por Bush.

Clinton também enfatizava a importância da conclusão do NAFTA e da rodada Uruguai. Não obstante, ao mesmo tempo, apoiava a renovação da super 301 (expirada em 1990), a continuidade da utilização da seção 301 convencional, e a “caça” às práticas injustas de comércio. Também não negava a possibilidade de retaliações definidas como “carefully thought-out, contry-specific”, deixando os governos japonês e europeu confusos sobre o que esperar. Para Tyson (1993) a política comercial que Clinton estava desenhando

pode ser definida como “ativista cautelosa”, principalmente em questões de alta tecnologia. Para a autora, a maioria das barreiras ao livre comércio enfrentadas pelos Estados Unidos de produtos de alta tecnologia não eram cobertos por acordos multilaterais. “Therefore, for the foreseeable future, the question facing the United States isn’t whether to address these barriers unilaterally, but how to do so efficaciously” (Tyson, 1993), conclui.

Nas discussões sobre sucessão presidencial, do ponto de vista comercial, Clinton representou um grupo moderado. Enquanto a maior parte dos livre-cambistas tradicionais, liderados por Bhagwati, afirmava que as intervenções unilaterais norte-americanas causavam severos danos ao sistema multilateral, o grupo que prevalece, denominado por Tyson (1993:10) de livre-cambistas moderados, não ignorava a alternativa multilateral ao mesmo tempo em que não descartava as vias unilaterais. “Unilateral measures [...] may be justified under some circumstances”. Em suma, apesar de Clinton assumir a presidência defendendo grandes rupturas com os governos anteriores, seu governo foi marcado pelas mesmas contradições em termos comerciais, com aparentemente uma única solução: a utilização paralela e coordenada de instrumentos unilaterais, bilaterais, regionais e multilaterais, apontando para uma única direção, o fortalecimento da indústria norte-americana e a consolidação de sua superioridade econômica.

Contudo, as incertezas existentes nos Estados Unidos não devem ser ignoradas e contribuíram muito para este cenário. A principal delas está relacionada à economia deste país. O desemprego permanecia alto no início da década de 1990, chegando a 7,5% em 1992. Além disso, muitas empresas continuavam a sofrer com o fluxo de importações, e o déficit comercial continuava em patamares elevados, totalizando cerca de 96 bilhões em 1992¹³³. Hobsbawm (1994:19) chega a afirmar que no início da década de 1990, dando continuidade a uma série de eventos que vinham desde a década de 1970, “o mundo capitalista viu-se novamente às voltas com problemas da época do entre-guerras que a Era de Ouro parecia ter eliminado: desemprego em massa, depressões cíclicas severas, contraposição cada vez mais espetacular de mendigos sem teto a luxo abundante, em meio a rendas limitadas de Estado e despesas ilimitadas de Estado”.

¹³³ Ver anexo 1

Esta preocupação, se observarmos a política comercial norte-americana em perspectiva histórica, não é fruto apenas da década de 1990. Trata-se de algo muito mais antigo, com no mínimo trinta anos quando Clinton assume a presidência. Ainda na década de 1970 as exportações de produtos manufaturados dos Estados Unidos sofreram uma queda significativa. A perda de competitividade causou uma reestruturação no mercado de trabalho, aumentando o desemprego e diminuindo os salários, além de aumentar a importância do setor de serviços. Em 1992, por exemplo, este setor apresentava um saldo de 57,5 bilhões de dólares, aumentando o déficit total da balança comercial para 39,2 bilhões. Como reflexo disso, o setor de serviços e de propriedade intelectual (além do comércio intrafirma, como vimos) ganham cada vez mais destaque para a compreensão e funcionamento da economia norte-americana.

Em resumo, o ponto chave para a compreensão da sucessão presidencial naquele período foi a fraqueza econômica. Neste contexto, Bill Clinton derrota George Bush nas eleições de 1992. A primeira administração Clinton passa a dar maior ênfase aos temas econômicos, o que teve reflexos na estrutura organizacional do Executivo para as questões internacionais, tanto de segurança quanto de economia internacional. Neste período cresce a percepção de que a segurança dos Estados Unidos passava pela manutenção de sua primazia econômica, o que parecia inverter, no plano da política comercial, a tensão entre segurança e comércio. Com isso em mente, a plataforma econômica de Clinton tinha três frentes principais: o reequilíbrio orçamentário, a modernização da indústria norte-americana e a abertura de mercados utilizando a estratégia de múltiplas dimensões.

Do ponto de vista comercial, Clinton assume enfrentando um enorme desafio: o de conciliar pressões setoriais no congresso, o apoio incondicional dos liberais tradicionais aos movimentos multilaterais. Segundo Lawrence (1996:280), “driven by geostrategic concerns motivated by the cold war, the United States had opened its markets, but foreign countries had not reciprocated”. Na mesma linha que seu antecessor, a alegação principal do Congresso durante os primeiros anos do governo Clinton apontava para o “resultado desastroso” da seguinte combinação: enquanto governos estrangeiros apoiavam suas empresas com políticas industriais, os Estados Unidos adotavam uma abordagem de abertura unilateral (ou reciprocidade assimétrica). Portanto, a via unilateral não poderia

nunca ser descartada, e o fast-track foi a principal moeda de troca do Congresso para garantir apoio presidencial a esta dimensão.

Clinton adota, deste modo, uma posição moderada. Resgatando os princípios do fair trade, procurou usar o peso da economia norte-americana e seu consequente poder de barganha forçando a abertura de parceiros econômicos. Para um país como os Estados Unidos, Lawrence (1996:282) afirma que “it makes more sense to use its bargaining power to use reductions in barriers at home to improve access to markets abroad” (Lawrence, 1996:282). Esta característica da estratégia de Clinton nos ajuda a compreender, por exemplo, o apoio japonês, europeu e brasileiro para o avanço das negociações do GATT, mesmo com a inclusão de novos temas. Estes governos entenderam que por esta via seria mais fácil garantir acesso ao mercado norte-americano além de se verem livres das retaliações agressivas por meio da super 301 e da seção 301 convencional. Deste modo, neste período assistimos a intensificação do compromisso asiático para com o multilateralismo. Para Ryan (1995:150), “it is growing, however, not because of a newfound belief in the logic of comparative advantage but because of a realization about the logic of interdependence”. Ao nosso ver, a primeira parte do argumento parece adequada, mas a segunda desvia o foco para a dinâmica negociadora do período: não se trata de interdependência apenas, mas das constantes ameaças de retaliação.

Outra característica da política comercial de Clinton diz respeito ao seu escopo. Atuando a partir do legado de seu antecessor, Clinton defende a inclusão de novos temas. Todos os temas de interesse dos Estados Unidos (Compras governamentais, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, subsídios e medidas compensatórias, investimentos, licenciamento de importações, valoração aduaneira) foram incorporados no GATT e no NAFTA de alguma forma, para além das tradicionais questões de serviço e propriedade intelectual.

Quanto ao tema “serviços”, a tabela abaixo é ilustrativa. Existe uma correlação entre o saldo na balança de serviços norte-americana e os debates em torno do tema dentro do GATT. Em outras palavras, quanto maior a importância que o saldo no setor de serviços para a economia norte-americana, maior é a quantidade de debates e citações em torno deste setor nos documentos do GATT. Quanto à propriedade intelectual percebe-se uma

dinâmica parecida. Quanto maior o número de patentes registradas pelas indústrias norte-americanas, maior a quantidade de referências ao tema nos documentos do GATT. Embora a correlação não seja determinante, é bom destacar, não há como negar que a economia norte-americana é um forte indutor de debates no plano multilateral.

Tabela 26: Ascensão da importância dos serviços e da propriedade intelectual na economia norte-americana e no GATT

	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995
Serviços *	263	290	609	1038	1594
Balança de serviços (saldo)**	US\$1.214	US\$4.001,16	US\$7.220,33	US\$13.647,33	US\$56.820,83
Propriedade Intelectual***	0	4	28	424	615
Quantidade de patentes****	108.474	109.108	117.239	148.735	193.945

*Quantidade de referências à serviços nos documentos do GATT <<http://http://gatt.stanford.edu/>>

** Em milhões de dólares, média quinquenal. Dados extraídos de Economic Report to the President, 2012

***Quantidade de referências à propriedade intelectual nos documentos do GATT <<http://http://gatt.stanford.edu/>>

**** Total de petições feitas ao governo norte-americano, média quinquenal. Dados extraídos de US Patent and Trademark Office.

No que se refere à propriedade intelectual, enquanto os Estados Unidos doutrinavam o cenário por meio da aplicação da Special 301, Clinton pressionava a incorporação deste tema definitivamente na agenda multilateral. Segundo Zutshi (1999:47), “the TRIP agreement that was finally accepted did impose several restrictions which the developing countries had opposed. This was due to a number of factors that accentuated the already existing unequal bargaining power between developed and developing countries”. Como exemplo, Zutshi cita a pressão coordenada entre os países desenvolvidos a favor da inclusão de TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), as dificuldades

de manutenção das coalizões dos PEDs em grande parte devido a pressões bilaterais exercida pelos países desenvolvidos, entre outras questões. “At the end of the day, it was the assessment of developing countries that they needed a multilateral trading system, based on principles of non-discrimination [...] and if the inclusion of TRIPS in the system was the price for that, they would have to pay it”, conclui (Zutshi 1999:48).

Desta maneira, além da continuação de grande parte dos distúrbios econômicos dos Estados Unidos na primeira metade da década de 1990, com destaque para o desemprego, *outsourcing*, desequilíbrios no balanço de pagamentos, entre outras coisas, houve continuidade nas regras do jogo político doméstico. Os princípios de *Fair Trade* institucionalizados na lei de 1988 permanecem influenciando as políticas de comércio neste período, com Bush e Clinton. Na primeira metade da década de 1990 prioriza-se a abertura do mercado japonês¹³⁴ para automóveis, auto-peças, equipamentos medicinais, telecomunicações e seguros. Contudo, os NICs e os principais pólos de exportação do mundo subdesenvolvido, como o Brasil e a Índia, também eram alvos em potencial.

Além disso, com o fim da Guerra Fria, reduz-se a necessidade de manutenção da aliança atlântica. Com isso, o paroquialismo econômico se amplia, contribuindo para a completa destituição de qualquer referência ao “sistema antigo” de política comercial norte-americana. Há um distanciamento ainda mais acirrado do Departamento de Estado, historicamente mais preocupado com as questões tradicionais de segurança, nas questões de comércio. Nas palavras de Clinton, “This would ensure ‘that economics is no longer a poor cousin to old school diplomacy’” (Dryden, 1995: 383).

Também é importante destacar o papel desempenhado pelo USTR no período em questão. Esta agência manteve seu papel central na formulação de política comercial dos Estados Unidos. Destler (2005:197) chega a afirmar que “the USTR entered the 1990s with a continuing – and in some ways strengthened – central role”. Embora com algumas diferenças, o papel do USTR permanece o mesmo na sua essência, mas com uma

¹³⁴ O Japão continuava a ser o principal alvo, como nos confirma Tsurimi (1994) “Just as President Clinton has harped on trade deficits as if they were mainly caused by Japan, one President after another has loudly blamed Japan for America’s economic and political problems”. Confirmando esta tendência, Tsurumi (1994) conclui que o governo norte-americano “[...] have used American anger against Japan as the pretext for threatening trade sanctions”.

vantagem: Com a fim da ameaça soviética, esta agência fica ainda mais forte, demandando do Japão melhores condições na relação comercial entre os dois países.

A utilização dos remédios administrativos durante a primeira década de 1990 também é outro indicador importante que nos ajuda a concluir que houve continuidade com as políticas de *Fair Trade*, embora tenha ocorrido uma relativa queda no número de petições. Esta década mantém a mesma tendência iniciada ainda na década de 1970, com a utilização constante tanto do *countervailing duty* (CVD). Por meio desta medida quando uma empresa norte-americana pede ao governo a implementação de taxas para retaliar práticas consideradas desleais, como restrições e subsídios em outros países, quanto do antidumping (AD), o governo busca compensar por meio de taxas a entrada de produtos no país com preços extremamente abaixo do custo do produto (Vigevani, *et al*, 2003).

A busca por proteção sob o CVD teve diminuição no período de 1989 a 1994, como podemos ver na tabela abaixo. Contudo, Destler (2005) explica esta queda nas solicitações devido ao papel desempenhado pelas indústrias siderúrgicas. Estas indústrias passaram a ser protegidas pelos *Voluntary Export Restrictions* (VER). O mesmo autor chama nossa atenção para o fato de o pico de 42 de solicitações de CVDs em 1992 corresponder ao ano em que os VERs expiraram (Destler, 2005). Já os casos de AD continuaram elevados no período em questão, principalmente devido ao aumento no nível de aceitação das petições por parte do governo. Isso ocorreu porque houve um relaxamento das exigências feitas para a adequação ao mecanismo, além de ser considerada aceitável pelas normas do GATT. Quanto ao *escape clause*, de 1989 a 1994 houve apenas duas investigações. Já o *Trade Adjustment Assistance* (TAA) teve sua utilização reduzida nos anos 1980 e a baixa taxa de concessão de benefícios se manteve de 1989 a 1994, com menos de 50% (Mundo, 1999; Destler, 2005).

Tabela 27: Casos de CVD, AD e Escape Clause (Seção 201)

Ano	CVD	AD	Escape Clause
1989	7	23	0
1990	7	43	1
1991	8	51	0
1992	42	99	1
1993	5	42	0
1994	7	43	0

Extraído de Destler (2005)

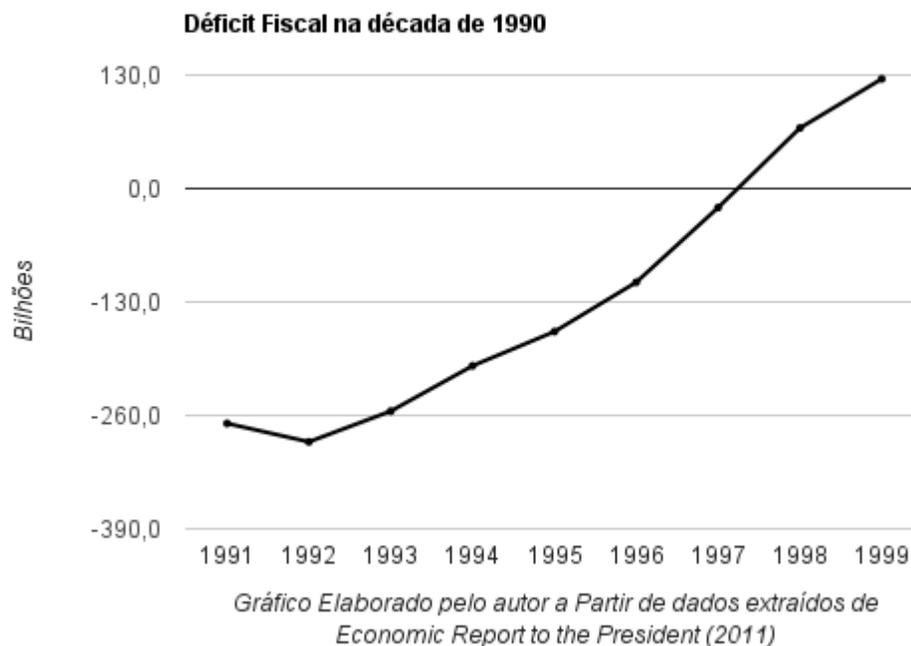
Embora esta posição de confrontação existisse, ela não representou uma mudança qualitativa. O protecionismo se mantinha como alternativa inviável, mas a proteção continuava a ser exigida. A solução para isso, tal qual no período de Fair Trade, fora a proteção por meio da liberalização, característica básica do Unilateralismo Agressivo do final da década de 1980 e um instrumento de extrema importância para a criação da pauta internacional bem como para revigoramento do multilateralismo. Tal alternativa tratava-se de uma forma de equacionar estes dois vetores: proteção por meio da liberalização. Assim, o Congresso, com seus interesses paroquialistas, se sentiria contemplado, bem como o Executivo, com suas políticas de Estado.

Do ponto de vista orçamentário, segundo Gilpin (2000), o governo Clinton “considerava que os sistemas nacionais de assistência à saúde (medicare e medicaid), onerosos e dados ao desperdício, deveriam ser reformados”, além da necessária intensificação da competitividade da indústria americana e qualificação de mão-de-obra. Em seu primeiro discurso, Clinton prometeu acabar com o Welfare “da maneira como o conhecemos”, tinha por objetivo acabar com as políticas de welfare como um estilo de vida. Embora na prática as políticas de Clinton tenham sido menos assertivas do que no discurso, os anos 1990 assistiram uma virada importante do ponto de vista fiscal.

As políticas adotadas por este governo reequilibraram o orçamento americano, quebrando o padrão que havia sido desenhado durante os anos Reagan. Durante esta década os Estados Unidos romperam com o déficit fiscal de cerca de 260 bilhões em 1990 e, a

partir de 1997, passam a ter superávit fiscal, chegando a cerca de 130 bilhões em 1999. Enquanto a década de 1980 assistiu a elevação da dívida pública cerca de 133% mais veloz do que o crescimento do PNB, a década de 1990 assistiu este índice cair para cerca de 21%.

Figura 7: Déficit Fiscal na década de 1990



A política fiscal de Clinton fora, em grande medida, resultado de escolhas muitas vezes impopulares, mas que foram possíveis devido a conjuntura da década de 1990. Tais reformas foram acompanhadas de dois mecanismos legais principais. O primeiro deles tratou-se do Plano de Redução do Déficit de 1993 que projetava cerca de 500 bilhões em redução dos gastos públicos. O segundo projeto de lei, aprovado em 1997, tratou-se da Lei do Orçamento Equilibrado de 1997, um importante acordo bipartidário para a eliminação do déficit do orçamento nacional, com o objetivo de criar condições para o crescimento econômico, além de promover uma profunda reforma da previdência com o objetivo de economizar cerca de 3 bilhões e canalizar para a geração de emprego. Além destas duas leis, vale citar a lei ratificada em 1996 onde passou a exigir-se mais trabalho dos

beneficiários da previdência social, limitando consideravelmente o tempo do benefício. Do ponto de vista dos gastos, um importante indicador, se comparado com a década anterior, foi a redução dos gastos com segurança e defesa. Houve, portanto, uma queda de 8% dos gastos nessa rubrica (de 299 para 274 bilhões), deixado de ser o principal vilão dos gastos públicos.

Todas as demais rubricas sofreram acréscimos quantitativos. O topo do ranking dos gastos federais passou a ser ocupado pela rubrica “social security” aumentando 57% durante a década de 1990 (de 248 para 390 bilhões), seguido pelas rubricas pagamento de juros, income security e medicare. Quanto a income security, houve um crescimento de 63% do tamanho da rubrica durante a década de 1990 (de 148 para 242 bilhões), enquanto que Medicare assistiu a um crescimento de 93% (de 98 para 190 bilhões). Entretanto, se comparado com a década de 1980, a década de 1990 representou um freio importante nos gastos com social security, income security e medicare. Estas rubricas cresceram 27% mais devagar do que a década anterior. Esta redução foi significativa para o equilíbrio destes programas que, caso seguissem a tendência iniciada durante o governo Reagan, quebrariam muito rapidamente.

O multilateralismo agressivo: o Nafta, a APEC, a conclusão da rodada Uruguai e a criação da OMC

A primeira metade da década foi de extrema relevância para a política comercial norte-americana. Durante o primeiro mandato Clinton, a negociação da Rodada Uruguai ocorria paralelamente a do NAFTA, além da aplicação de medidas unilaterais e conversas com a Ásia. A Rodada Uruguai era a prioridade para os EUA, mas, como o NAFTA oferecia as melhores oportunidades de avanço, a agenda do USTR se concentrou no processo regional, que foi assinado em 17 dezembro de 1992. Segundo Vigevani (et al, 2007), “a concentração no NAFTA, aliás, tinha propósito político doméstico, de apresentar resultados positivos concretos no campo comercial”. As negociações do acordo, iniciadas um ano antes em Toronto, foram formalizadas pelo primeiro ministro canadense, Brian Mulroney, pelo presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari e pelo então presidente dos

Estados Unidos da América, George H.W. Bush. Clinton, entretanto, ficou com a missão de ratificar o acordo domesticamente e, para isso, precisaria enfrentar o Congresso.

Com o acordo já estava em andamento entre Estados Unidos e Canadá, a grande expectativa era saber como o México e o congresso norte-americano se comportariam. O bloco econômico do NAFTA abrigava na época 416 milhões de habitantes, com um PIB de cerca de 11 trilhões de dólares. A renda per capita do bloco era de aproximadamente US\$ 28,900 (Canadá), US\$ 9,000 (México) e US\$ 35,900 (Estados Unidos) (Cavanagh *et al* 2002:61). Do ponto de vista da teoria de integração regional, o NAFTA apresentava um elemento aparentemente novo: seria o primeiro arranjo com assimetrias tão intensas, unificando países com pesos econômicos e políticos tão dispares como Estados Unidos e México. Em razão disso, os prognósticos sobre as consequências do acordo variavam significativamente. Ainda em campanha, Clinton havia afirmado que apoiaria o NAFTA desde que fossem negociados acordos complementares relativos a meio ambiente e direitos trabalhistas (Mundo, 1999; Destler, 1995)¹³⁵. Segundo Vigevani (et al, 2007), “esse posicionamento do presidente tem boa parte de sua explicação nas críticas que o Partido Democrata faziam sobre esses aspectos do acordo negociado pela administração Republicana de Bush”. Deste modo, mesmo com a assinatura do acordo no final de 1992, a negociação teve que ser reaberta para contemplar as novas forças políticas norte-americanas com a eleição do novo presidente.

Mickey Kantor, a despeito das críticas que recebera, foi o escolhido pelo governo democrata para a implementação do NAFTA e da rodada Uruguai. Segundo Destler (2005:1999), a mensagem inicial de Clinton sobre o NAFTA não era muito clara, permitindo que assessores da Casa Branca atacassem uns aos outros publicamente. Mais tarde, para viabilizar o acordo politicamente, Clinton fez uma serie de concessões para ambientalistas e sindicatos, além de concessões setoriais, como açúcar e cítricos. Interessante lembrar as ameaças que existiam no período que apontavam a aproximação do México com o Japão que se intensificaria caso o acordo não fosse ratificado. Segundo o

¹³⁵A princípio, havia muitos questionamentos trabalhistas e ambientais, que só foram resolvidos em agosto de 1993. “Clinton approved them, had more than one “last”. meeting among his advisers, and came down strongly, at last, in NAFTA’s favor. “Progress with environmentalists notwithstanding, NAFTA still faced an uphill struggle. The White House congressional relations chief, Howard Paster, feared that the votes were not there and that the administration had spent all its political chips in the budget fight” (Destler, 2005).

próprio Clinton, “Japan has to this date enjoyed na ‘unfair tariff advantage’ via Mexico’s current trade policy – na advantage that NAFTA would eliminate” (Hallett, 1993).

Esta dinâmica fez com que o processo de ratificação no Congresso foi bastante polêmica, com debates ferrenhos entre os dois partidos. Como argumenta Vigevani (2007), “republicanos, com coesão, apoiavam a ratificação do NAFTA, enquanto os Democratas, mesmo com os acordos complementares, estavam divididos sobre a questão”.

“Os Democratas refletiam em boa medida segmentos fortemente organizados de sua base social. Aparentemente tradicionais grupos protecionistas, como as indústrias siderúrgica e têxtil perdiam força, mas os sindicatos de trabalhadores atuaram de forma unida e forte junto aos congressistas Democratas pela rejeição do NAFTA. No plano político doméstico, a relação entre o presidente Clinton e os congressistas, mesmo os Democratas, não possuíam sinergia. Segundo Cohen (2000), relações tão amargas entre a Presidência e o Congresso de maneira comparável só podem ser encontradas no século XIX. Outro elemento complicador foi a renovação dos legisladores, os quais não tinham experiência com a forma de trabalhos desenvolvida nas décadas anteriores sobre a política comercial. A oposição feita teve tamanho sucesso entre os Democratas que o diretor de orçamento de Clinton chegou a declarar que o NAFTA estaria perdido. O acordo complementar sobre meio ambiente, porém, diluiu a oposição dos grupos ambientalistas, revertendo-a em apoio em muitos casos”. (Vigevani, 2007)

Como nos lembra Vigevani (2007), “a ratificação também foi dificultada pela questão orçamentária: devido aos esforços de tentar equilibrar o orçamento federal, os cortes tarifários, com conseqüente queda da arrecadação, teriam de ser equilibrados com redução de custos ou aumento de impostos”. O acordo foi aprovado por 234 a 200 em 13 de novembro de 1993, com 102 votos democratas a favor e 156 contrários, e 132 votos republicanos a favor e 56 contrários. Já no Senado o acordo foi ratificado por 61 votos e 38 contrários.

Para os propósitos deste trabalho, vale destacar que a aprovação do NAFTA teve dois efeitos principais: a primeira foi a dimensão doméstica de um acordo de comércio internacional. A este respeito, Rowen (1993) afirma que “a future trade negotiations get deeper into domestic economic issues, it will become ever more difficult to get multilateral agreements. The next wave of liberalization is likely to come from regional and bilateral deals, where more direct reciprocity is possible” (Rowen, 1993). A segunda foi o efeito que o NAFTA teve na rodada Uruguai. Sobre este ponto Steinberg (2002:349) afirma que “some

have also suggested that the negotiation of the North American Free Trade Agreement served as a U.S. exit tactic that brought Europa back to the bargaining table in the Uruguay Round”. Com o NAFTA aprovado, o USTR se concentrou na Rodada Uruguai e na sua ratificação, ocorrida em 1994. Entretanto, um dia depois da aprovação, Clinton recebe nos Estados Unidos 18 representantes de Estado, membros da APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). A primeira reunião ministerial da APEC aconteceu justamente no primeiro ano de seu governo. Após conversas com primeiro-ministro australiano Paul Keating, Clinton convidou os chefes de governo das economias membros para uma reunião de cúpula em Seattle. Tal iniciativa objetivava, além das tradicionais questões de abertura comercial, acelerar as discussões no GATT e “regionalizar” a imposição de “regras justas” que os Estados Unidos vinham impondo ao Japão.

Representantes de estado de 18 países desembargaram nos Estados Unidos num momento crítico para a política comercial do país. Naquela mesma semana, o Congresso discutia o futuro do NAFTA (Sanger, 1993). Chegaram, portanto, repletos de desconfiança. Em declaração feita à imprensa, representantes afirmam estar preocupados com o entusiasmo de Washington em transformar o fórum numa organizaçãoambiciosa, destinado a liderar o caminho para a liberalização do comércio (Sanger, 1993). Por razões já mencionadas aqui, o governo japonês era um dos mais apreensivos. Como destaca Sanger (1993), “Japan [...] is now nervous that Washington is moving too fast, proposing free-trade rules and investment guidelines”. A fala do representante da Malásia é ilustrativa. Para ele, a política comercial ocidental daria lugar a exigências de estilo ocidental de governança - enfatizando a liberdade individual em detrimento do desenvolvimento econômico. “They want us to practice the kind of democracy that brings about instability, economic decline and poverty [...] With this, they can threaten and control us” (Sanger, 1993). Em outra oportunidade, o autor destaca que:

“Asian officials have expressed alarm at the speed at which the United States appears to be seeking changes to achieve its goals. Some of the hesitations are rooted in memories of Western colonialism. **Other fear that Mr. Clinton’s enthusiasm is really an effort to expend its ‘results oriented’ trade policies beyond Japan’s shores**”(Sanger, 1993, *grifo nosso*)

Como resultado da conferência, além de reduções tarifárias, chegou-se a um posicionamento até ali comum sobre as negociações que aconteciam na rodada Uruguai. “We trust our partners in Geneva will take careful note of this solidarity and unity of purpose of APEC members”, afirmou Mickey Kantor, representante do USTR (Holmes, 1993).

Aqui vale uma observação. Neste período assistimos ao início de uma tendência que chegaria a seu ápice no início da década de 2010. Trata-se de acordos de comércio regionais notificados ao sistema GATT/OMC. A figura abaixo sistematiza esta tendência que tem sido interpretada de duas maneiras diferentes. A primeira, representada pelos liberais mais radicais, entende que tal movimento pode ser considerado danoso ao regime multilateral, distorcendo o comércio em blocos regionais e retardando projetos globais. A segunda, mais alinhada com o que defendemos aqui, entende que os projetos de regionalização, pelo menos aqueles onde os Estados Unidos estão presentes, não são incompatíveis com os movimentos multilaterais. Pelo contrário, a estratégia foi desenhada para acelerá-lo.

Figura 8: Acordos de comércio regionais em vigor reconhecidos pelo sistema GATT/OMC (1958-2012)

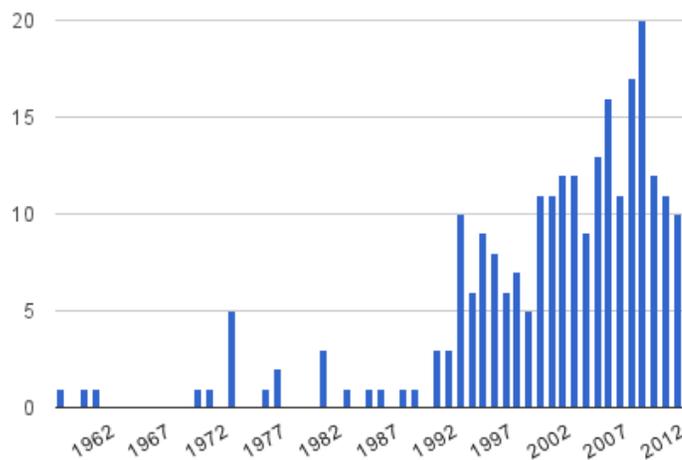


Figura elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de WTO (2013)

Para o governo Clinton, era importante que as negociações se encerrassem naquele ano considerando que o fast track expiraria. O mecanismo tinha sido concedido em 1988 até 1993 para acomodar as negociações do GATT e do NAFTA, (Mundo, 1999; Destler, 2005) e foi prorrogado por mais 10 meses para que a rodada Uruguai fosse concluída. O embate em torno do fast-track, como nos mostra Vigevani (*et al*, 2007) era alvo de fortes manifestações no Congresso, com destaque para o Ways and Means e o comitê de finanças do senado. A ratificação do acordo pelo Congresso deveria ocorrer sob a administração Clinton.

A Rodada Uruguai deu prosseguimento a este processo iniciado na rodada Tóquio, onde as tarifas e cotas já eram questões desgastadas, havendo necessidade de se intensificar a integração entre os interesses e compromissos dos países. A pressão por alterações das normas da estrutura multilateral de comércio estavam amparadas na crença de que a as instituições do GATT, expressa principalmente no artigo I do acordo, não enxergavam diferenças entre os países ricos e pobres (Bhagwati & Hirsch, 1999). Desse modo, acreditava-se que, para que as negociações se tornassem mais benéficas para os interesses dos PEDs, seria preciso revisões profundas. A institucionalização de “novos temas” como serviços, propriedade intelectual e investimentos, contribuiu para tornar as negociações ainda mais complexas.

Uma das chaves para o entendimento da rodada foi a clivagem norte-sul. Por pressão dos países subdesenvolvidos, organizados em coalizões, temas agrícolas, por exemplo, entraram pela primeira vez nas negociações. Em geral, a declaração inicial da rodada foi muito mais modesta do que o governo norte-americano gostaria que fosse em grande medida devido às críticas do bloco subdesenvolvido. Entretanto, ao final das negociações, a maioria das bandeiras dos países subdesenvolvidos caíram por terra, com destaque para questões agrícolas, tema sensível para os Estados Unidos e União Européia. Steinberg (2002) já nos alertou para esta dinâmica negociadora. Para este autor, o início das negociações são geralmente mais ecléticos (o que ele chama de *law-based*) e que as manifestações dos países poderosos são mais evidentes durante, mas principalmente no fechamento, das rodadas. Em outros termos, embora no início os subdesenvolvidos

tivessem mostrado um poder de agenda maior, no decorrer da rodada a situação se inverte. Segundo Guimarães (2005), foi a partir de 1988 que esta balança começa a pesar novamente na direção dos países ricos.

Esta mudança na dinâmica negociadora em detrimento dos países subdesenvolvidos, a nosso ver, acontece por três motivos principais. O primeiro, já abordado nas seções anteriores, tem a ver com a euforia neoliberal e as reformas que se passavam na periferia bem como a intensificação dos pressupostos do consenso de Washington.

O segundo tratava-se dos importantes *trade offs* que ocorreram, para além das ameaças unilaterais norte-americanas via super 301 e seção 301, como vimos nas seções anteriores. Para manter algumas condições especiais, com destaque para o SGP, aceitaram a inclusão dos novos temas (serviços, TRIPS, TRIMS, harmonização doméstica, etc). A este respeito, Brown afirma que “for the weaker countries, especially the developing countries, there was a price to be paid for a more orderly trading system that helped safeguard them against arbitrary behavior on the part of their more powerful trading partners” (Brown, 2003:153). Para Guimarães (2005:18) “procurava-se garantir certas preferências para os países mais pobres e, por outro, tentava-se regular o uso de certos instrumentos, principalmente barreiras não tarifárias a fim de coibir a enxurrada de produtos provenientes dos países em desenvolvimento nos mercados dos países ricos, notadamente os EUA”. Em outra oportunidade, o autor sistematiza a questão da seguinte forma:

“A rodada Uruguai mudou completamente a postura dos países em desenvolvimento em pelo menos dois sentidos. Primeiro a pressão do novo regime que se construía nos moldes das propostas americana e europeia, mais ligadas à harmonização das políticas públicas em nível global, contribuiu para que os países em desenvolvimento abrissem unilateralmente suas economias sem reivindicar concessões por parte dos países ricos. Segundo essa abertura possibilitou que os mesmos países paulatinamente adotassem uma postura mais recíproca, uma vez que a liberalização econômica os transformou em mercados potenciais para as empresas dos países ricos, em especial aquelas ligadas à área de serviços” (Guimarães, 2007:49).

Terceiro, acontecia uma inversão importante: o subdesenvolvimento, obviamente entendida como um problema para os países nesta condição, passou a ser entendido como privilégio pelos países ricos. Só mesmo um ator muito poderoso convence o mundo de que

a deficiência (neste caso, o subdesenvolvimento) de um é, na verdade, um privilégio (já que sua “condição especial” não obrigaria a aceitar regras recíprocas). Neste sentido, os Estados Unidos afirmavam que, “por meio de concessões (waivers) dadas pelos países ricos à utilização da cláusula da nação-mais-favorecida (NMF), os países em desenvolvimento tinham mais direitos que deveres no sistema multilateral de comércio” (Guimarães, 2005:14)¹³⁶. Este autor conclui dizendo que a crítica norte-americana às demandas dos países subdesenvolvidos estava baseada na ideia de que os países pobres tinham “pouco a oferecer e muito a demandas”. O preço disso seria a inclusão dos novos temas.

O acordo sobre Têxteis, outro setor importante para os países subdesenvolvidos e historicamente negligenciado, também ficou bastante distante de um acordo considerado satisfatório (Raffaelli, 1999). Já a temática Agrícola, outro tema sensível para os países subdesenvolvidos, foi totalmente excluída das discussões do GATT até a Rodada Uruguai (Ricupero, 1999:13; Yeutter, 1999). Devido a esforços conjuntos, com destaque para o Grupo de Cairns, a Rodada Uruguai foi significativa, incluindo disciplinas mais rígidas contra subsídios à produção e à exportação, além de criar mecanismos de controvérsia e regular questões sanitárias e fitossanitárias, muitas vezes usadas como barreiras (Ramanzini Jr, 2012). Mesmo nas negociações agrícolas a pressão exercida pelos Estados Unidos foi central. A Segundo Yetter (2002:65), “section 301 of the US trade Law was a swift, decisive, powerful trade policy weapon. It began to have an impact in bilateral negotiations on agriculture and in other trade dispute as well”. Para Caroline Brookings (*apud* Bhagwati e Hirsch, 2002:73)

“The agreement was a remarkable achievement, bringing agricultural trade under the rules and discipline of the GATT for the first time. [...] In fact, the great tragedy for the agricultural sector and for the world economy is the nearly half century of time lost in getting this job started. If we had begun this process in 1947 when the GATT began its work in reducing industrial tariffs, we would have had a 50-year ‘adjustment’ period to transition down to full open markets in agriculture by 1997. And what difference that would have made”.

¹³⁶ “Os países em desenvolvimento eram caracterizados por uma posição passiva nas rodadas de negociação, o que implicava uma falta de reciprocidade nas barganhas. Essa reciprocidade denota, por sua vez, uma troca mútua de concessões não necessariamente equilibradas entre as partes envolvidas nas negociações. Os países em desenvolvimento alegavam que tinham problemas comerciais específicos [...] que restringiam as possibilidades de participar de forma totalmente recíproca” (Guimarães, 2005).

A ideia de se criar uma organização mundial de comércio foi sugerida inicialmente pelo Canadá, que negociava o NAFTA em paralelo. Esta organização serviria para garantir a implementação e a observância das regras pelos signatários, incorporando todos os acordos em um único fórum que teria, entre outras coisas, um sistema de solução de controvérsias mais eficiente. Para os países alvo das medidas unilaterais norte-americanas, um sistema mais rígido pareceria particularmente atraente. Desta forma, entendia-se que um maior legalismo nesta área constrangeria os Estados Unidos a não utilizarem mais estes mecanismos (Brown, 2003). Em suma, um sistema de solução de controvérsias, numa organização formal e permanente, ajudaria a resolver um problema criado pelo unilateralismo agressivo norte-americano.

A reação norte-americana, a princípio, foi de preocupação, temendo principalmente a resposta do Congresso. A preocupação não era descabida: circulava na imprensa declarações como estas: “The world Trade Organization is na insult to everything for which the Founding Fathers launched the American Revolution”. Do movimento “save our sovereignty”, a declaração foi a seguinte: “WTO represents a locked room with no escape”. Já o Instituto Ludwig Von Mises afirmou que “the proposed World Trade Organization would be an international bureaucracy targeting American sovereignty and freedom” (Cooper, 1994). Em contrapartida, os grupos favoráveis a organização afirmavam que “the WTO is nowhere near the monster that is critics depict. The organization can’t override U.S. law – only the U.S. itself can do that. It can’t take away national sovereignty – no outside body can force the U.S. to do what it doesn’t choose to do”. Nas palavras do USTR Mickey Kantor (*apud* Cooper, 1994), “No substantive change in U.S. rights and obligations will apply to us unless we agree to it”.

Grande parte das mudanças que ocorreram no sistema multilateral de comércio responde diretamente aos novos padrões industriais e aos novos desafios existentes nos países desenvolvidos. A indústria automobilística norte-americana é um bom exemplo: esta assistiu a uma elevação significativa de carros importados, principalmente do mercado japonês. Além disso, muitas indústrias norte-americanas migraram para outros países. A este respeito, Robert B. Cohen (1983) afirmou que “a fim de sobreviver, as empresas norte-

americanas estão se movendo para o exterior, optando por utilizar a produção japonesa no fornecimento de linhas inteiras de plantas de carros subcompactos (GM) ou investir quantias significativas em plantas brasileiras e mexicanas para construção de motores para carros nos Estados Unidos (Ford e GM)”. A utilização dos VERs (Voluntary Export Restraints) e do MOSS (Market Oriented Sector-Specific) são dois exemplos dos esforços para conter o déficit norte-americano no setor.

Tais demandas protecionistas chegam com facilidade ao Congresso, ajudando a explicar a dificuldade de ratificação do texto final da rodada Uruguai. Um dos principais senadores opositores à ratificação do tratado, senador Bob Dole, nos aproxima do clima vivido na época. Segundo Dole (1994), “far from blocking anything, I am trying to work things out to insure that in the frenzy to approve the Uruguay Round trade agreement, Congress does not undermine the budget rules, ruin domestic trade laws and subvert the long-term purposes of trade agreements generally”. O debate político foi intenso no Congresso, provocando adiamentos na votação do tratado (vide Rosenbaum, 1994). O tratado foi finalmente ratificado no dia 30 de novembro de 1994, por 288 votos favoráveis contra 146. Segundo Sanger (1994) “It was also a bipartisan endorsement of one of the key underpinnings of President Clinton's economic strategy: that free trade with all of the country's trading partners, even low-wage, developing countries whose laborers make less than a dollar an hour, will ultimately enrich American workers even if it costs jobs in some noncompetitive American industries”.

Como consequência disso, a criação da OMC representava um meio alternativo de atuação para vários outros setores prejudicados pelo que se denominava práticas desleais de comércio. Em outras palavras, o Órgão de Solução de Controvérsias seria uma forma extra de exigir os princípios incrustados na noção de Fair Trade norte-americana: proteção por meio de abertura forçada de países fechados aos produtos norte-americanos. Para Grimmett (2006), a Seção 301, expressão máxima das políticas de Fair Trade, como já vimos, “may be generally be used consistently with the [The Uruguay Round Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes], though some U.S. trading partners continued to complain that the statute allows unilateral action and forces negotiations through its threat of sanctions”. Charnovitz (1995:797) corrobora com este argumento ao

mencionar o papel das sanções de comércio na história, afirma que a OMC não representa nada de substancialmente novo. Segundo este autor, “Although to somewhat paradoxical effect, trade restrictions can also be used to pry open foreign markets. This idea grew popular in the United States in the late twentieth century, but the practice originated centuries ago”. Tyson (1994), em artigo publicado no Wall Street Journal, sistematiza bem a questão:

“What the agreement does not do is weaken our national trade laws. The agreement actually moves GATT procedures closer to U.S. procedures and complements U.S. laws for dealing with the unfair trade practices of foreign countries. For example, the agreement permits the U.S. to continue to use section 301 of the Trade Act of 1974 to enforce U.S. rights in areas not covered by the WTO [...] The Uruguay Round of GATT is the most far-reaching global trade agreement in history. It is a solid agreement that will help boost living standards in the United States and around the world” (Tyson, 1994)

Contudo, este arranjo não deixa de criar alguns custos. Afinal, o mesmo Órgão de Solução de Controvérsias pode ser utilizado tanto para implementar as políticas de Fair Trade dos Estados Unidos quanto para questionar suas políticas protecionistas ou unilaterais. A maneira encontrada para reduzir este efeito foi minimizar o poder de ação das apelações da OMC nos mecanismos legais deste país. No texto de ratificação, aprovado pelo Congresso norte-americano, esta ideia se institucionaliza:

(f) Actions Upon Circulation of Reports.--Promptly after the circulation of a report of a panel or of the Appellate Body to WTO members in a proceeding described in subsection (d), the Trade Representative shall--

(1) notify the appropriate congressional committees of the report;

(2) in the case of a report of a panel, consult with the appropriate congressional committees concerning the nature of any appeal that may be taken of the report; and

(3) if the report is adverse to the United States, consult with the appropriate congressional committees concerning whether to implement the report's recommendation and, if so, the manner of such implementation and the period of time needed for such implementation.

(g) Requirements for Agency Action.--

(1) Changes in agency regulations or practice.-- In any case in which a dispute settlement panel or the Appellate Body finds in its report that a regulation or practice of a department or agency of the United States is inconsistent with any of the Uruguay Round Agreements, that regulation or practice may not be amended, rescinded, or otherwise modified in the implementation of such report unless and until--

(A) the appropriate congressional committees have been consulted under subsection (f);

(B) the Trade Representative has sought advice regarding the modification from relevant private sector advisory committees established under section 135 of the Trade Act of 1974 (10 U.S.C. 2155);

(C) the head of the relevant department or agency has provided an opportunity for public comment by publishing in the Federal Register the proposed modification and the explanation for the modification;

(D) the Trade Representative has submitted to the appropriate congressional committees a report describing the proposed modification, the reasons for the modification, and a summary of the advice obtained under subparagraph (B) with respect to the modification; (United States Public Laws - H.R. 5110, 1994)

A este respeito, Grimmert (2006) afirma que

“adoption of panel and appellate reports finding that a U.S. measure violates a WTO agreement does not give the reports direct legal effect in this country [ouseja, osEstadosUnidos]. Thus, federal law would not be affected until Congress or the Executive Branch, as the case may be, changed the law or administrative measure at issue.[...] Only the federal government may bring suit against a state or locality to declare its law invalid because of inconsistency with a WTO agreement; private remedies based on WTO obligations are also precluded by statute”.

Em suma, a questão deve ser ratificada tanto pelo Executivo quanto pelo Congresso e, como os principais remédios administrativos e interesses paroquialistas se encontram nesta instituição, tornam-se difíceis de serem implementadas, principalmente quando os temas tratados são sensíveis politicamente ao país.

Para Guimarães (2005:6), em 1994 “o sistema multilateral de comércio parecia caminhar como sempre caminhou”. Para Porges e Price (2005), a criação da OMCembuti no plano multilateral, praticamente todos os objetivos comerciais presentes no trade act de 1988: “The Uruguay Round agreement was a significant policy victory for those in United States who advocated a more effective and universally binding set of multilateral rules and disciplines”, concluem (Porges & Price, 2005:404).

Antes mesmo de entrar em vigor, a OMC já estava cumprindo este papel. Um exemplo disso foi a discussão a respeito da entrada ou não da China na elaboração formal deste órgão. Segundo o jornal The New York Times (1994a), “China balks at adopting fair-trade rules, demanding exemptions that apply to small, developing countries. [...] Clinton

understands that the time to knock down China's protectionist policies is now, as the price of its membership” (New York Time, 1994a). Um ano depois, o mesmo jornal afirmara que “[China] pledged to eliminate import quotas on about 170 products and to cut tariffs next year on thousands of items. That is a welcome step in its campaign to qualify for World Trade Organization membership” (The New York Times, 1995). Em outras palavras, os Estados Unidos conseguiram fazer, por meio de uma instituição multilateral, o que tentava fazer unilateralmente no final da década de 1980. Tudo nos leva a crer que, se não fosse um instrumento aparentemente eficiente neste sentido, a OMC teria sido ignorada da mesma maneira pela qual o sistema GATT vinha sendo já na década de 1980.

CAPÍTULO 6 – MEIOS DIFERENTES, FINS SEMELHANTES: OS ESTADOS UNIDOS E O ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVERSAS DA OMC

Breves considerações sobre o OSC: os legalistas e os etapistas

A ratificação de Marrakesh, um dos principais movimentos institucionais de comércio dos Estados Unidos, representou um importante marco na história do sistema multilateral de comércio. De acordo com o clima da época, percebia-se o encaminhamento para um sistema internacional de comércio mais cooperativo, harmonioso e mais legalista. Do ponto de vista norte-americano, este movimento não se mostrava incompatível com os princípios estipulados no unilateralismo agressivo. No capítulo anterior, denominamos este fenômeno de multilateralismo agressivo. Em artigo publicado no Wall Street Journal em 1994, por exemplo, o ex-presidente dos Estados Unidos Gerald Ford afirmou que “the Uruguai Round of GATT is the most far reaching global trade agreement in history. It is a solid agreement that will help boost living standards in the United States and round the world” (Ford, 1994). Um dos principais motivos para isso, para além dos novos temas incorporados na rodada Uruguai, foi a criação do órgão de solução de controvérsias da OMC.

Desde o início da rodada Uruguai, a diplomacia norte-americana defendia a criação de um mecanismo de solução de controvérsias mais contundente. Entendia-se que um organismo deste tipo poderia ser eficiente na defesa do *fair trade*, mas agora não apenas pelos instrumentos unilaterais norte-americanos, mas por meio de um organismo multilateral. Com efeito, tal mecanismo teria esta vantagem, além de receber uma roupagem de legitimidade, característica que se intensificou com a institucionalização do *single undertaking* como princípio básico das negociações da organização. Este *princípio* tem sido comumente usado pela literatura como prova concreta da democrática e igualdade da OMC. De modo semelhante, o órgão de solução de controvérsias (OSC) recebeu leituras igualmente entusiastas. Segundo Lambert (2010), os estudos iniciais sobre o mecanismo revelavam “certo grau de entusiasmo e idealismo por parte dos juristas”. À medida que

países subdesenvolvidos começam a utilizar o mecanismo contra países ricos, esta perspectiva ganha ainda mais força, apontando para a natureza “apolítica” e “pragmática” do órgão. Neste sentido, Petersmann (1997) afirma que “the 1994 WTO Agreement, and its mandatory worldwide dispute settlement system, are miles tones on the long and winding road to worldwide economic freedom, consumer welfare and democratic peace”. O autor afirma também que o OSC poderia servir como modelo para outras organizações internacionais, como a própria ONU.

Apontando para direção semelhante, Varella (2009) afirma que “O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) tem se revelado um instrumento efetivo para lidar com problemas comerciais globais e para aportar um grau mais elevado de segurança jurídica nas relações multilaterais.” Para Varella, o OSC serve para a construção de um sistema “mais guiado por regras jurídicas e menos pela força das potências mais fortes”, além de garantir “a conformidade das partes”, criar jurisprudência e aumentar a segurança pública. Estas características, conclui o autor, garante “imparcialidade” e “legitimidade” ao sistema. Sobre este último ponto, ele destaca que

“Não se pode dizer que houve preferências políticas por Estados mais poderosos ou por temas mais sensíveis. A taxa de confirmação das irregularidades das alegações é praticamente a mesma entre todos os grupos de Estados. De certa forma, alguns temas politicamente sensíveis, como o meio ambiente, por exemplo, tiveram interpretações mais elásticas dos conceitos utilizados, a partir de uma análise estruturada de riscos, mas que não é inovadora e apenas segue um modelo já consolidado nos tribunais internacionais das Comunidades Européias e mesmo dos Estados Unidos” (Varell, 2009)

Em resumo, a literatura aponta três novidades principais do órgão a partir de 1995 que garante sua eficiência e legitimidade: Primeiro, a criação de um órgão de apelação, conferindo aos membros “a possibilidade de recurso a um mecanismo de hierarquia jurídica distinta”. Segundo, a “inversão da regra do consenso”, ou consenso negativo. Por fim, a retaliação cruzada (Lambert, 200:52).

Nesta direção, Lafer (2005:371) “o 'adensamento de juridicidade' proveniente da aplicação do [OSC] é uma medida de construção da confiança (*confidence building measure*), voltada para resultados, tutelando a segurança e a previsibilidade do sistema

multilateral de comércio”, garantindo assim legitimidade ao sistema. Na mesma linha, Kruger (2000) aponta para uma das características principais do organismo: sua automaticidade. Segundo a autora, esta característica tornaria o sistema menos suscetível a relações de poder. “No longer will it be feasible for a nation to block the results of a dispute settlement procedure [...] even for the United States, the new procedures will effectively require some alternation in traditional thinking about diplomacy connected with international economic relations”. Jackson (2000) aponta para o papel crucial que o OSC passa a ter para o funcionamento do sistema. Para a autora, “over the last fifteen years, many countries have come to recognize the crucial role that dispute settlement plays for any treaty system”. Embora o autor reconheça a existência de algumas clivagens, o saldo parece ser positivo.

Para Barral, uma das características do OSC que garante seu sucesso é a oscilação entre o que o autor chama de “legalismo” e “foro negocial”. Para ele, esta possibilidade desta oscilação garante o funcionamento adequado do sistema. “Tivesse se baseado somente em considerações estritas de legalidade, provavelmente houvesse menor percentual de cumprimento, pelos Membros, das decisões da OMC” (Barral, 2007:27). Tal pragmatismo “garantiu a evolução dos mecanismos utilizados e sua atual credibilidade”, conclui. Já para Thorstensen (2005:371), “o mais significativo resultado da Rodada Uruguai foi a adoção de um sistema de solução de controvérsias para os membros da OMC, com a possibilidade de aplicação de retaliações aos membros que adotarem medidas incompatíveis com as regras da Organização”.

Outra característica utilizada pela literatura para apontar a eficiência do OSC é o que convencionou-se chamar de “consenso negativo”. Para Lambert (2010:52), esta característica, além de garantir a automaticidade para as decisões do OSC, torna quase inviável qualquer tipo de reversão. Na mesma direção, Ferraz (2005:9) aponta que, “o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC representa um grande avanço em relação ao GATT, justamente porque o relatório do painel passa a ser obrigatório, só podendo ser derrubado por consenso, o chamado consenso negativo, o que é muito mais difícil”.

Para Zangl (2008), este adensamento (ou institucionalização), diferentemente do mecanismo durante o GATT, contribuiu para a adequação dos países às decisões dos painéis (*compliance*). Para este autor, o grau de judicialização dos procedimentos de

solução de controvérsias no âmbito do regime de comércio no OSC foi aperfeiçoado de modo sem precedentes. “Due to the judicialization of GATT/WTO procedures, U.S. domestic GATT/WTO dispute settlement politics increasingly takes place in the shadow of law”, conclui. O autor afirma também ter provado que existe uma correlação direta entre a judicialização da OMC e a mudança de conduta norte-americana em disputas comerciais após a criação do OSC.

Destacando os países em desenvolvimento, Quereshi (2003:175) afirma que o sistema de solução de controvérsias da OMC garante a este grupo três instrumentos importantes: “First, it is a guarantor of rights. Second, it is a check against economic hegemony. And finally, it is a mechanism to ensure that systemic changes brought about through the WTO jurisprudence do not undermine developing country interests and concerns”. Sobre este ponto, Ramanzini Jr e Viana (2012:59) apontam que “o uso bem-sucedido do OSC tem a capacidade de influenciar os resultados das negociações de modo mais amplo, como no caso da disputa sobre o algodão entre o Brasil e EUA”. Entretanto, estes autores reconhecem alguns desafios enfrentados principalmente aos países com menor desenvolvimento relativo, por possuírem “carência relativa de conhecimentos técnicos quanto às regras da OMC, obstáculos financeiros e “margem de manobra reduzida”. O estudo destes autores também aponta para o aumento da participação dos países em desenvolvimento como demandantes devido a processo de “aprendizado acerca dos procedimentos do OSC e regras da OMC”.

Não cabe prosseguir nesta direção. Aqui vale mencionar as duas leituras principais presentes na literatura sobre o OSC. A primeira, podemos denominá-la de “legalista”, enfatizando aspectos diversos do direito internacional. Como aponta Lambert (2010:54), “a literatura produzida na década de 1990 é marcada, quase que exclusivamente, por estudos jurídicos sobre o tema. As análises passaram a refletir a ‘reforma constitucional’ das relações econômicas internacionais, verificadas no fim da Rodada Uruguai do GATT com a criação da OMC e, conseqüentemente, do OSC”. Embora estes estudos tenham muito a contribuir, principalmente em questões procedimentais, pecam ao deixarem em segundo plano as relações de poder e seus reflexos na letra da lei presentes no sistema multilateral de comércio como um todo, incluindo o OSC.

Podemos denominar a segunda leitura de “etapista”. Segundo esta perspectiva, as organizações são moldadas e criadas pelas grandes potências e, após sua criação, vivem um processo de autonomização, ganhando dimensões e funcionamento próprios a despeito da ação e interesses do *hegemon* que a criou em primeira instância. Bem presente na literatura sobre regimes internacionais, como discutido no capítulo 1 deste trabalho, as constantes acusações que os Estados Unidos vêm vivenciando no OSC seria um exemplo desta dinâmica, de sua “consequência não-intencional” sob a ótica do *hegemon*.

Não obstante, as duas leituras parecem ignorar que mesmo a medição de “vitórias” ou “derrotas” no OSC já gera, em si, um tencionamento, uma vez que, como os capítulos anteriores procuraram demonstrar, não só o OSC foi criado a partir de uma demanda norte-americana, mas as próprias regras que o OSC tem a missão de defender foram criadas de modo a favorecer o poder econômico norte-americano desde o início do sistema GATT. Esta constatação não é trivial. Isolar as regras e os procedimentos do sistema de seus princípios, localizados e datados, parece ser um dos principais desafios que a literatura especializada sobre o OSC precisa enfrentar.

Deste modo, a crítica de Steinberg (2002) ao *single undertaking* pode ser transferida, para o OSC. Como a pesquisa de Steinberg (2002) deixa evidente, negociações consensuais não subjagam a lógica de poder embutida nas negociações, como os idealistas comumente fazem. Pelo contrário, pode até intensificá-la, forçando países à adequação sob o risco de retaliações cruzadas. Na mesma direção, Barral (2007) reconhece que o OSC esta repleto de heranças “do caráter negocial na solução de controvérsias originado à época do GATT 1947”. Por isso, afirma o autor, “é correto afirmar que houve um 'adensamento de juridicidade' com o advento da OMC, mas não se pode pretender que o atual sistema seja puramente jurídico, com absoluta neutralidade quanto ao efeito político das decisões ou ao poder econômico dos Membros envolvidos em cada controvérsia” (Barral, 2007).

Dentro da hipótese desenvolvida neste trabalho, estes dados nos levam à seguinte constatação: À semelhança dos mecanismos de *fair trade* incrustados na noção de unilateralismo agressivo que vigorou no final da década de 1980, a participação ativa dos Estados Unidos no OSC tratou-se de uma forma de disciplinar as relações comerciais do mundo. Gowan nos ajuda a entender este período ao afirmar que “It is also worth noting that the US has exhibited a penchant for what Bhagwati calls ‘aggressive unilateralism’

under Section 301, Super 301 and Special 301 of US trade law. This was the main characteristic of US trade policy in the late 1980s and the first half of the 1990s. And although it was attenuated after the formation of the WTO, the Bush administration has shown that this is far from dead” (Gowan, 2007:17). Atenuado, aqui, não significa ignorado ou suplantado. Tratou-se de uma forma de atingir os mesmos fins por outros meios.

Em suma, os rastros institucionais analisados nos capítulos anteriores (3, 4 e 5), bem como os dados aqui sistematizados, nos permitem dizer que o OSC mais legítima do que extingue os princípios presentes no unilateralismo agressivo norte-americano. Em grande medida, esta dinâmica nos permite dizer que, para compreender a criação e as tensões estruturais presentes na OMC (e especificamente no OSC), faz-se necessário correlacionar os princípios existentes no sistema multilateral e os princípios anunciados pelos Estados Unidos desde 1947. Ao fazer esta constatação, afirmamos que o multilateralismo tem grandes doses de unilateralismo norte-americano: a face multilateral do unilateralismo. Entretanto, por ser multilateral, funciona à partir dos princípios do *single undertaking* e, por permitir a derrota de grandes potências econômicas, o sistema aparenta ter uma tonalidade de legitimidade mais intensa.

A “tortura” dos dados: breves considerações sobre o envolvimento norte-americano no OSC

Diante do cenário exposto até aqui, os próximos tópicos buscarão sistematizar a participação norte-americana no OSC entre 1995 e 2012. Embora os dados aqui apresentados não sejam conclusivos, eles apontam para a centralidade dos Estados Unidos no mecanismo, não só no número de casos em que estão envolvidos, mas também na utilização que este país faz do órgão em moldes semelhantes aos utilizados durante toda a década de 1980 e parte de 1990. Em outras palavras, os dados parecem corroborar a hipótese de que o OSC funciona, pelo menos sob a ótica norte-americana, como um método diferente do unilateralismo agressivo, mas que tem o mesmo objetivo que seria a difusão dos princípios do fair trade em escala global.

Para fazer isto, os dados da participação norte-americana no OSC foram sistematizados a partir de informações extraídas do site da OMC e da base estatística de

comércio da UNCTAD. Após o agrupamento em ordem cronológica, destacando; a) os países envolvidos; b) os acordos utilizados pelos demandantes; c) o setor em disputa; d) a utilização ou não de painéis e de apelações; e) o resultado para os Estados Unidos; f) a existência de jurisprudência e g) o impacto que o setor em disputa tem na balança comercial dos Estados Unidos. Parte do resultado deste levantamento consta no anexo 2. O cruzamento dos dados, é bom ressaltar, possui uma série de problemas típicos de pesquisas desta natureza, reconhecendo os questionamentos sobre o levantamento dos dados e sobre a matematização das ciências políticas. Considerando estas limitações, os dados permitiram identificar importantes constatações sobre a participação norte-americana no OSC, objetivando a construção de uma agenda que capte de maneira empírica os tencionamentos e relações de poder existentes no sistema multilateral de comércio.

Os Estados Unidos como denunciante, acusados e terceiros

Não há como ignorar o papel de destaque que os Estados Unidos possuem na OMC e mais especificamente no Órgão de Solução de Controvérsias. Das 434 disputas analisadas nesta pesquisa, os Estados Unidos se envolveram em 314, cerca de 72% de todos os casos, 98 vezes como denunciante, 119 vezes como acusados e 97 vezes como parte interessada. Estes números demonstram a centralidade dos Estados Unidos na organização e nos dá certa dimensão da importância que a adequação ou não das decisões do Órgão por parte do governo norte-americano tem para a legitimidade do mecanismo.

Em seus primeiros anos, a participação norte-americana no OSC era caracterizada por um número maior de denúncias do que de acusações. Se analisarmos estes dados em suas médias quinquenais, observa-se que, no primeiro quinquênio (1995-1999), a média de denúncia dos Estados Unidos foi de 11,4 casos por ano, seguidos por 3,8 casos no quinquênio seguinte (2000-2004) e 2,6 entre 2005-2009. O pico das denúncias ocorreu entre 1996 e 1997, sofrendo queda significativa nos anos seguintes. Ao agrupar estes dados por governo, também temos um padrão interessante: durante o governo Clinton a média de denúncias realizadas pelos Estados Unidos era de 10,8 casos por ano, seguidos por 2,75 casos durante o governo Bush e 2,75 no primeiro mandato do presidente Obama.

Tabela 28: Tipo de participação dos Estados Unidos no OSC, denunciante, acusado ou terceiro (1995-2012)

Ano	EUA denunciante	EUA acusados	Terceiro	Total
1995	5	4	5	14
1996	16	8	7	31
1997	17	10	10	37
1998	10	6	7	23
1999	9	11	2	22
2000	8	11	6	25
2001	1	6	5	12
2002	3	19	7	29
2003	3	6	9	18
2004	4	7	3	14
2005	1	2	3	6
2006	3	6	7	16
2007	4	3	3	10
2008	3	6	3	12
2009	2	3	7	12
2010	4	2	6	12
2011	1	3	4	8
2012	4	6	3	13
Total	98	119	97	314

Durante o governo Clinton, os três principais alvos norte-americanos foram a União Européia, com 10 casos, a Coreia do Sul com 6 casos e o Japão com 5 casos, assim como a seção 301. No caso europeu, as questões agrícolas receberam destaque, seguidos por manufaturas e propriedade intelectual. O caso japonês contou com casos de manufaturas, propriedade intelectual e serviços. Já o caso sul coreano, a agricultura também recebeu destaque, com 5 casos, mais 1 caso envolvendo compras governamentais. Ao cruzar estes dados com o número de utilização da seção 301 convencional durante 1975-1994 (como demonstrado no capítulo anterior), nota-se uma semelhança interessante. Estes três países

também receberam “destaque” na implementação da 301. No caso Europeu, dos 22 casos, 19 eram direcionados a questões agrícolas, 2 de manufaturas e 1 de serviços. No caso japonês, dos 12 casos, 7 eram direcionados a manufaturas, 3 a agricultura e 1 a serviços. Por fim, o caso sul coreano a agricultura também sai a frente, com 3 casos, seguidos por manufaturas e serviços com 2 casos cada. Existe, aqui, portanto, uma correlação importante, embora não determinante, que nos permite apontar para a seguinte direção: o OSC, pelo menos durante o governo Clinton, segue tendência bastante semelhante ao que já havia sido estabelecido em décadas anteriores via seção 301.

Do ponto de vista das acusações, também nota-se um padrão interessante. Durante o governo Clinton, a média de acusações foi de 8,3 casos por ano, seguidos por 6,8 casos por ano no governo Bush e 3,5 casos no governo Obama. A União Europeia, de longe, fez o maior número de denúncias contra os Estados Unidos, com 21 casos, seguidas por Coreia do Sul, Japão, Canadá e Índia com 4 casos cada, e 3 do Brasil. Vale aqui algumas notas sobre as acusações envolvendo a Europa: grande parte delas se referia a peças específicas da legislação norte-americana, como a lei anti-dumping, a seção 211, seção 337, seção 306 e a seção 301. Deste modo, neste tipo de questão é mais difícil de conseguir que os Estados Unidos se adeque (*non compliance*), como o texto de Grimmett (2011) deixa evidente.

O caso DS152 chama a atenção. Em 25 de novembro de 1998, a UE solicitou consultas com os Estados Unidos no que diz respeito do Título III, Capítulo 1 (seções 301-310) do *Trade act* de 1974, alegando que as medidas unilaterais norte-americanas seriam incompatíveis com os prazos do OSC, fazendo com que os Estados Unidos não cumprissem as regras do mecanismo em situações onde houvesse painéis em andamento. Em outras palavras, a seção 301 seria mais rápida do que o painel, o que era entendido como uma violação pelos europeus aos artigos 3, 21, 22 e 23 do OSC e ao artigo XVI do acordo da OMC. Estabelecido o painel, dezessete países, incluindo o Brasil, entraram como partes interessadas. O painel decidiu-se que a questão não era incompatível com o OSC ou com qualquer das disposições do GATT 1994 citados. Segundo Carneiro (2008)

“após dissecar as Seções 301-310 do Estatuto de 1974, em particular a Seção 304, o painel conclui que “a violação *prima facie* foi de fato legalmente removida neste caso, e não mais existe” (WTO, 1999). A conclusão do painel pode ser resumida nos seguintes pontos: (i) as Seções 301-310 da referida legislação norte-americana podem potencialmente constituir uma violação dos artigos 21, 22 e 23

do MSC e do artigo XVI:4 do GATT; (ii) como os EUA vinham tomando providências para garantir que tais violações não se concretizassem com relação a membros da OMC, e tendo em vista que essas providências foram institucionalizadas (por meio de um Statement of Administrative Action), as Seções 301-310 estavam, naquele momento, sendo implementadas de maneira consistente com as obrigações dos EUA perante os acordos da OMC”.

Sobre a seção 301, Carneiro (2008) afirma que “chegou-se a um acordo por meio do qual, se os EUA continuassem a implementar o dispositivo questionado com cautela e respeitando os prazos do [OSC], não haveria um julgamento de inconsistência”. O contencioso, portanto, não foi suficiente para reverter o mecanismo unilateral norte-americano. Pelo contrário, chega a legitimá-lo, desde que respeitasse os prazos do OSC. Os casos onde as seções 211, 337 e 306 foram questionadas (respectivamente, DS176, DS186 e DS200).

Dos casos japoneses, vale mencionar o DS06. No dia 17 de maio de 1995, o Japão solicitou consultas com os Estados Unidos, alegando que as sobretaxas de importação aos automóveis japoneses violariam os artigos I e II do GATT. Entretanto, três meses depois o governo japonês declarou que não continuaria com o contencioso por ter conseguido um acordo mútuo. A abertura do painel seguiu ameaça norte-americana de sobretaxar 13 modelos de carros japoneses de alto padrão em 100% caso o Japão não garantisse abertura imediata de seus mercados. Segundo Kantor, “we are concerned that Japanese manufacturer would take unfair advantage of the situation, load upon inventories and thwart our purposes”. Em resposta, o Japão leva a questão para a OMC. “Japan may have acted too quickly. The WTO isn’t empowered to act unless there is an actual violation of rules – and the U.S. hasn’t yet imposed sanctions”, afirma Davis (*et al*, 1995). Este caso mostra que, em grande medida, como questões relevantes como estas são discutidas no plano bilateral, terminando o contencioso com algum tipo de acordo ou sem resultado.

Os casos DS152 e DS06 foram os dois únicos casos onde a seção 301 foi questionada diretamente. Com a vitória norte-americana no primeiro e a retirada da acusação japonesa no segundo, a questão parece ter sido incorporada à jurisprudência do OSC.

Outro caso sintomático onde os Estados Unidos aparecem como acusados, acontece em 2002 quando a União Européia, Japão, Brasil, Coréia do Sul, China, Suíça, Noruega, Canadá, Nova Zelândia e Chile entraram, cada um em um contencioso diferente, contra o

setor siderúrgico norte-americano no OSC (DS248, DS249, DS250, DS251, DS252, DS253, DS254, DS257, DS258, DS259, DS260, DS261, DS262). A questão começou com a recomendação do ITC, um ano antes, de implantação de quotas tarifárias às importações de produtos siderúrgicos, afetando vários países dentre eles o Brasil. Como nos mostra Cintra (2007), isso teria um impacto desastroso para as exportações brasileiras, principalmente pela exclusão do NAFTA da medida, já que o México era uma dos principais concorrentes brasileiros em produtos semi-acabados. A decisão norte-americana gerou um efeito dominó: A Europa aplica tarifas extra quota de 26%, o México 35%, Chile e Venezuela aplicam medidas de salvaguardas, a Malásia aumenta as tarifas em 50%, a Tailândia em 7% e China em 26%.

A resposta brasileira, a princípio, não acontece via OMC. Pelo contrário, o Brasil tenta resolver o assunto bilateralmente. Multilateralmente, o Brasil procura primeiro a OCDE, e não a OMC. Segundo Cintra (2007:148), “no início da crise, o Brasil queria evitar a OMC, pois este organismo é demorado em suas decisões, e portanto não traz resultados práticos em curto prazo, o que poderia ser prejudicial para as exportações brasileiras, que teriam de esperar por volta de 18 meses para serem liberadas”. A tabela abaixo sistematiza estes prazos. Nas palavras do então ministro do MRE, Celso Lafer

como todos sabem, esse mecanismo [OSC], por mais rápido que seja no plano internacional - 18 meses é o padrão normal -, é sempre lento do ponto de vista das necessidades. Trabalhamos com cuidado essa hipótese - que, de maneira nenhuma, excluimos -, a fim de aguardar dois prazos para uma boa avaliação. O primeiro está relacionado ao Executivo norte-americano e vai até 14 de abril, para alterar ou extinguir as medidas de salvaguarda. Estamos justamente negociando nesse sentido. O segundo prazo é 3 de julho, para o pedido de exclusão de produtos. Já ressaltai que um bom acordo é melhor do que uma excelente demanda, porque queremos defender os princípios, mas assegurando as exportações e o desempenho das companhias brasileiras. Não excludo, de maneira nenhuma, o recurso à solução de controvérsias da OMC, mesmo porque, tendo trabalhado nesse âmbito, conheço o mecanismo e sei de suas possibilidades. Por isso, o caminho da negociação deve ser explorado antes de se ir à OMC e antes de se tomar uma decisão nessa organização. Não há falta de firmeza, mas a convicção de que convém esgotar as etapas da negociação antes de se chegar à demanda (*apud* Cintra, 2007:149)

Figura 9: Processo e prazos de um contencioso no OSC

Etapas	Prazos
Consultas	60 dias
Estabelecimento do painel pelo OSC	1 e 2 reuniões do OSC
Definição dos termos de referência	0-20 dias
Composição do painel	
Exame do caso pelo painel: encontro com as partes e com as terceiras partes e divulgação do relatório do painel para as partes	6 meses desde a composição do painel
Divulgação do relatório do painel para o OSC	9 meses desde o estabelecimento do painel
OSC adota relatório do painel	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
Implementação: apresentação pela parte perdedora de proposta de implementação. Em caso de não implementação: partes negociam compensações até a implementação.	Prazo razoável para implementação (+/- 15 meses)
Retaliação autorizada pelo OSC se não há acordo sobre compensação	30 dias após período razoável
Adoção do relatório do painel caso não haja apelação	Total de 9 meses desde estabelecimento do painel
Adoção do relatório do painel ou do Órgão de Apelação	Total de 12 meses desde o estabelecimento do painel

Dados Extraídos de Ferraz (2013)

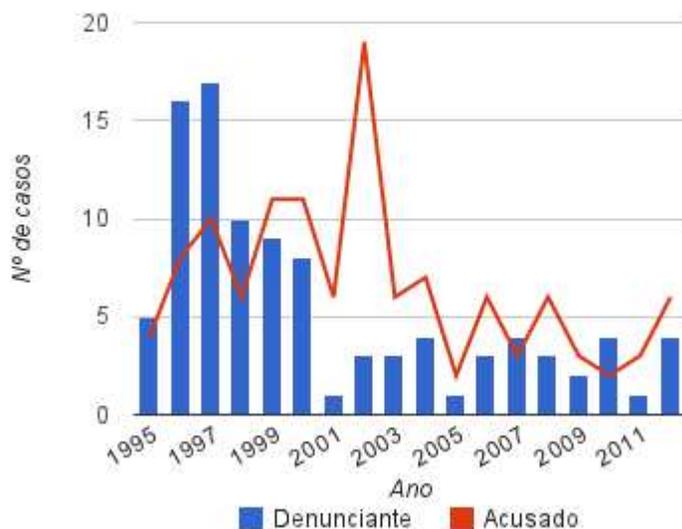
Neste sentido, o próprio ministro Celso Lafer vai até os Estados Unidos negociar diretamente com autoridades norte-americanas, utilizando o argumento de que, diferentemente dos demais países, o produto brasileiro possuía especificidades que deveriam mantê-lo fora das suspensão norte-americana. A estratégia não foi bem sucedida, obrigando o Brasil a entrar no OSC. A entrada no órgão representou praticamente a última possibilidade disponível ao país neste caso. A decisão final sobre o assunto, após a apelação, sai apenas em no dia 10 de dezembro de 2003, 19 meses depois do Brasil ter entrado com a denúncia. Entretanto, 6 dias antes do anúncio, o governo norte-americano informou ao órgão que a medida de salvaguarda havia terminado e que, portanto, a decisão do painel já não cabia mais. Embora formalmente o Brasil tenha ganhado o contencioso, na prática ele foi um dos maiores perdedores já que durante os 3 anos que a salvaguarda norte-americana vigorou foi possível aos Estados Unidos reestruturar parte de seu parque

produtivo além de causar danos às exportações brasileiras na ordem de 150 milhões de dólares anuais, como demonstram os dados disponíveis no Instituto Brasileiro de Siderurgia.

O caso siderúrgico é interessante pelos seguintes motivos: primeiro, ele nos permite entender o motivo do pico de acusações que os Estados Unidos sofrem em 2002, a partir do ataque coordenado organizado pela União Européia. Segundo, embora os Estados Unidos tenham perdido o contencioso, na prática quem perdeu em termos financeiros foram os países competidores, como o Brasil. A demora para a condução do contencioso garante tempo suficiente para os Estados Unidos punirem “países injustos” a partir de instrumentos unilaterais e agressivos. Terceiro, o caso também é sintomático, principalmente quando destacamos a estratégia brasileira para solucionar a questão. A princípio, a diplomacia brasileira insistiu na via bilateral que, em última instância, aumenta a margem de manobra dos Estados Unidos. Em grande medida, esta estratégia foi construída a partir da demora na solução do contencioso.

De fato, o número de acusações que os Estados Unidos recebem é bem superior ao número de denúncias apresentadas por este país. A figura abaixo deixa esta tendência evidente. Embora nos primeiros cinco anos do OSC, com o governo Clinton, o ativismo norte-americano seja evidente, de 2001 em diante (nos governos de George W. Bush e Barack Obama), a postura norte-americana para com o OSC parece ter sofrido alterações. Esta constatação tem sido apontada pela literatura como uma constatação empírica do sucesso do órgão, a partir de leituras legalistas e/ou etapistas, como vimos. Entretanto, vale aqui fazer algumas ressalvas:

1-) Do ponto de vista das acusações que os Estados Unidos têm recebido, tirando o ano de 2002 no qual a estratégia foi usada coordenadamente no questão siderúrgica, a tendência é de queda se comparada aos primeiros cinco anos do órgão (ver figura abaixo). Portanto, por esta via não é possível corroborar a hipótese de que os Estados Unidos têm sido acusados mais vezes do que nos últimos anos. O levantamento aqui realizado nos permite afirmar apenas que o número de acusações superou o número de denúncias, mas ainda assim caminham em patamares relativamente próximos.

Figura 10: Estados Unidos como acusados e demandantes (1995-2012)

2-) Além disso, do ponto de vista das derrotas totais ou parciais sofridas nos casos onde os Estados Unidos são acusados, também não há grandes oscilações. Durante o governo Clinton foram 22 derrotas, totalizando uma média de 3,6 casos por ano. Durante o governo George W. Bush, temos uma média de 4 casos anuais, e 1,25 caso anual durante o governo Obama (neste caso, entretanto, o número pode sofrer alterações, já que muitos casos ainda estão em andamento). Portanto, esta via também parece não corroborar a hipótese etapista;

3-) Do mesmo modo, do ponto de vista das derrotas totais (somando também derrotas sofridas em acusações e como terceira parte envolvida), os dados demonstram números relativamente constantes durante todo o funcionamento do órgão. No governo Clinton, por exemplo, foram 29 derrotas ou derrotas parciais, totalizando uma média de 4,8 derrotas por ano. E no governo George W. Bush, foram 35 derrotas, totalizando uma média de 4,37 derrotas por ano;

4-) Do ponto de vista das vitórias e vitórias parciais totais (denúncia, acusação e terceira parte), existe de fato uma redução. Durante o governo Clinton, foram 52 vitórias ou vitórias parciais (19 como denunciante, 5 como acusado e 28 como terceiro), média de 8,6

vitórias por ano. No governo Bush foram 44 vitórias ou vitórias parciais (12 como denunciante, 4 como acusado e 28 como terceiro), média de 5,5 por ano;

5-) Ao observarmos os acordos (*mutually agreed solutions*) e dos casos sem resultado (quando o denunciante encerra a consulta), também não notamos grandes oscilações. No governo Clinton, a média foi de 1,16 caso por ano, seguidos por 1,5 caso/ano no governo Bush e 1 caso/ano no governo Obama. Estes casos são importantes, já que geralmente são resolvidos no plano bilateral, o que aumenta o poder de barganha dos Estados Unidos, como vimos no capítulo anterior.

6-) Quanto à distribuição geográfica dos contenciosos com participação norte-americana, a maior parte da atuação norte-americana no OSC, tanto como denunciante como acusado, tem a União Européia como contraparte. A participação dos países em desenvolvimento ainda é modesta. Se a construção de um sistema multilateral de comércio passa por um concerto entre as principais potências, é nítido que depois da criação da OMC as disputas comerciais entre Estados Unidos e a União Européia aumentaram. A este respeito, afirma-se que “it is also true that shifts in the nature of the interests of powerful domestic constituencies in member countries may make past ‘cooperative solutions’ difficult to sustain” (Barton *et. Al.* 2006:3). Talvez este seja um vetor explicativo para o atual impasse na Rodada Doha. A tabela abaixo sistematiza estes dados. Nota-se que grande parte da participação norte-americana se concentra em União Europeia, China, Canadá, Coréia do Sul, Índia, Brasil, Austrália, Japão e México. Em suma, a diplomacia norte-americana no OSC se concentra, em grande medida, nestes países:

Tabela 29: Distribuição Geográfica da Participação norte-americana (denúncia e acusações) entre 1995-2012

Países	Acusações sofridas	Denúncias feitas
Outros	51	58
México	10	8
Japão	13	8
Brasil	18	8
Austrália	4	9
Índia	11	11
Cor.Sul	13	11
Argentina	10	12
Canadá	24	15
China	11	17
EU	51	49

7-) Outro ponto a ser considerado é que mesmo quando perdem, dependendo da natureza da questão, as mudanças recomendadas dificilmente são implantadas pelas instituições deste país. Em 2011, totalizava-se 11 casos em que os Estados Unidos não adequaram suas políticas mesmo após a derrota no OSC, sendo que 6 deles se referem a “ações legislativas” (DS160, DS176, DS184, DS217/234, DS267 E DS285) e outros 5 se referem a “ações administrativas” (DS294, DS322 DS344 DS350 e DS402). Ao analisar alguns contenciosos agrícolas, Lima (2008) afirma que “nem sempre os EUA se adequam” e que “há, então, tendência de que o caso vá ao final do [OSC] e que a solução seja lenta e problemática”. Para este autor, casos tais como o “Foreign Sales Corporation; copyright, lei antidumping e emenda Byrd, nos quais a Eu foi reclamante são exemplos”. Quanta esta situação ocorre, as normativas do órgão permitem retaliação cruzadas. Entretanto, “a diferença de assimetria de poder [...] dificulta a estratégia de retaliação”. Trata-se do recorrente “ganhar, mas não levar”, principalmente quando lidamos com setores sensíveis politicamente¹³⁷.

¹³⁷ A hipótese elaborada por Lima (2008) vai além. Afirma que, dependendo do envolvimento do executivo em litígio, a probabilidade de adequação pode aumentar ou reduzir. “O Executivo é mais propenso à adequação às regras da OMC do que o Legislativo”, conclui. Entretanto, o trabalho do Grimmett (2011)

8-) Do ponto de vista da taxa de sucesso, os Estados Unidos mais ganham do que perdem, independente do tipo de participação (se denunciante, acusado ou terceiro). De todas as denúncias feitas pelo governo norte-americano, obtiveram 35% de vitória ou vitória parcial, 35% dos casos terminaram em acordo ou sem resultado, e 31% dos casos terminaram em derrota e ou derrota parcial para os Estados Unidos. No caso das acusações sofridas, os Estados Unidos ganharam em 32% dos casos e perderam em 19%. Os 37% dos casos restantes terminaram em acordo ou sem resultado.

Tabela 30: Taxa de sucesso: Estados Unidos como denunciante, acusado e terceiro

	V+Vp	D+Dp	A+Sr	Ea	Total
EUA (Dn)	34	30	34	0	98
EUA(DN)%	35%	31%	35%	0%	100%
EUA(Ac)	38	23	44	13	118
EUA(Ac)%	32%	19%	37%	11%	100%
EUA(Tc)	64	2	23	8	97
EUA(TC)%	66%	2%	24%	8%	100%

9-) Outro ponto que vale destaque é o papel ativo que os Estados Unidos têm como terceira parte, totalizando 97 casos, apenas 1 caso a menos do total de denúncias deste país. Dos 97 casos contabilizados, foram 64 vitórias ou vitórias parciais (64 casos), e apenas 23 derrotas ou derrotas parciais.

Sobre este último ponto, vale algumas constatações. Este tipo de participação garante ao país informações privilegiadas do contencioso. Autores tais como Johnsy e Pelc (2011), afirmam que a presença de terceiras partes durante a consulta é benéfica para a instituição como um todo, garantindo o cumprimento das regras do sistema multilateral. Entretanto, autores como Bown (2009), afirmam que a presença deste tipo de atores torna mais difícil a construção de acordos por incluir mais interesses na consulta. Em suma, conclui Johnsy e Pelc (2011:2), “more public negotiations tend to break down more often and are more likely to lead to litigation”.

parece desconsiderar esta hipótese. Para o autor, dos 11 casos onde os Estados Unidos não se adequam, 6 envolvem questões legislativas e 5 questões administrativas.

De acordo com as regras atuais da OMC, um membro do órgão que não seja nem denunciante nem acusado pode fazer parte da consulta como parte interessada (terceira parte). Pode haver várias razões para este tipo de participação, desde de que adequadamente comprovada. O acordo cita alguns exemplos;

“[when] other Member may have a trade interest and so feels similarly aggrieved by the challenged measure; it may, on the contrary, benefit from that measure; or it may be concerned about the challenge because it maintains a measure similar to that of the respondent. The Member in question may also have an interest in being present at discussions on any mutually agreeable solution because such a solution may affect its interests” (WTO, 2013b).

Para que seja possível este tipo de participação, a consulta precisa ser solicitada nos termos do artigo XXII do GATT ou do artigo XXII do GATS, e deve ser aprovado pela parte denunciante. Em questões relacionadas ao acordo GATT, por exemplo, Johnsy e Pelc (2011) chamam a atenção para a escolha entre o artigo XXII ou o artigo XVIII. A principal diferença entre estes dois artigos é a possibilidade de participação de partes interessadas. No primeiro caso, a terceira parte é permitida com mais facilidade, enquanto que no segundo caso a participação é mais limitada. Portanto, “the choice between articles [XXII and XXIII] is a strategic one, depending on whether the complainant wants to make it possible for other Members to participate. If the complainant invokes Article XXII:1, the admission of interested third parties depends on the respondent, who may or may not accept them. By choosing Article XXIII:1, the complainant is able to prevent the involvement in the consultations of third parties” (WTO, 2013b). Segundo OMC (2013c), a opção pelo artigo XXIII pode ser atraente para países demandantes que objetivam a construção de acordos mútuos. Sem a interferências de outras partes, esta possibilidade se tornaria mais provável.

A tabela 30 nos mostra que a taxa de sucesso da participação norte-americana como terceiro é bastante alta, cerca de 66%, bastante superior, portanto, a taxa de sucesso quando o acusado e quando denunciante. Os dados apontam para a seguinte constatação: em contenciosos onde os Estados Unidos não aparecem como denunciante nem como acusados, parece ser interessante, pelo menos em termos estatísticos, contar com os Estados Unidos como terceira parte. Segundo Johnsy e Pelc (2011) este tipo de participação pode

ter dois efeitos: primeiro pode aumentar o impacto da decisão “aumentando as apostas”. “If the complainant is successful in the dispute [...] then large audiences might increase her payoff while lowering the payoff of the defendant”. Deste modo, além de ajudar a denúncia, os Estados Unidos também ganham.

Contenciosos por acordo

Vale também fazer algumas considerações sobre a participação norte-americana por acordo. Antes de prosseguir neste sentido, entretanto, vale uma observação. Na maioria dos contenciosos a parte denunciante aciona mais de um acordo. É comum, portanto, disputas agrícolas virem combinadas com menções ao código antidumping, ou medidas sanitárias e fitossanitárias. Também é comum disputas de manufaturas virem combinadas com menções ao acordo GATT assim como o acordo de licenciamento de importações, subsídios e medidas compensatórias, e assim por diante. Isso explica o número de menções por acordo (692) ser superior ao número de contenciosos (314).

A tabela abaixo mostra que o acordo GATT tem sido de longe o mais usado na participação norte-americana no OSC, com 247 menções, seguindo por subsídios e medidas compensatórias (76 casos), antidumping (66 casos) e agricultura (42 casos). O único acordo que cresceu significativamente foi o “protocolo de adesão”, mas ainda assim totalizando apenas 15 casos.

Tabela 31: Utilização dos Estados Unidos do OSC por acordo (1995-2012)

ANO	GATS	Agri	TBT	SPS	GATT	TRIPS	TRIMS	DSU	Txt	SCM	VAdu	Adu	Lilm	Salv	ReOri	ComGo	AcOMC	Ades
95	0	4	6	4	14	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
96	3	3	4	2	21	5	5	0	5	6	0	3	0	0	0	0	0	0
97	1	10	4	2	25	5	3	0	2	7	0	3	6	2	2	2	0	0
98	2	1	3	2	13	4	1	1	1	9	0	4	0	1	1	0	1	0
99	0	5	0	0	14	5	1	1	0	3	0	4	2	4	0	1	2	0
00	7	0	2	1	17	3	1	1	3	8	3	4	1	3	0	0	6	0
01	1	1	1	1	9	1	1	1	0	4	1	4	1	2	0	0	3	0
02	0	4	1	2	25	0	0	0	0	8	0	6	1	9	1	0	4	0
03	2	4	4	4	14	1	0	1	1	6	0	4	0	0	0	0	4	0
04	1	1	0	0	12	0	0	2	0	4	0	5	1	0	0	0	2	0
05	0	1	0	0	6	0	1	0	0	0	0	4	1	0	0	0	1	0
06	0	1	0	0	16	0	1	1	0	6	0	8	0	2	0	0	6	1
07	1	2	1	1	7	1	1	0	0	4	1	1	0	0	0	0	0	2
08	1	1	3	2	11	0	0	0	0	2	1	3	0	0	2	0	1	2
09	0	4	3	3	11	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	5
10	1	0	1	1	11	0	1	4	0	3	0	3	0	4	0	0	1	2
11	0	0	0	0	8	0	1	0	0	2	0	5	0	0	0	0	0	0
12	0	0	1	3	13	1	1	1	0	4	0	3	1	1	0	0	5	3
Total	20	42	34	28	247	26	18	14	12	76	6	66	14	28	6	3	3	15
																	7	

GATT = Acordo geral sobre Tarifas e Comércio; **Agri** = Agricultura; **TBT** = Barreiras Técnicas ao Comércio; **GATS** = Serviços; **Txt** = Setor Têxtil e vestuário; **SPS** = Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; **SCM** = Subsídios e Medidas Compensatórias; **Adu** = Anti-dumping; **TRIMS** = Investimento; **TRIPS** = Propriedade Intelectual; **Salv** = Acordo sobre Salvaguardas; **VAdu** = Valoração Aduaneira; **DSU** = Entendimento sobre Solução de Controvérsias; **ReOri** = Regras de Origem; **ComGo** = Compras governamentais; **Lilm** = Licenciamento de Importações; **AcOMC** = Acordo de criação da OMC; **Ades** = Protocolo de Adesão

Os Estados Unidos possuem um percentual bastante elevado nos casos envolvendo:

a) entendimentos sobre solução de controvérsias (50%), b) valoração aduaneira (50%), c) Investimento (44,44%), d) protocolo de adesão (46%), e) licenciamento de importação (42,86%) e f) agrícola (45,24%). Os setores que concentram a maior taxa percentual de derrota dos Estados Unidos são: salvaguardas (42,86%) e acordo de criação da OMC (43,24%). Os setores com maiores índices percentuais de acordos ou sem resultado são,

respectivamente, compras governamentais (66,67%), serviços (60%), têxteis (58,33%), propriedade intelectual (53,85%) e barreiras técnicas ao comércio (55,88%).

Aqui vale uma ressalva: setores estratégicos para os Estados Unidos como propriedade intelectual serviços possuem um percentual alto de acordos ou contenciosos sem resultado. Se fizermos a média geral, 36,56% dos casos com participação norte-americana acabam desta forma. Como já mencionado aqui, estes dados parecem sugerir que este tipo de questão tem sido negociado por outras vias, principalmente via bilateral. Esta combinação de estratégia é parte da visão multi-direcional dos Estados Unidos e tem a vantagem principal de potencializar a assimetria de modo a favorecer os interesses dos Estados Unidos.

Tabela 32: Percentual de Vitória/Derrota/Acordo da participação norte-americana no OSC por acordo (1995-2012)

	GATS	Agri	TBT	SPS	GATT	TRIPS	TRIMS	DSU	Txt	SCM	VAdu	Adu	Lilm	Salv	ReOri	ComGo	AcOMC	Ades	Total
Vitória ou vitória parcial	35,00%	45,24%	23,53%	28,57%	34,82%	38,46%	44,44%	50,00%	16,67%	38,16%	50,00%	27,27%	42,86%	25,00%	16,67%	0,00%	21,62%	46,67%	33,82%
Derrota ou derrota parcial	5,00%	9,52%	17,65%	14,29%	24,29%	3,85%	0,00%	21,43%	25,00%	15,79%	0,00%	33,33%	0,00%	42,86%	33,33%	33,33%	43,24%	13,33%	21,53%
Acordo ou sem resultado	60,00%	45,24%	55,88%	46,43%	31,98%	53,85%	38,89%	21,43%	58,33%	35,53%	50,00%	28,79%	50,00%	28,57%	50,00%	66,67%	21,62%	20,00%	36,56%
Em andamento	0,00%	0,00%	2,94%	10,71%	8,91%	3,85%	16,67%	7,14%	0,00%	10,53%	0,00%	10,61%	7,14%	3,57%	0,00%	0,00%	13,51%	20,00%	8,09%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

GATT = Acordo geral sobre Tarifas e Comércio; **Agri** = Agricultura; **TBT** = Barreiras Técnicas ao Comércio; **GATS** = Serviços; **Txt** = Setor Têxtil e vestuário; **SPS** = Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; **SCM** = Subsídios e Medidas Compensatórias; **Adu** = Anti-dumping; **TRIMS** = Investimento; **TRIPS** = Propriedade Intelectual; **Salv** = Acordo sobre Salvaguardas; **VAdu** = Valoração Aduaneira; **DSU** = Entendimento sobre Solução de Controvérsias; **ReOri** = Regras de Origem; **ComGo** = Compras governamentais; **Lilm** = Licenciamento de Importações; **AcOMC** = Acordo de criação da OMC; **Ades** = Protocolo de Adesão

Já a tabela abaixo nos mostra que dificilmente os Estados Unidos perdem quando fazem a denúncia, com exceção de casos envolvendo compras governamentais, onde 6 casos foram revertidos. Este ponto corrobora a hipótese de que o percentual de derrota dos denunciadores é baixa. No caso norte-americano, entretanto, 22 casos foram revertidos quando acusados. Embora este índice seja baixo se comparado ao total de casos, mostra que a capacidade de reversão dos Estados Unidos é maior quando acusados do que os demais países possuem.

Tabela 33: Percentual de Vitória/Derrota/Acordo da participação norte-americana no OSC por acordo (1995-2012)

%	Vitória ou vitória parcial			Derrote ou derrota parcial			Acordo ou sem resultado			Em andamento			Total		
	Dn	Ac	Tc	Dn	Ac	Tc	Dn	Ac	Tc	Dn	Ac	Tc	Dn	Ac	Tc
GATS	15%	0%	20%	0%	5%	0%	45%	5%	10%	0%	0%	0%	60%	10%	30%
Agri	21%	0%	24%	0%	7%	2%	19%	17%	10%	0%	0%	0%	40%	24%	36%
TBT	9%	0%	15%	0%	15%	3%	18%	15%	24%	0%	0%	3%	26%	29%	44%
SPS	11%	0%	18%	0%	11%	4%	21%	11%	14%	4%	7%	0%	36%	29%	36%
GATT	11%	2%	21%	2%	21%	1%	11%	13%	9%	2%	3%	3%	27%	39%	34%
TRIPS	19%	4%	15%	0%	4%	0%	46%	8%	0%	0%	0%	4%	65%	15%	19%
TRIMS	22%	0%	22%	0%	0%	0%	33%	6%	0%	6%	0%	11%	61%	6%	33%
DSU	0%	14%	36%	0%	21%	0%	0%	14%	7%	0%	7%	0%	0%	57%	43%
Txt	8%	0%	8%	0%	25%	0%	17%	25%	17%	0%	0%	0%	25%	50%	25%
SCM	11%	7%	21%	0%	16%	0%	21%	14%	0%	4%	4%	3%	36%	41%	24%
VAdu	0%	0%	50%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	50%
Adu	5%	5%	18%	0%	33%	0%	3%	21%	5%	3%	6%	2%	11%	65%	24%
Lilm	29%	0%	14%	0%	0%	0%	14%	7%	29%	7%	0%	0%	50%	7%	43%
Salv	0%	0%	25%	0%	43%	0%	11%	7%	11%	4%	0%	0%	14%	50%	36%
ReOri	0%	17%	0%	0%	33%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
ComGo	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	67%	0%	0%	0%	0%	33%	67%	0%
AcOMC	0%	14%	8%	0%	43%	0%	0%	16%	5%	0%	14%	0%	0%	86%	14%
Ades	20%	0%	27%	0%	13%	0%	20%	0%	0%	7%	0%	13%	47%	13%	40%
Total	74	22	138	6	138	5	105	94	54	16	23	17	201	277	214

Dn= Estados Unidos como denunciante; **Ac**= Estados Unidos como acusado; **Tc**= Estados Unidos como terceiros. **GATT** = Acordo geral sobre Tarifas e Comércio; **Agri** = Agricultura; **TBT** = Barreiras Técnicas ao Comércio; **GATS** = Serviços; **Txt** = Setor Têxtil e vestuário; **SPS** = Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; **SCM**= Subsídios e Medidas Compensatórias; **Adu** = Anti-dumping; **TRIMS**= Investimento; **TRIPS** = Propriedade Intelectual; **Salv**= Acordo sobre Salvaguardas; **VAdu** = Valoração Aduaneira; **DSU** = Entendimento sobre Solução de Controvérsias; **ReOri** = Regras de Origem; **ComGo** = Compras governamentais; **Lilm** = Licenciamento de Importações; **AcOMC** = Acordo de criação da OMC; **Ades**= Protocolo de Adesão

Contenciosos e seu peso no déficit

Interessante notar a relação entre o impacto do setor em disputa na balança comercial norte-americana e sua taxa de sucesso. Como já mencionamos no capítulo anterior, a balança comercial não é mais a melhor rubrica para se captar as relações

comerciais dos Estados Unidos em toda a sua complexidade, ainda mais numa economia mundializada. Entretanto, estes cruzamentos contribuem para alguns apontamentos importantes.

O levantamento empírico feito aqui nos permite dizer que setores com grande impacto na balança comercial dos Estados Unidos possuem uma taxa de sucesso alta. Os setores superavitários concentram uma margem de vitória superior aos setores deficitários, com somente 13 derrotas de 70 casos analisados. Entretanto, estes representam apenas 1/3 dos contenciosos contabilizados. Já os setores deficitários (163 casos), a maior parte dos contenciosos acabam em acordo ou sem resultado, 49 casos acabaram com vitória norte-americana e 47 com derrota.

Tabela 34: Impacto do setor discutido no contencioso na balança comercial norte-americana (1995-2012)

	Sem dados	Superávit	Déficit	Total
Vitória e vitória parcial	19	40	49	108
Derrota e derrota parcial	13	7	47	67
Acordo e sem resultado	31	29	57	117
Em andamento	7	5	10	22
Total	70	81	163	314

Para melhor compreender estes dados, dividimos os contenciosos em seis grupos: impacto altíssimo (AA), impacto muito alto (MA), impacto alto (A), impacto médio (M), impacto baixo (B) e impacto muito baixo (MB). Nos quatro casos que envolveram setores responsáveis por superávits extremamente altos, a taxa de sucesso é de 100%. Já a taxa de derrota norte-americana no OSC, quando o setor é superavitário, se concentra em setores com baixo impacto (B=10%) ou baixíssimo impacto (MB=11%). Vale notar também que a taxa de derrota em setores com impacto altíssimo, muito alto, alto e médio é próximo a zero (com apenas 1 derrota).

Tabela 35: Impacto do setor discutido no contencioso no superávit comercial norte-americano

S	AA		MA		A		M		B		MB		Total
V+Vp	4	100%	7	50%	3	60%	2	67%	5	50%	19	42%	40
D+Dp	0	0%	1	7%	0	0%	0	0%	1	10%	5	11%	7
A+Sr	0	0%	6	43%	2	40%	1	33%	2	20%	18	40%	29
Ea	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	20%	3	7%	5
Total	4	100%	14	100%	5	100%	3	100%	10	100%	45	100%	81

* (total exportador pelos Estados Unidos no setor – total importado pelos Estados Unidos no setor) / (total exportado - total importado). Quando o resultado é maior que 5%, entende-se que o impacto do setor é altíssimo (AA). De 2 a 5, muito alto (AA). De 1 a 2 é considerado alto (A). De 0,5 a 1 é considerado médio. De 0,25 a 0,5 é considerado baixo. De 0 a 0,25 é considerado muito baixo

Setores deficitário apresentam dados mais pulverizados. Entretanto, é possível identificar algumas tendências. De modo semelhante, a taxa de vitória norte-americana em setores que apresentam um impacto altíssimo no déficit comercial do país possui uma alta taxa de sucesso (AA = 41% de vitória). Do ponto de vista das derrotas e derrotas parciais, os contenciosos se concentram em sua maioria em setores com peso alto no déficit comercial (MA=47% de derrota). Vale notar também que somente nos setores muito alto (MA), baixo (B) e muito baixo (MB) a taxa de derrota se mostra superior a taxa de vitória.

Tabela 36: Impacto do setor discutido no contencioso no déficit comercial norte-americano

D	AA		MA		A		M		B		MB		Total
V+Vp	13	41%	5	26%	7	32%	5	38%	5	29%	14	23%	49
D+Dp	6	19%	9	47%	6	27%	3	23%	6	35%	17	28%	47
A+Sr	12	38%	5	26%	7	32%	4	31%	5	29%	24	40%	57
Ea	1	3%	0	0%	2	9%	1	8%	1	6%	5	8%	10
Total	32	100%	19	100%	22	100%	13	100%	17	100%	60	100%	163

De modo semelhante, a taxa de vitória norte-americana em setores que apresentam um impacto altíssimo no déficit comercial do país possui uma alta taxa de sucesso (AA = 41% de vitória). Do ponto de vista das derrotas e derrotas parciais, os contenciosos se

concentram em sua maioria em setores com peso alto no déficit comercial (MA=47% de derrota).

Tabela 37: Impacto do setor discutido no contencioso no déficit comercial norte-americano

	S/D	Superávit	Déficit	Total
V+Vp	19	40	49	108
D+Dp	13	7	47	67
A+Sr	31	29	57	117
Ea	7	5	10	22
Total	70	81	163	314

Alguns pontos em aberto

Ao considerarmos os painéis, no momento de sua abertura, obviamente o contencioso necessariamente termina em acordo ou sem resultado. A tabela abaixo aponta para o uso constante que os Estados Unidos fazem do órgão de apelação. Embora os dados não nos permitam fazer esta afirmação de forma categórica, parece indicar que há um percentual elevado de reversões via apelação, com 63 vitórias chegando até a esta instância. Ao mesmo tempo, nos casos onde foram derrotados, os Estados Unidos apelaram (ou acompanharam a apelação, quando terceiro) em 54 casos. Como vimos no caso siderúrgico, a apelação faz com que o processo se prolongue mais, dando tempo para que a economia norte-americana seja favorecida.

	Painel?		
	Não	Sim	
		Sem apelação	Com apelação
Vitória e vitória parcial	0	44	63
Derrota e derrota parcial	0	13	54
Acordo e sem resultado	103	15	0
Em andamento	8	14	0
Total	111	86	117

Outro apontamento interessante é que o índice de derrota norte-americano é maior em contenciosos se referem a setores específicos (setorial), com 21% de índice de derrota. Entretanto, quando o contencioso se refere a reformas institucionais, isto é, quando os Estados Unidos ou são demandados para reformas em sua legislação interna ou demandam reformas na legislação de seus parceiros, o índice é menor, representando cerca de 18%. Mesmo aqui nota-se um percentual maior de vitórias para os Estados Unidos em questões setoriais e um percentual maior de acordos ou contenciosos sem resultados quando envolve questões de reformas institucionais.

Tabela 38: Percentual de vitória por tipo de questão (setorial ou reforma institucional), 1995-2012

Tipo	Setorial		Reforma Institucional		Setorial e reforma institucional		Total
Vitória e vitória parcial	91	39%	16	24%	1	7%	108
Derrota e derrota parcial	50	21%	12	18%	5	36%	67
Acordo e Sem resultado	78	33%	34	52%	5	36%	117
Em andamento	15	6%	4	6%	3	21%	22
Total	234	100%	66	100%	14	100%	314/100%

EPÍLOGO

A construção das hipóteses deste trabalho partiu da ideia de que as mudanças institucionais adotadas na década de 1990 não representaram a elaboração de uma nova diretriz de comércio nos Estados Unidos, tampouco mudanças estruturais da economia norte-americana foram suficientes para isso. Na década de 1980, o protecionismo se mantinha como uma alternativa inviável, mas a proteção continuava a ser exigida. A solução para isso, à semelhança das políticas de *Fair Trade*, foi a proteção por meio da liberalização, característica básica do Unilateralismo Agressivo, instrumento de extrema importância para a criação da pauta internacional. Desta maneira, o Congresso, com seus interesses paroquialistas, se mostraria contemplado, bem como o Executivo, com suas políticas de Estado livre-cambistas. Neste processo, a internacionalização da produção e os novos desafios que daí surgem não atuaram como barreira a esta dinâmica, mas, pelo contrário, foram contemplados com tais movimentos institucionais.

Os movimentos institucionais durante a década de 1990, com especial destaque para a ratificação do Nafta e da OMC, parecem corroborar tal hipótese: eles representavam um meio alternativo de atuação para vários setores prejudicados por o que se dizia ser práticas desleais de comércio. Em outras palavras, o Órgão de Solução de Controvérsias seria uma forma adicional de exigir os princípios incrustados na noção de *Fair Trade* norte-americana: proteção por meio de abertura forçada de países fechados aos produtos norte-americanos.

Isso não significa dizer que os Estados Unidos controlaram todo o processo. Segundo Vigevani (*et.al*, 2007), “os acordos da OMC também foram frutos de duras negociações, nas quais por vezes os interesses norte-americanos — quando definidos razoavelmente — não eram totalmente alcançados e concessões tinham que ser feitas. Além disso, a criação da OMC não foi um plano estritamente norte-americano, mas a consequência de eventos nos quais os EUA tinham controle apenas parcial”. Entretanto, a leitura histórica nos permite identificar importantes elementos norte-americanos nas entranhas do sistema.

Como vimos, existe um argumento corrente na literatura que aponta a crescente participação dos países subdesenvolvimento, além de comprovar a existência de certa autonomia na OMC. Tais argumentos, afirmam, seriam suficientes para dizer que os Estados Unidos não conseguem mais impor seus princípios na agenda comercial internacional. Entretanto, estes estudos parecem ignorar o fato de que, mesmo quando os Estados Unidos perdem, não se pode ignorar o fato de que este país também ganha, já que os princípios usados para sua própria derrota foram criados por eles próprios desde o início.

As relações transatlânticas também parecem corroborar a proximidade entre a atuação da OMC e os princípios norte-americanos. A este respeito, Barton (*et. al*, 2010:6) afirma que “As long as EC and US interests were largely aligned, members were able to cooperate in using sources of power extrinsic to the consensus decision-making rule to drive outcomes they favored. But to the extent that the EC and United States have focused on internal politics, and EC-US competition and tension have intensified, transatlantic cooperation has proven more challenging and governance under consensus decision-making procedures has been more difficult”. Mesmo com estas dificuldades, nota-se que do ponto de vista dos princípios aqui abordados não há nada de novo.

Nos capítulos anteriores foi possível identificar no mínimo quatro padrões institucionais na história da política comercial dos Estados Unidos: do século XIX até a década de 1930; do pós-II Guerra, com a criação do GATT até meados da década de 1960, onde vigorou com mais intensidade a reciprocidade assimétrica. Da década de 1970 com os problemas domésticos norte-americanos até meados da década de 1980, com a institucionalização do unilateralismo agressivo; e da década de 1990 em diante, com a criação da OMC e a consolidação da estratégia de múltiplas dimensões.

No primeiro padrão (da independência americana até a década de 1930), os Estados Unidos possuíam uma política comercial restritiva, definindo suas relações a partir da lógica da reciprocidade específica e da cláusula da nação mais favorecida condicional. O sistema hamiltoniano foi caracterizado por uma série de medidas restritivas ao comércio, principalmente num contexto de superioridade industrial inglesa. Portanto, enquanto país em desenvolvimento, a prática comercial norte-americana nada tinha a ver com os princípios hoje adotados pelo sistema GATT/OMC.

O segundo padrão (da década de 1930 até meados da década de 1960) é caracterizado por um posicionamento liberalizante onde se aceitavam perdas no cenário econômico para garantir benefícios no cenário político internacional. Assim, a manutenção da Aliança Atlântica e a aliança com o Japão tornaram a política comercial secundária no conjunto maior da política externa devido à ênfase inicial da Guerra Fria em questões militares e estratégicas, permitindo um padrão denominado “reciprocidade assimétrica”. No cenário doméstico norte-americano, o posicionamento internacionalista foi viabilizado politicamente pela situação econômica favorável, que permitia que os norte-americanos arcassem com os custos advindos da liderança deste país no plano internacional e por um arranjo institucional que esquivava o Congresso de demandas protecionistas, denominado aqui por sistema antigo.

O terceiro padrão (da década de 1970 até meados de 1980) foi caracterizado por questionamentos da posição liberalizante norte-americana. Com o arrefecimento da Guerra Fria e a ascensão de novos polos industriais, principalmente o alemão e o japonês, estímulos para proteção tinham impacto direto no Congresso. Deste cenário, duas tendências merecem destaque: a primeira delas é que a política econômica e, mais especificamente, a política comercial deixavam de ser apenas instrumentos dos objetivos mais gerais de política externa e ganhavam cada vez mais autonomia. A segunda, diretamente relacionada à primeira, fez com que a perda de competitividade sofrida pelas indústrias norte-americanas intensificasse as demandas de grupos de interesses protecionistas, contribuindo para alterações importantes no design institucional norte-americano. Não obstante, este período assistiu a uma das maiores ampliações do sistema GATT em número de participantes, permitindo a ampliação dos princípios da reciprocidade difusa e da cláusula da nação mais favorecida incondicional, mesmo diante de um cenário de crise.

Entre 1979 e 1988, foi caracterizado por uma nova concepção de política comercial, onde se utilizavam medidas unilaterais por parte dos Estados Unidos contra os seus principais competidores econômicos. Há, contudo, uma tensão entre o desejo de acesso de grupos protecionistas ao processo de formulação de política comercial e os obstáculos impostos pelo Executivo pró-livre comércio. Em 1988, com a implantação do *Omnibus*

Trade and Competitive Act, a “passividade norte-americana” cedeu lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais. A seção 301, a super 301, a special 301, os acordos “voluntários” de restrição de exportações, etc., ganham destaque.

O quarto padrão (de 1994 em diante) foi caracterizado pela consolidação da estratégia das múltiplas dimensões e pelo multilateralismo agressivo norte-americano, como sistematizado na tabela abaixo. A criação da OMC, sem dúvida alguma, é um marco na história da política de comércio dos Estados Unidos. Foi vista com entusiasmo por vários autores e pela imprensa, encerrando a maior negociação de comércio da história: a rodada Uruguai do GATT (1986-1994). Antes da formação da OMC, o GATT buscava por meio dos seus painéis regular o comércio internacional, mas tratava-se de um instrumento fraco, sem muito poder de ação. A OMC seria uma forma de intensificar o papel regulador do antigo sistema GATT, tornando-o mais efetivo e com um impacto maior nas relações de comércio.

Tabela 39: A estratégia comercial de múltiplas dimensões dos Estados Unidos

Dimensão	Acordos / instrumentos	Argumento	Agenda
Unilateral	Super 301, Special 301, Voluntary Export Restrictions, Remédios administrativos, Seção 201, MOSS (Market-Oriented Sector-Specific)	“Desobediência justificada”, desde que aponte na direção de novas aberturas. Justifica-se principalmente em setores onde o plano multilateral não tem “dentes” suficientes para regular. Esta estratégia também aumenta o poder de barganha dos Estados Unidos.	
Bilateral	Austrália, Bahrain, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Jordânia, Coreia, México, Marrocos, Nicarágua, Omã, Panamá, Peru, Cingapura	Com o aval do GATT, pode expandir o livre-comércio e se difundir via cláusula da nação mais favorecida. Além disso, esta tem sido usada para embutir princípios e temas de modo que fortaleça sua inclusão no plano multilateral, além de aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos.	Propriedade intelectual, serviços, investimento, agricultura, abertura de mercado, mecanismos <i>decompliance</i> (resolução de disputa)
Regional	NAFTA, CAFTA-DR, ALCA, The Trans-Pacific Partnership (emendamento)	Com o aval do GATT, pode expandir o livre-comércio e se difundir via cláusula da nação mais favorecida. Além disso, esta tem sido usada para embutir princípios e temas de modo que fortaleça sua inclusão no plano multilateral, além de aumentar o poder de barganha dos Estados Unidos.	
Multilateral	Rodada Uruguai, OMC, Rodada Doha (em andamento)	A via mais adequada para a liberalização. Entretanto, devido a quantidade de temas e países envolvidos, pode se mostrar complexa, além de não possuir instrumentos eficazes <i>decompliance</i> .	

Não obstante, quando se visualiza a década de 1980 e o unilateralismo agressivo na história da política comercial norte-americana, identifica-se um descompasso. Afinal, apenas seis anos antes da criação da OMC o congresso norte-americano havia aprovado a *Onibus Trade and Competitive Act* de 1988, desenvolvendo um instrumento de comércio

extremamente agressivo e unilateral, ditando as normas do que seria considerado justo ou injusto nas relações de comércio internacionais.

Mais interessante é notar que este recuo é ainda maior com o desenvolvimento da seção 301 na década de 70 e por isso representava algo que estava enraizado no jogo político doméstico deste país. Sem ignorar estas forças históricas, como entender a criação da OMC através da perspectiva norte-americana (este arranjo institucional que prometia regular todo o sistema de comércio de forma consensual), sem ignorar as forças históricas da política de comércio dos Estados Unidos? Os governos George W. Bush e Bill Clinton representam uma ruptura ou a continuidade com o período anterior (*fair trade*)? E, mais especificamente: a criação da OMC representou uma ruptura com os desdobramentos histórico da política comercial norte-americana? A pesquisa empírica aqui desenvolvida responde negativamente a esta pergunta, por basicamente dois motivos: O primeiro deles é que o debate doméstico norte-americano permaneceu na mesma direção do debate que ocorria nas décadas de 1970 e 1980; O segundo deles é que o Órgão de Solução de Controvérsias, pelo menos nos seus primeiros anos, funcionou como um método diferente para se atingir os mesmos objetivos das políticas de *fair trade* do unilateralismo agressivo.

Breves considerações sobre a rodada Doha

Como vimos no capítulo 5, o principal legado da Rodada Uruguai foi a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora a ascensão dos países em desenvolvimento nos fizesse pressupor uma maior participação nas discussões sobre a estrutura da OMC, a adesão dos países em desenvolvimento ao acordo de Marrakesh, de acordo com Diana Tussie e Juliana Peixoto (2008), não foi acompanhada por uma avaliação prévia dos custos de implementação. Este padrão desigual tem se repetido nas conferências da OMC. A primeira realizada, em 1996, em Cingapura tinha, de acordo com a declaração oficial do encontro, o objetivo de estabelecer a plena implementação dos acordos feitos na Rodada Uruguai. Enfatizou-se a busca por maior justiça e equidade nas negociações assim também como uma maior integração com os países em desenvolvimento e os de menor

desenvolvimento relativo. As compras governamentais passaram a ser discutidas no campo multilateral, com o objetivo de evitar efeitos distorcivos das medidas nacionais sobre compras governamentais de todos os membros da OMC. A temática das normas trabalhistas, sensível aos países em desenvolvimento, também foi levada em consideração neste encontro e defendidas pela União Europeia e Estados Unidos.

A segunda conferência foi realizada em Genebra, no ano de 1998. Novos países que se encaixam na categoria de “nações em desenvolvimento” ou de “menor desenvolvimento” como o Congo, a República Democrática do Congo, Mongólia, Nigéria e Panamá passam a fazer parte do corpo de membros da OMC. Mas foi só em Seattle (1999) que temos o primeiro sinal de contestação significativo. A conferência tinha um importante papel estratégico para os Estados Unidos, onde se buscava lançar uma nova rodada de liberalização do mercado mundial intitulada de “Rodada do Milênio”. Esta rodada destacaria o setor agrícola e o de serviços. A exemplo do que acontece no lançamento da rodada Uruguai, nesta ocasião, não houve consenso acerca dos temas que seriam debatidos para consolidar um acordo que definiria uma nova rodada de negociação. O fracasso ficou ainda mais evidente devido aos protestos antiglobalização ocorrido na cidade sede do encontro, com bastante repercussão na imprensa internacional. Segundo a interpretação norte-americana, a insistência dos países em desenvolvimento no sentido de repensar as condições para novas rodadas era a principal causadora da falta de diálogo.

Em 2001, liderados por Estados Unidos e União Européia, há uma nova tentativa de retomar as negociações para liberalização comercial. Além do objetivo de busca por um maior dinamismo no comércio multilateral, esperava-se também melhorar as relações entre os dois blocos, que se encontravam em tensão por conta principalmente da não assinatura do protocolo de Kyoto pelos Estados Unidos e a conseqüente insatisfação dos governos europeus com as políticas do ex-presidente George W. Bush. A busca por uma maior coesão política após os ataques terroristas em setembro de 2001 nos Estados Unidos, os problemas econômicos mundiais, bem como o aumento dos arranjos regionais comerciais foram importantes, segundo Fergusson (2008), para a participação americana nesta iniciativa. Assim, a Rodada Doha de Desenvolvimento foi iniciada na capital do Qatar, na IV Conferência Ministerial da OMC em 2001.

Na época havia a percepção de que a Declaração de Doha, ao enfatizar o desenvolvimento como um dos principais fios condutores das negociações, tencionaria um padrão histórico. Afirmava-se que as rodadas anteriores do GATT beneficiaram os países desenvolvidos em detrimento dos países subdesenvolvidos. Questões consideradas vitais para a periferia, como a agricultura, receberiam destaque na agenda. Esta preocupação entrou na declaração formal de abertura da rodada, afirmando que “devemos continuar somando esforços com o objetivo de garantir que os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos deles, assegurem uma parcela do crescimento do comércio mundial comensurável com as necessidades de seu desenvolvimento econômico” (WTO, 2001).

Em suma, estabeleceu-se o desenvolvimento como fio condutor das negociações que se iniciariam naquele ano e que perduram até hoje. O documento destacava a necessidade de fazer com que os PEDs colhessem os benefícios do livre-comércio assim como os PDs. O acesso a mercados; um sistema de regras equilibrado; os mecanismos de financiamento; os programas de capacitação humana, entre outros temas, foram destacados como ferramentas úteis para se atingir tais objetivos e foram considerados temas-chave para as negociações que se iniciariam.

No período vigente da Rodada Doha, entre 2001 a 2011, , foram realizadas cinco conferências ministeriais: Doha, em 2001, Cancún, em 2003; Genebra, em 2004; Hong Kong, em 2005 e Genebra em 2009. A 5ª Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, aparece referenciada no parágrafo 45 da declaração da Conferencia de Doha com o objetivo de “fazer um balanço dos progressos realizados nas negociações da Agenda de Desenvolvimento Doha, fornecer orientação política necessária e tomar decisões quando necessário” (WTO, 2003). Esta reunião foi marcada principalmente pela coalizão do G20 comercial e uma notável bipolaridade nos temas agrícolas, o que intensificou o impasse, particularmente na liberalização do mercado de algodão. A criação do G20 comercial, agrupamento que contou com grandes países exportadores agrícolas do terceiro mundo, colapsou o diálogo de Doha, de acordo com Susan Schwab, quando estes expressaram insatisfação pela percepção de esforço dos Estados Unidos em impor encargos excessivos na forma de novas questões e obrigações (Schwab, 2011). O elemento novo na rodada foi

uma posição diferenciada dos países emergentes e menos desenvolvidos na busca por uma voz e poder de decisão nas negociações. No entanto, foi em Doha, particularmente em Cancun que surge uma organização e unicidade em torno das demandas e posições dos países subdesenvolvidos.

Um dos maiores obstáculos foi a impossibilidade de consenso em torno dos temas de Cingapura (investimento direto, compras governamentais, transparência e política de competição), NAMA (acesso a mercados para bens não-agrícola) e Agricultura,, a falta de flexibilidade de alguns países, mas principalmente a enorme diferença de posição entre os países desenvolvidos representados principalmente pelos interesses dos Estados Unidos e União Européia e os países subdesenvolvidos, que a partir de Cancún centralizaram-se em um grupo liderado por Brasil, Índia e China. (Fergusson, 2008).

A demanda fundamental do G20 era a liberalização do comércio agrícola nos países desenvolvidos com redução de subsídios e ampliação de mercados para os países em desenvolvimento. Esta coalizão, diferentemente das anteriores, possuía elementos das categorias “alianças” e “bloco”, ou em outras palavras “instrumentalidade” e “identidade”. Para Narlikar (2004), o G20 é um exemplo de *new coalition* porque se manteve com um alto grau de coesão (o que geralmente não era sempre possível devido as concessões bilaterais feitas aos países em desenvolvimento que acabava em abandono na posição do grupo). Suas ações não se preocupavam no bloqueamento da negociação, também se pautaram em uma agenda proativa, isso quer dizer, discutindo *trade-offs* e propondo novas medidas.

As intensas consultas técnicas e políticas feitas pelos membros deste grupo resultaram em propostas baseadas em 3 pilares ou modalidades das negociações agrícolas: acesso a mercados, apoio interno e subsídios à exportação. É no último ponto que o grupo conseguiu maior avanço e atendimento de demandas. Os países desenvolvidos deveriam reduzir de 36% a 21% dos subsídios com base nos níveis de 1986-1990, no período de 6 anos. (Araújo & Jank, 2003). Além disso, foi dado aos países subdesenvolvidos um tratamento diferenciado nesta área, ao estabelecerem uma redução de 10% de gastos no período de 10 anos. Sobre acessos à mercado, ficou decidido que os países ricos iriam propiciar acesso sem impostos aos produtos tropicais e outros que representem menor

volume das importações dos países pobres. Houve pedido de suspensão de salvaguarda agrícola especial aos países desenvolvidos e a implementação de um mecanismo do mesmo tipo aos países subdesenvolvidos. Em todas as três áreas foram feitas referências ao tratamento especial e diferenciado, buscando disposições que levassem em conta os diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os países, dando preferência e enfoque diferenciado àqueles de menor desenvolvimento relativo (Araújo,2003). Esses são alguns dos acordos que o G20 obteve em resposta às suas demandas, durante Doha. Pela primeira vez “um agrupamento de países em desenvolvimento contribuiu e alterou decisivamente a negociação de documento complexo e abrangente que define os compromissos centrais que resultariam de uma Rodada de negociações comerciais multilaterais” (Itamaraty, 2011).

Entretanto, o cenário mais recente não é tão animador. Entre Doha e Cancún, as negociações sofreram alterações significativas. O desenvolvimento, que havia sido definido como pedra angular das negociações em Doha, deixou de ser em Cancun, isso porque neste período não houve movimentações significativas nos seus principais instrumentos. Ao contrário disso, uma agenda liberalizante em temas sensíveis aos países subdesenvolvidos foi reiteradamente apregoada pelos países desenvolvidos, como por exemplo, a inclusão dos Temas de Cingapura (comércio e investimento; políticas de competição; transparência nas compras governamentais). O constante impasse na questão agrícola é outro exemplo de desvio da rota pró-desenvolvimento e representou outra violação aos princípios estabelecidos na Declaração de Doha.

A Conferência Ministerial realizada em Genebra em 2004 aprovou o Framework Agreement ou, Programa de Trabalho, uma das principais realizações para o desenvolvimento da Rodada Doha. Nele foi estabelecido as orientações para os países negociarem, mas não havendo referência às concessões específicas. Isto possibilitou uma retomada no diálogo para que fosse acordado alguma decisão nas modalidades em questão na Conferência Ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005. Naquele ano, Estados Unidos e União Européia anunciaram a proposta de reduzirem seus subsídios agrícolas. Embora a ideia inicial fosse estabelecer ainda em 2003 as propostas e compromissos, foi

em 2005 que os países passaram a discutir detalhes maiores sobre o que seria implementado nos 3 elementos da negociação de agricultura.

Ao considerarmos tripé que sustenta a negociação agrícola em Doha : Acesso a mercados, Subsídios à exportação e Apoio doméstico; o primeiro pilar tem sido mais oneroso por não se chegar a um acordo sobre uma “fórmula mista” de reduções tarifárias. Entre Genebra e Hong Kong, palco da conferência ministerial de 2005, passando por Paris, a questão referente à fórmula de redução tarifária foi central, culminando na substituição da fórmula mista por outra mais sensível aos PEDs. Na declaração da VI Conferência Ministerial da OMC houve menção a maiores compromissos nesta área entre os ministros, embora não houvesse números específicos e fórmulas para os cortes de subsídio e tarifas. O resultado mais concreto foi o estabelecimento de 2013 como o último prazo para eliminação de subsídios à agricultura (ICTSD, 2005). O documento intitulado “Manifesto dos Ministros de Hong Kong”, acordava mais uma tentativa de redução de subsídios agrícolas, entre outras matérias da negociação, como serviços e NAMA.

À medida que as conferências aconteciam, crescia o número de temas englobados, como saúde e meio ambiente, que podem ser vistos como preocupações em algumas cláusulas. Na conferência de 2005, por exemplo, chegou-se a introduzir um mandato com o objetivo de examinar a relação entre comércio e transferência de tecnologia nos países em desenvolvimento, criando-se um grupo de trabalho para executar a análise, que na visão de alguns analistas e países desenvolvidos beira a uma simples finalidade acadêmica (ICTSD, 2005). Estes acreditam que o aumento de preocupações por parte muitas vezes dos países subdesenvolvidos gera um atraso nas discussões e não contribuem com o desempenho da rodada (ICTSD, 2005).

Em junho de 2007 aconteceu a última reunião do G4 (grupo composto por Estados Unidos, União Européia, Brasil e Índia) que tentavam formar um pré-acordo de Doha, para facilitar um acerto entre os membros e concluir os problemas da rodada. Não houve avanços na discussão sobre temas agrícolas e uma pressão pelos dois grandes países desenvolvidos para uma abertura maior nos temas industriais.

A reunião informal em Genebra de 2008 foi considerada aquela em que realmente colapsou todo o progresso feito até então. Acreditava-se que esta seria talvez a última

chance real de existir um acordo final para Doha, uma vez que ainda sob o mandato do presidente George W. Bush seria possível manter os compromissos assumidos por ele desde que iniciou-se a rodada. “Não faz sentido manter rodeios, esta reunião entrou em colapso, os membros simplesmente não foram capazes de ultrapassar as suas diferenças”, afirmou Pascal Lamy (BBC, 2008), diretor da OMC. De acordo com a matéria, a Rodada Doha entrou em colapso em Genebra devido, entre outras coisas, à intransigência norte-americana principalmente sobre o mecanismo de salvaguarda especial (*Special Safeguard Mechanism, SSM*) para países em desenvolvimento. Estes teriam o direito de reagir a distúrbios dos mercados domésticos com a aplicação temporária de tarifas alfandegárias protecionistas. No entanto, a Índia e os EUA não chegaram a um acordo sobre as tarifas alfandegárias e os níveis de ação.

A Rodada Doha encontra-se paralisada. Ao que tudo indica, os países desenvolvidos não diminuirão seus subsídios e tarifas agrícolas a menos que tenha garantias em acesso a mercados dos países emergentes. O tema da agricultura é, portanto, a chave explicativa de um dos maiores obstáculos para o encerramento das negociações de Doha e a principal causa dos conflitos de interesses entre os países ricos e pobres. Soma-se a isso o princípio de “*single undertaking*”. A situação é mais complicada ainda para os países subdesenvolvidos, tal como afirma Narlikar e Woods (2001), uma vez que há o temor em revelar sua discórdia e com isso barrar propostas positivas para outros países pobres, podendo trazer implicações negativas nos acordos preferenciais com os países desenvolvidos. Como o tema da agricultura é importante para todos os países, os comitês não avançam até que se tenha uma definição mais clara nessa negociação.

Em abril de 2011, o secretário-geral da OMC, Pascal Lamy divulgou um documento que reunia os textos dos grupos de trabalho. Esta medida teve o objetivo de esclarecer o estado em que se encontra Doha. De acordo com alguns representantes das negociações, as perspectivas para a conclusão de Doha estão cada vez mais longe de ocorrer, como disse o ex-presidente das negociações agrícolas neozelandês Crawford Falconer em uma conferência em Canberra em maio de 2010: “The reality is that the way we are going in Geneva, right now we won't make it” (Lynn, 2010).

A visão negativa de que um acordo de liberalização do comércio equilibrado possa ser negociado entre países ricos e pobres cria incentivos a acordos de livre comércio bilaterais e regionais, o que deixa Doha em descrédito e aumenta exponencialmente o poder de barganha dos países ricos. Susan Scwhab (Scwhab, 2011) afirma que já são mais de 200 acordos desde o início de Doha, mas que com qualidades bastante desiguais. Nesta questão, os Estados Unidos possuem know-how, com a consolidação da estratégia de múltiplas dimensões.

O tratamento preferencial aos países pobres é um dos temas que não pode ficar de fora de uma verdadeira rodada pró-desenvolvimento. Com relação à questão agrícola, faz-se necessário que todos os países desenvolvidos se comprometam a eliminar totalmente os subsídios. Stiglitz e Charlton (2005) buscam demonstrar que será inviável atingir os objetivos originais de Doha sem avanços nesta questão. Além disso, a eliminação da proteção comercial aos setores que utilizam mão-de-obra não qualificada, a criação de mecanismos que permitam mobilidade internacional deste tipo de trabalhador e a eliminação das barreiras não-tarifárias são temas que deveriam estar no núcleo da pauta, uma vez que possuem grande potencial desenvolvimentista.

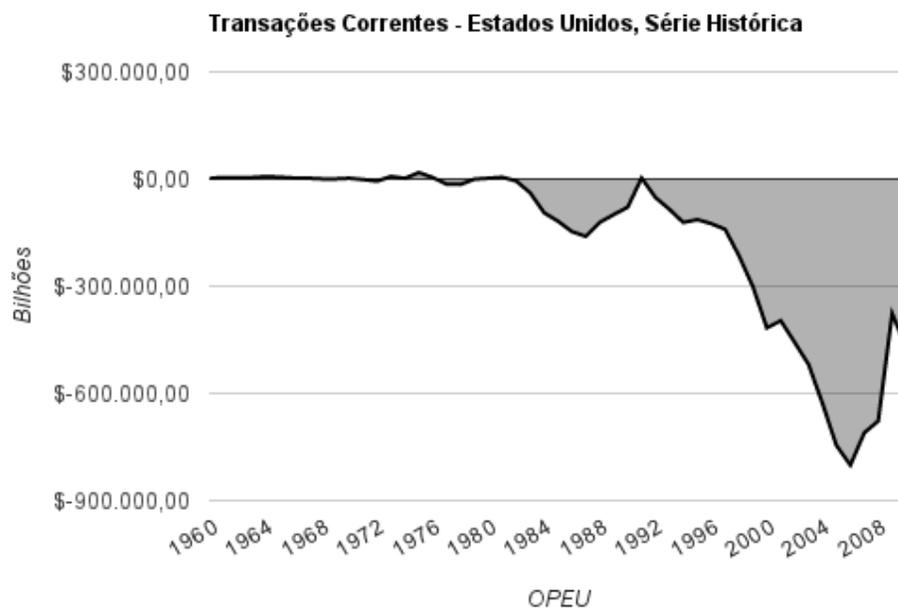
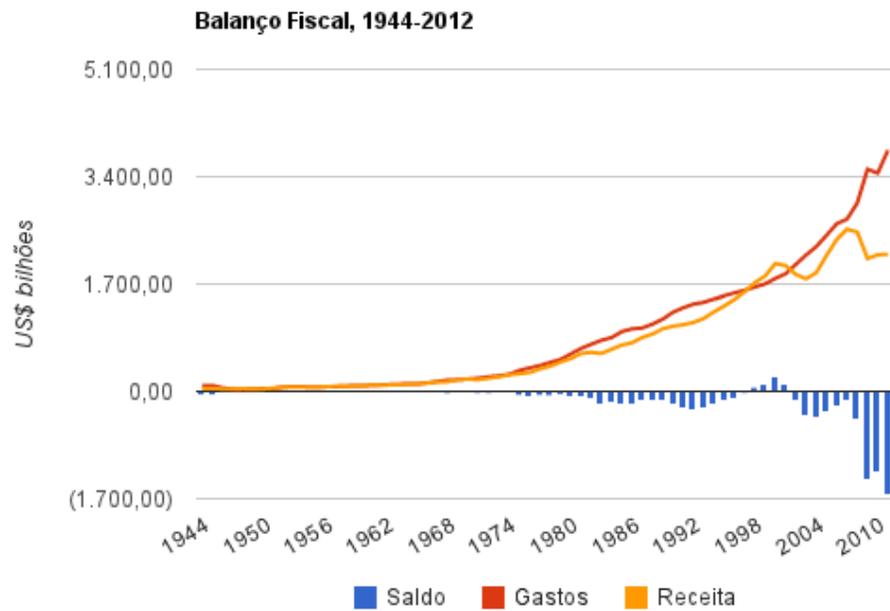
Da mesma forma, deve-se chamar a atenção para os temas que não deveriam estar na agenda por não serem “simpáticos” ao desenvolvimento. Propriedade Intelectual é um deles. O conhecimento é um bem público, afirmam os autores, e o regime de propriedade intelectual petrifica a desigualdade, ferindo a noção de *fairness*. Os autores também criticam os mecanismos de *dumping*, *antidumping* e direitos compensatórios, além de políticas que restringem a ação dos países em desenvolvimento, como regulação em investimentos ou nas flutuações cambiais. Todos estes assuntos devem ficar de fora das negociações de Doha por não se saber ao certo seus impactos nas políticas de desenvolvimento, concluem.

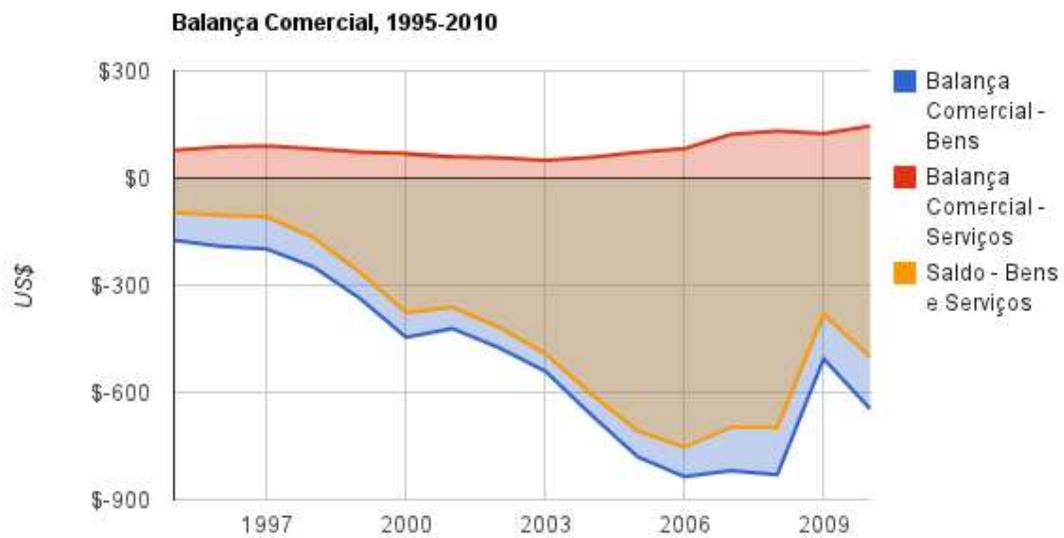
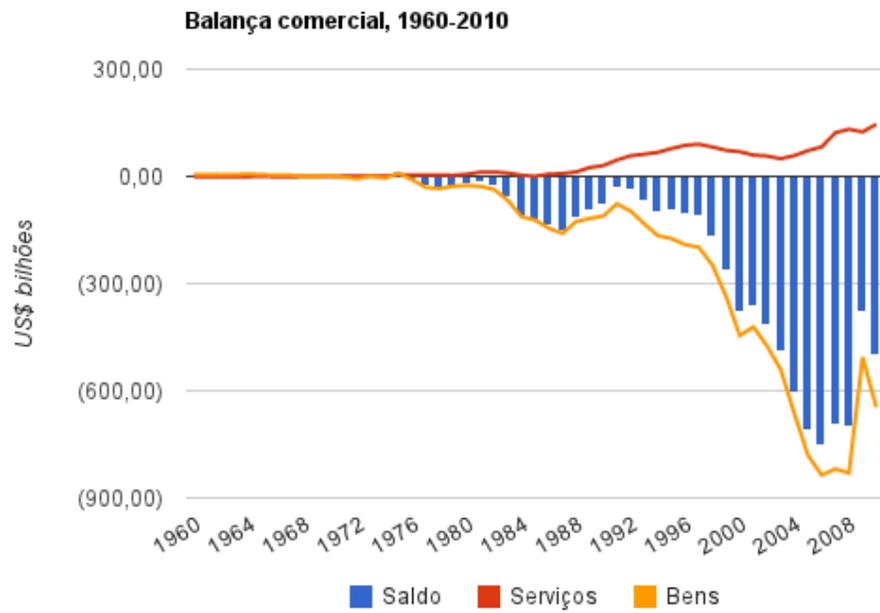
Todas estas questões são apresentadas de forma convincente pelos autores, mas estes falham ao desconsiderar o cenário político doméstico dos países desenvolvidos e seus interesses históricos, com especial destaque para os Estados Unidos. A liberalização agrícola destes países deveria ser, segundo os autores, consequência de justiça social. Contudo, ao analisar o setor agrícola norte-americano, por exemplo, notamos que a

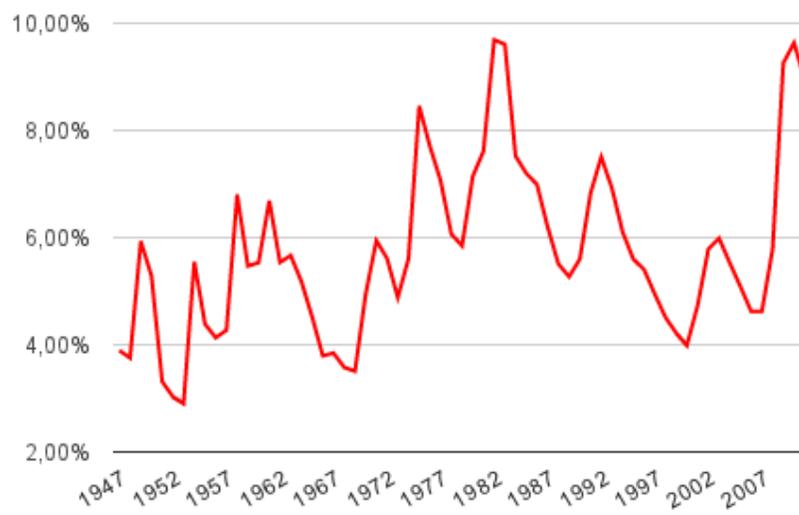
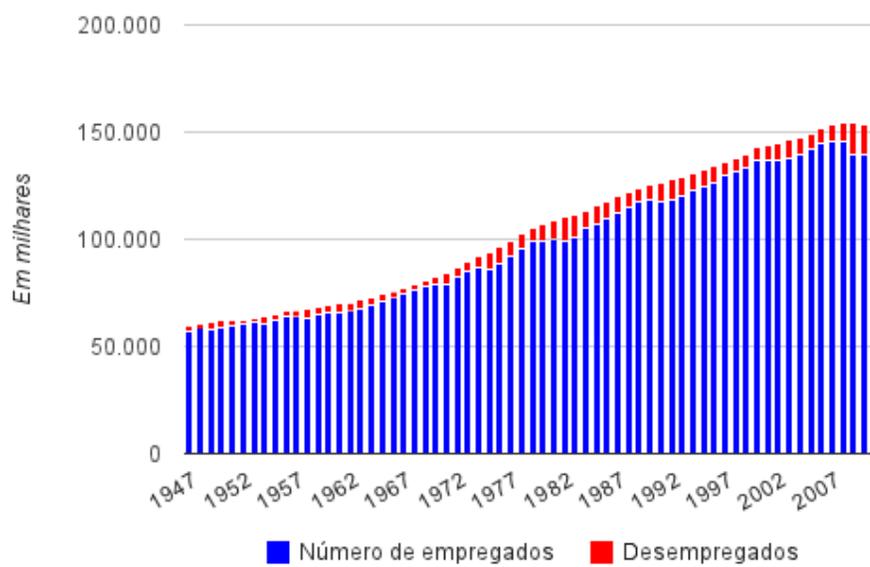
proteção deste setor possui causas domésticas muito mais profundas. Os autores não utilizam o método criado para os países em desenvolvimento, ou seja, considerar as especificidades das regiões, para os países desenvolvidos. Ao fazer isso, nos deixam-nos sem resposta para a seguinte pergunta: como vender tal agenda pró-desenvolvimento aos países ricos?

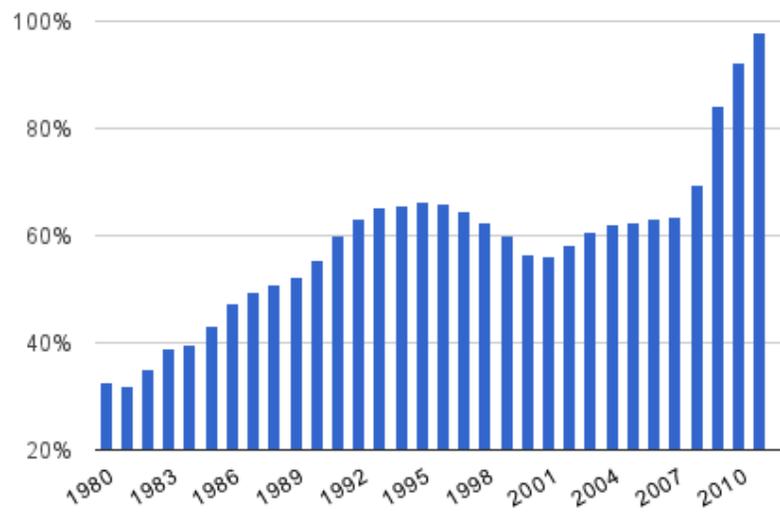
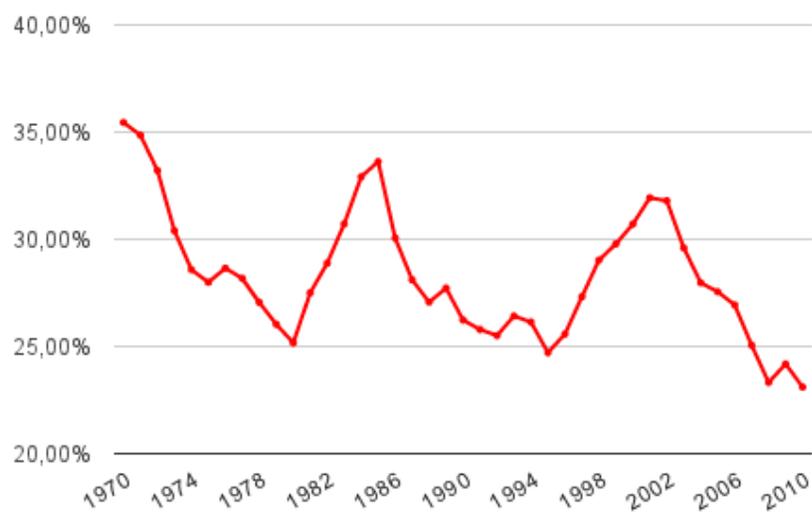
Considerando que a Rodada Doha deveria ser a rodada do desenvolvimento, poderíamos afirmar que esta rodada está fora dos trilhos. Em outras palavras, estaria a agenda das negociações em curso em descompasso com seus princípios originários, ao abandonar as demandas dos países em desenvolvimento? A história nos ensina justamente o contrário: Doha, ao abandonar as necessidades e demandas dos países em desenvolvimento, avança energicamente na direção que sempre teve. Uma das chaves para se entender este impasse é a posição adotada pelos Estados Unidos, seu papel histórico nas estruturas do sistema multilateral de comércio, a face unilateral do multilateralismo norte-americano.

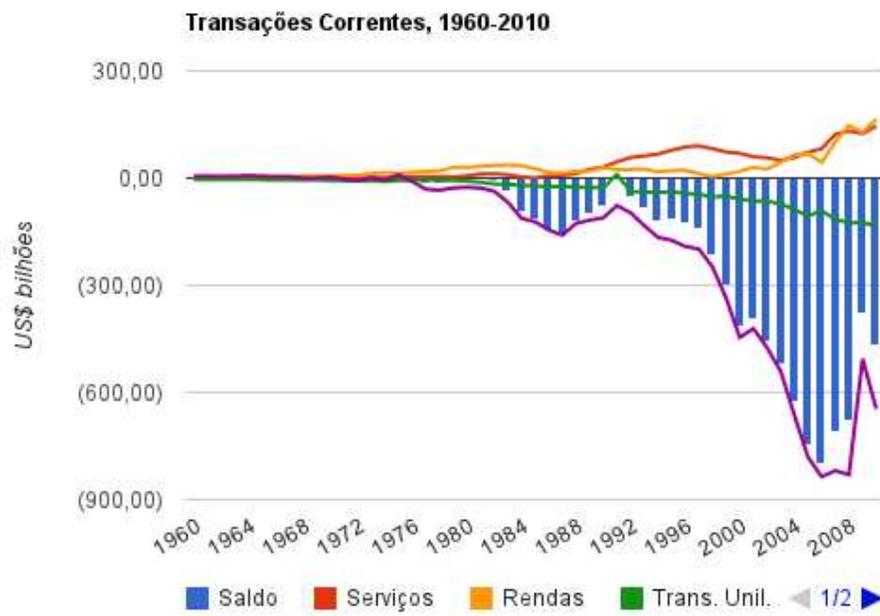
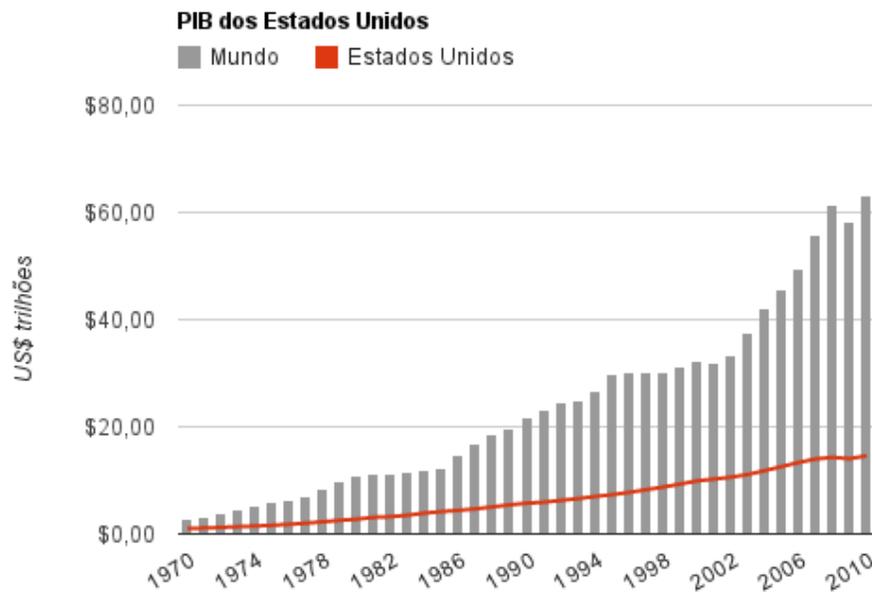
ANEXO 1: Série estatística

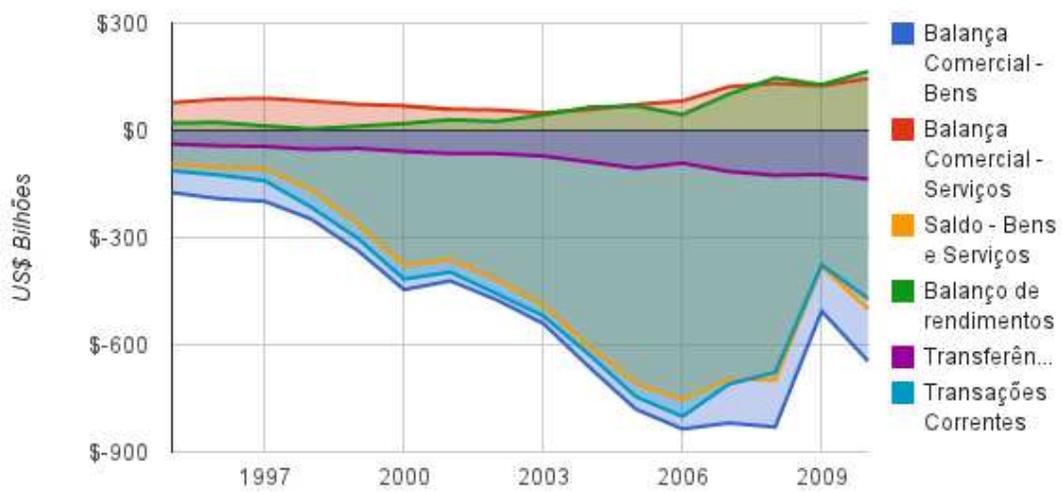
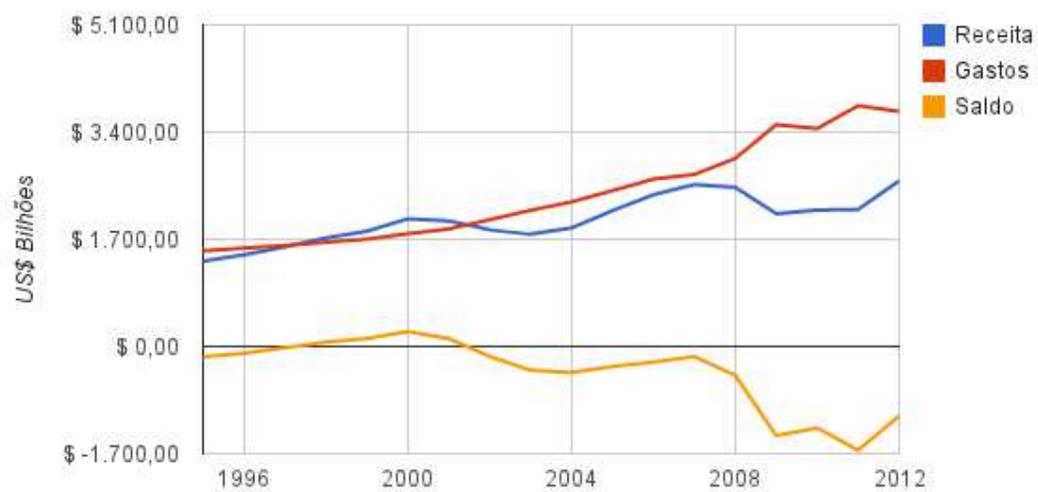




Taxa de desemprego**Força de trabalho, 1947-2011**

Dívida Pública, % PIB, 1962-2010**Participação dos Estados Unidos no PIB Mundial**



Transações Correntes, 1995-2010**Balanço Fiscal, 1995-2012**

ANEXO2: Participação dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias, OMC (Banco de dados resumido)

TP US	An	DS	Dn	Ac	Acordo	Pa	Ap	Resul Eua	Jur	Tipo de útil	14-) $\sum X$	15-) $\sum M$	16-) X Setor	17-) M Setor	18-) X País em disputa	19-) M País em disputa
Ac	95	2	Ven	EUA	GATT, TBT	S	S	D	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	1.715.354.943	4.448.704.084	23.643.188	993.699.731
Dn	95	3	EUA	CorSul	GATT, Agri, SPS, TBT	N	N	SR	S	Set; ReI	512.336.854.960	689.029.922.860	20.058.621.348	14.532.557.229	658.344.709	42.425.759
Ac	95	4	Br	EUA	GATT	S	S	D	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	1.715.354.943	4.448.704.084	84.294.654	295.233.028
Dn	95	5	EUA	CorSul	GATT, Agri, SPS, TBT	N	N	A	N	ReI	512.336.854.960	689.029.922.860	20.058.621.348	14.532.557.229	658.344.709	42.425.759
Ac	95	6	Japão	EUA	GATT, DSU	N	N	A	N	Set; ReI	512.336.854.960	689.029.922.860	46.304.806.429	97.209.729.185	2.851.803.329	34.961.583.053
Tc	95	7	Can	UE	GATT, TBT	S	N	A	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	20.469.536	221.858.385	1.726.856	3.361
Dn	95	11	EUA	Jap	GATT	S	S	V	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	928.264.847	4.210.959.587	277.994.402	28.572.122
Tc	95	12	Peru	UE	GATT, TBT	S	N	A	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	20.469.536	221.858.385	1.726.856	3.361
Dn	95	13	EUA	UE	GATT, Agri	N	N	V	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	11.281.148.564	1.984.680.611	421.725.482	218.607.641
Tc	95	14	Chile	UE	GATT, TBT	S	N	A	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	20.469.536	221.858.385	1.726.856	3.361
Tc	95	18	Can	Aus	GATT, SPS	S	S	V	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	163.630.551	3.702.281	17.472.265	0
Dn	95	21	EUA	Aus	GATT, SPS	S	N	A	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	3.153.113.722	6.939.257.131	20.995.953	62.435.609
Tc	95	22	Fili	Bra	Agri, GATT	S	S	D	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	3.010.110	49.165.106	1.312.743	0
Ac	95	24	Costa Rica	EUA	GATT	S	S	D	N	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	5.616.260.665	38.642.673.295	875.011	1.446.094.221
Dn	96	26	EUA	UE	GATT, Agri	S	S	Vp	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.478.264.357	2.486.939.324	65.616.843	16.873.755
Dn	96	27	EUA	UE	GATT, Agri	S	S	V	S	Set	512.336.854.960	689.029.922.860	189.134.888	1.337.301.327	16.646	s/d
Dn	96	28	EUA	Jap	TRIPS	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	96	31	EUA	Can	GATT	S	S	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	859.108.160	242.447.600	623.422.720	147.112.080
Ac	96	32	Ind	EUA	Txt.	S	N	D	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	828.839.809	10.164.252.524	137.003	646.033.728
Ac	96	33	Ind	EUA	Txt.	S	S	D	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.651.081.709	41.367.068.588	1.185.154	1.379.009.408
Tc	96	34	Ind	Tur	GATT, Txt.	S	S	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.651.081.709	41.367.068.588	2.414.395	693.708.160
Dn	96	36	EUA	Paquistão	TRIPS	N	N	A	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	9.780.312.914	7.181.791.090	76.817.344	170.789
Dn	96	37	EUA	Portugal	TRIPS	N	N	A	N	ReI	582.964.701.565	770.821.452.730	53.463.313.387	93.839.764.710	69.077.960	402.310.048
Ac	96	38	UE	EUA	GATS, GATT	S	N	SR	N	Pex	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Ac	96	39	UE	EUA	ESC, GATT	S	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	96	41	EUA	CorSul	Agri, GATT, SPS, TBT	N	N	SR	S	Set; ReI	582.964.701.565	770.821.452.730	25.168.860.969	16.088.042.614	1.581.198.618	39.980.892
Dn	96	43	EUA	Tur	GATT	S	N	A	N	Set; ReI	582.964.701.565	770.821.452.730	35.079.796	86.652.626	44.276	0
Dn	96	44	EUA	Jap	GATT	S	N	D	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	2.420.462.809	2.578.648.512	375.778.464	1.291.438.336
Dn	96	45	EUA	Jap	GATS	N	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	96	46	Can	Bra	GATT, SCM	S	S	V	N	Set; ReI	582.964.701.565	770.821.452.730	25.612.615.163	6.387.220.307	423.756.032	88.829.464
Tc	96	48	Can	UE	Agri, GATT, SPS, TBT	S	S	V	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.478.264.357	2.486.939.324	65.616.843	16.873.755
Ac	96	49	México	EUA	Adu, GATT	N	N	SR	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	123.196.254	501.867.541	1.457.020	434.508.160
Dn	96	50	EUA	Índia	TRIPS	S	S	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	9.780.312.914	7.181.791.090	303.978.904	11.110.195
Dn	96	52	EUA	Bra	GATT, TRIMS, SCM	N	N	SR	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	49.221.782.685	102.639.872.169	706.647.552	387.761.248
Tc	96	54	UE	Ind	GATT, SCM, TRIMS	S	N	Vp	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	49.221.782.685	102.639.872.169	55.830.356	32.933.980
Tc	96	55	Japão	Ind	GATT, SCM, TRIMS	S	N	Vp	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	49.221.782.685	102.639.872.169	55.830.356	32.933.980
Dn	96	56	EUA	Arg	GATT, Txt, TBT, VAdu	S	S	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.651.081.709	41.367.068.588	10.926.589	26.313.856
Dn	96	57	EUA	Aus	SCM	N	N	SR	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	6.651.081.709	41.367.068.588	26.041.912	60.130.828
Ac	96	58	Ind	Aus; et al	GATT	S	S	D	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	790.158.248	3.535.397.201	4.564.247	958.872.899
Dn	96	59	EUA	Ind	GATT, TRIPS, TRIMS, SCM	S	N	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	49.221.782.685	102.639.872.169	55.830.356	32.933.980
Tc	96	60	México	Guatemala	GATT, Adu	S	S	V	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	26.774.459	167.259.888	78.581	N/A
Ac	96	61	Fili	EUA	GATT, TBT	N	N	SR	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	790.158.248	3.535.397.201	4.520.211	49.835.784
Dn	96	62	EUA	UE	GATT	S	S	D	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	41.947.092.944	63.962.696.444	10.385.451.000	4.081.233.854
Ac	96	63	UE	EUA	Adu	N	N	SR	N	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	N/A	487.177.756	N/A	323.336
Tc	96	64	Japão	Ind	GATT, SCM, TRIMS	S	N	Vp	S	Set	582.964.701.565	770.821.452.730	49.221.782.685	102.639.872.169	55.830.356	32.933.980
Dn	97	65	EUA	Bra	GATT, TRIMS, SCM	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	51.702.764.542	105.477.514.931	525.353.698	358.693.679
Dn	97	67	EUA	UE	GATT	S	S	D	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	45.751.282.926	67.549.608.340	3.756.279.795	2.163.624.292
Dn	97	68	EUA	Irla	GATT	S	S	D	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	45.751.282.926	67.549.608.340	985.957.681	680.829.027
Tc	97	69	Br	UE	Agri, GATT, ImLi	S	S	Vp	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	2.311.374.658	8.446.133	18.919.473	2670
Tc	97	70	Br	Can	SCM	S	S	Vp	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	19.532.926.755	3.951.449.888	575.834.162	1.392.500.334
Tc	97	72	NovaZ	UE	GATT, ImLi, TBT	S	N	A	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	42.362.450	11.589.637	351.027	327.205

Dn	97	74	EUA	Fili	Agri.GATT, TRIMS	N	N	A	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	222.718.622	213.682.340	4.136.444	N/A
Dn	97	76	EUA	Jap	Agri, GATT, SPS	S	S	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	27.647.716.375	17.745.735.053	5.214.299.828	82.982.361
Tc	97	77	UE	Arg	GATT, TBT, Txt	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	8.390.401.137	56.628.530.003	14.927.632	39.732.615
Ac	97	78	Colômbia	EUA	GATT, Salv	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	150.896.112	445.662.092	1.448.196	2.203.821
Tc	97	79	UE	Índia	TRIPS	S	N	V	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	10.406.515.872	8.719.088.603	107.238.825	16.423.501
Dn	97	80	EUA	Bélgica	GATS	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	397.914.265	2.563.699.639	1.129.425	844.527
Dn	97	82	EUA	Irla	TRIPS	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	97	83	EUA	Dinamarca	TRIPS	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	97	84	EUA	CorSul	GATT	S	S	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	1.115.721.043	5.164.694.729	7.922.383	4.742.511
Ac	97	85	UE	EUA	GATT, TBT, Txt, ReOri	N	N	A	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	7.511.438.539	43.317.376.011	356.436.890	2.125.408.047
Dn	97	86	EUA	Suécia	TRIPS	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	97	87	UE	Chile	GATT	S	S	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	1.115.721.043	5.164.694.729	3.327.775	102.783.369
Ac	97	88	UE	EUA	ComGo	S	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	97	89	Cor.Sul	EUA	GATT, Adu	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	847.361.590	3.917.157.434	28.913.687	22.442.499
Dn	97	90	EUA	Índia	Agri, GATT, Lilm	S	S	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	90.922.238.085	156.963.578.214	312.907.143	4.554.437.819
Ac	97	95	Japão	EUA	ComGo	S	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	97	97	Chile	EUA	SCM	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	154.093.434	6.417.865	6.346	13.086
Tc	97	98	UE	CorSul	GATT, Salv	S	S	Vp	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	712.751.242	757.766.581	32.540.629	990.804
Ac	97	99	Cor.Sul	EUA	Adu, GATT	S	N	D	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	138.364.271	110.340.290	7.722.358	21.307.442
Ac	97	100	UE	EUA	GATT, SPS, TBT	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	2.311.374.658	8.446.133	32.540.629	990.804
Dn	97	101	EUA	México	Adu, GATT	N	N	SRs	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	60.303.515	20.838.299	47.552.912	14.029
Dn	97	102	EUA	Fili	Agri, GATT, TRIMS, Lilm	N	N	A	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	222.718.622	213.682.340	4.136.444	N/A
Dn	97	103	EUA	Can	Agri, GATT, ImLi, SCM	S	S	V	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	505.867.446	732.967.956	67.452.214	37.774.139
Dn	97	104	EUA	UE	Agri, SCM:	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	29.525.864	21.688.787	822.806	3.093.268
Dn	97	106	EUA	Aus	SCM	N	N	SR	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	82.278.939	249.829.358	950.274	1.158.569
Ac	97	108	UE	EUA	Agri, GATT, SCM	S	S	D	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	97	109	EUA	Chile	GATT	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	1.115.721.043	5.164.694.729	3.327.775	102.783.369
Tc	97	110	UE	Chile	GATT	S	S	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	1.115.721.043	5.164.694.729	3.327.775	102.783.369

Ac	97	111	Arg	EUA	Agri, GATT, ImLi, ReOri	N	N	SR	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	167.710.619	49.962.358	72.245	40.226.843
Tc	97	113	Novaz	Can	Agri, GATT	S	S	V	S	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	712.751.242	757.766.581	111.658.600	51.985.649
Tc	97	114	UE	Can	TRIPS	S	N	V	N	Set	622.784.142.733	817.627.145.588	7.330.068.720	7.150.377.986	1.158.715.530	429.638.086
Dn	98	115	EUA	UE	TRIPS	N	N	A	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	98	118	UE	EUA	GATT	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	98	121	UE	Arg	GATT, Salv	S	S	V	S	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	920.368.543	14.590.227.443	1.332.088	9.079.966
Tc	98	122	Polónia	Tailândia	Adu, GATT	S	S	V	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	6.196.740.639	17.259.532.354	19.013.926	54.337.812
Dn	98	124	EUA	UE	TRIPS	N	N	A	S	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	33.242.362	96.718.918	6.356.262	8.118.468
Dn	98	125	EUA	Grécia	TRIPS	N	N	A	S	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	33.242.362	96.718.918	129.605	10.351
Dn	98	126	EUA	Aus	SCM	S	N	V	S	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	106.735.059	207.039.771	1.845.518	674.947
Dn	98	127	EUA	Bélgica	SCM	N	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	98	128	EUA	Holanda	SCM	N	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	98	129	EUA	Grécia	SCM	N	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	98	130	EUA	Irla	SCM	N	N	SR	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	98	131	EUA	França	SCM	N	N	SRs	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	98	132	EUA	México	Adu, GATT	S	S	V	S	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	94.816.855	17.981.432	179.824.875	2.526.562
Tc	98	135	Can	UE	GATT, SPS, TBT	S	S	D	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	7.828.974	4.971.489	26.000	N/A
Ac	98	136	UE	EUA	GATT, Adu, AcOMC	S	S	D	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	98	138	UE	EUA	SCM	S	S	D	S	Set; ReI	687.532.541.990	898.025.469.114	154.801.227	324.939.597	2.806.705	1.025.278
Tc	98	139	Japão	Can	GATS, GATT, SCM, TRIPS	S	S	Vp	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	57.429.170.328	114.623.845.464	30.718.922.916	44.288.945.120
Tc	98	141	Ind	UE	Adu, GATT	S	S	V	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	27.627.105	221.937.744	265.976	124.459.575
Tc	98	142	UE	Can	GATS, GATT, TRIMS, SCM	S	S	Vp	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	57.429.170.328	114.623.845.464	30.718.922.916	44.288.945.120
Ac	98	144	Can	EUA	Agri, GATT, SPS, TBT	N	N	SR	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	2.563.414.897	4.025.004.310	790.455.956	2.679.313.494
Ac	98	151	UE	EUA	GATT, TBT, Txt, ReOri	N	N	A	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	8.671.803.536	50.297.101.548	369.853.652	2.237.595.841
Ac	98	152	UE	EUA	GATT, DSU	S	N	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	98	155	UE	Arg	GATT	S	N	V	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	757.325.513	892.018.629	967.593	263.402.142
Tc	99	156	México	Guatemala	Adu	S	N	V	N	Set	687.532.541.990	898.025.469.114	39.926.299	342.053.501	133.796	N/A
Ac	99	160	UE	EUA	TRIPS	S	N	D	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Dn	99	161	EUA	CorSul	Agri, GATT, ImLi	S	S	Vp	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	2.257.795.438	1.727.805.485	140.264.461	N/A
Ac	99	162	Japão	EUA	Adu, GATT, AcOMC:	S	S	D	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	99	163	EUA	CorSul	ComGo	S	N	D	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	99	164	EUA	Arg	Salv	N	N	SR	S	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	850.743.314	14.424.976.489	1.478.584	8.461.018
Ac	99	165	UE	EUA	DSU, GATT	S	S	D	S	Set; ReI	680.434.596.823	944.350.087.088	177.013.318	1.484.132.798	16.908	5.06
Ac	99	166	UE	EUA	Agri, GATT, Salv	S	S	D	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	9.764.510	106.584.230	179.609	27.975.568
Ac	99	167	Can	EUA	SCM, Agri	N	N	SR	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	162.905.829	1.162.869.661	62.999.837	953.753.309
Tc	99	169	Aus	CorSul	Agri, GATT, ImLi	S	S	V	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	2.257.795.438	1.727.805.485	140.264.461	N/A
Dn	99	170	EUA	Can	TRIPS	S	S	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	99	171	EUA	Arg	TRIPS	N	N	A	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	12.942.844.201	12.710.360.664	175.222.550	12.997.635
Dn	99	172	EUA	UE	GATT, SCM	N	N	SR	N	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	99	173	EUA	França	GATT, SCM:	N	N	SR	N	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	99	174	EUA	UE	GATT, TRIPS	S	N	Vp	S	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	33.330.047.641	32.380.778.412	2.049.064.473	2.062.764.715
Dn	99	175	EUA	Índia	GATT, TRIMS	S	S	V	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	25.830.517.940	96.747.424.503	17.365.611	14890
Ac	99	176	UE	EUA	TRIPS	S	S	Vp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	99	177	NovaZ	EUA	GATT, Salv	S	S	D	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	7.490.909	192.566.056	20.624	81.356.309
Ac	99	178	Aus	EUA	GATT, Salv	S	S	D	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	7.490.909	192.566.056	42000	110.026.285
Ac	99	179	Cor.Sul	EUA	GATT, Adu	S	N	D	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	20.997.196	6.600.536	43.287	67.998
Ac	99	180	Can	EUA	Agri, GATT	N	N	SR	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	20.754.561	50.641.776	3.608.007	4.733.281
Ac	99	184	Japão	EUA	Adu, GATT, AcOMC:	S	S	D	N	Set	680.434.596.823	944.350.087.088	181.477.295	818.513.897	291.568	159.096.873
Ac	0	186	UE	EUA	GATT, TRIPS	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	0	188	Colômbia	Nicaragua	GATS, GATT	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	0	189	UE	Arg	Adu	S	N	V	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	951.294.300	156.128.071	1.159.126	N/A
Tc	0	190	Br	Arg	Txt	N	N	A	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	226.549.561	440.628.804	153.971	N/A
Ac	0	192	Paquistão	EUA	Txt	S	S	D	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	264.027.085	368.055.570	N/A	56.713.351
Ac	0	194	Can	EUA	SCM, AcOMC	S	N	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	0	195	EUA	Fili	GATT, TRIMS, SCM	N	N	SR	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	24.996.208.784	117.967.241.472	36.687.975	30.146
Dn	0	196	EUA	Arg	TRIPS	N	N	A	N	ReI	692.783.783.523	1.059.220.066.421	14.364.816.311	15.301.550.697	157.725.485	19.500.939

Dn	0	197	EUA	Bra	Agri, GATT, ImLi, Txt, VAdu	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	0	198	EUA	Romênia	Agri, GATT, Txt, VAdu	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	0	199	EUA	Bra	GATT, TRIPPS	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	0	200	UE	EUA	DSU, GATT, AcOMC	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	0	202	Cor.Sul	EUA	GATT, Salv	S	S	D	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	50.267.188	143.498.717	1.128.061	14.029.778
Dn	0	203	EUA	México	Agri, GATT, TBT, SPS	N	N	SR	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	18.798.034	226.481.192	13.949.094	N/A
Dn	0	204	EUA	México	GATS	S	N	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	0	206	Ind	EUA	Adu, GATT, SCM, AcOMC	S	N	V	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	1.907.059.573	4.388.661.460	17.591.696	15.020.252
Tc	0	207	Arg	Chile	Agri, GATT, Salv	S	S	V	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	21.081.027.616	20.317.772.471	98.605.481	922.875.209
Dn	0	210	EUA	Bélgica	Agri, GATT, TBT, VAdu	N	N	A	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	945.481.472	217.028.330	11.515.108	22.266
Tc	0	211	Turquia	Egito	Adu, GATT	S	N	Vp	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	863.656.326	2.666.817.684	1.293.549	7.389.824
Ac	0	212	UE	EUA	GATT, SCM, AcOMC	S	S	D	N	Set; ReI	692.783.783.523	1.059.220.066.421	503.330.158	1.973.850.578	4.066.852	118.044.894
Ac	0	213	UE	EUA	SCM, AcOMC	S	S	V	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	2.131.250.680	7.537.361.327	96.915.626	1.076.460.773
Ac	0	214	UE	EUA	GATT, Salv	N	N	SR	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	323.840.566	781.343.248	18.375.871	126.922.256
Ac	0	217	Br	EUA	Adu, GATT, SCM, AcOMC	S	S	Dp	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	0	218	Br	EUA	SCM	N	N	SR	N	Set	692.783.783.523	1.059.220.066.421	41.031.194	55.631.841	N/A	103.567
Tc	0	219	Br	UE	Adu, GATT	S	S	Vp	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	1.952.018.458	3.487.598.058	221.553.721	841.881.632
Ac	1	221	Can	EUA	DSU, Adu, GATT, SCM, AcOMC	S	N	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	1	222	Br	Can	SCM	S	N	V	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	40.954.400.759	18.265.314.613	2.266.287.120	4.757.209.762
Dn	1	223	EUA	UE	GATT, Salv	N	N	SR	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	79.660.834	175.189.085	4.400.341	40.241.247
Ac	1	224	Br	EUA	GATT, TRIPS, TRIMS	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	1	225	Cor.Sul	EUA	Adu	N	N	SR	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	1.430.126.996	7.184.836.340	35.835.496	120.441.544
Tc	1	231	Peru	UE	GATT, TBT	S	S	V	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	7.813.529	3.868.765	N/A	172.217
Ac	1	234	Can, México	EUA	Adu, GATT, SCM, AcOMC	S	S	Dp	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Ac	1	236	Can	EUA	GATT, SCM, AcOMC	S	N	Dp	S	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	4.414.701.059	8.698.968.576	1.229.959.170	7.078.519.308
Tc	1	237	Equador	Tur	Agriculture, GATS, GATT, ImLi, SPS	N	N	A	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	3.870.645.217	4.570.096.918	2.374.750	52.638.427
Tc	1	238	Chile	Arg	GATT, Salv	S	N	V	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	41.846.916	34.388.224	62.5	33.526
Ac	1	239	Br	EUA	Adu	N	N	SR	N	Set;ReI	780.331.839.965	1.258.080.275.326	345.046.005	262.954.776	44.735	30.233.286
Tc	1	241	Br	Arg	Adu, GATT, VAdu	S	N	V	N	Set	780.331.839.965	1.258.080.275.326	1.784.064.261	19.642.674	153.499	N/A
Ac	2	243	Ind	EUA	ReOri	S	N	V	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	7.012.253.548	66.390.966.784	1.173.568	2.062.705.845
Ac	2	244	Japão	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	V	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	2.463.013.615	4.478.134.823	16.686.090	390.289.405
Dn	2	245	EUA	Jap	Agri, GATT, SPS, TBT	S	N	V	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	411.696.787	117.579.214	376.658	180.853
Tc	2	246	Ind	UE	GATT	S	S	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	2	247	Can	EUA	Adu	N	N	A	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	3.627.865.113	8.469.912.620	1.095.033.673	6.701.513.847
Ac	2	248	UE	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	667.146.042	3.766.277.361
Ac	2	249	Japão	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	116.626.356	1.387.310.513
Ac	2	250	Br	EUA	GATT	N	N	A	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	884.827.735	272.430.554	282.734	121.818.435
Ac	2	251	Cor.Sul	EUA	GATT, Salv, AcOMC	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	54.696.767	918.170.600
Ac	2	252	China	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	65.191.150	489.871.637
Ac	2	253	Suiça	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	29.017.330	36.071.364
Ac	2	254	Noruega	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	10.010.349	68.598.047
Ac	2	257	Can	EUA	GATT, SCM	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	3.627.865.113	8.469.912.620	109.5033.673	6.701.513.847
Ac	2	258	Novaz	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	5.134.437	26.289.001
Ac	2	259	Br	EUA	GATT, Salv	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	53.523.616	1.195.538.285
Dn	2	260	EUA	UE	GATT, Salv	N	N	SR	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	667.146.042	3.766.277.361
Tc	2	261	Chile	Uruguai	GATT	N	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	2	262	UE	EUA	Adu, GATT, SCM, AcOMC	N	N	SR	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	667.146.042	3.766.277.361
Ac	2	264	Can	EUA	Adu, GATT	S	S	Dp	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	3.627.865.113	8.469.912.620	109.5033.673	6.701.513.847
Tc	2	265	Aus	UE	Agri, GATT, SCM	S	S	V	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	732.980.960	1.738.597.534	46.202.862	201.399.736
Tc	2	266	Br	UE	Agri, GATT, SCM	S	S	V	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	732.980.960	1.738.597.534	46.202.862	201.399.736
Ac	2	267	Br	EUA	Agri, GATT, SCM	S	S	D	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	2.220.475.803	34.520.239	4.214.932	7.170.893

Ac	2	268	Arg	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	Dp	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	58.743.876	419.632.163	12060	N/A
Tc	2	269	Br	UE	GATT	S	S	V	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	2.059.453.202	29.274.588	16.743.726	2.125.796
Tc	2	270	Fili	Aus	GATT, ImLi, SPS	N	N	SR	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	8.110.897.628	10.884.476.437	61.365.102	53.305.733
Tc	2	273	UE	CorSul	SCM	S	N	Vp	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	1.899.004.688	1.239.217.467	16.892.977	4.296.795
Ac	2	274	Taiwan	EUA	GATT	N	N	SR	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	5.969.839.421	14.994.994.446	65.191.150	489.871.637
Dn	2	276	EUA	Can	GATT, TRIMS	S	S	Vp	N	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	11.093.703.566	29.84.876.400	1.086.516.262	1.594.933.323
Ac	2	277	Can	EUA	Adu, GATT, SCM	S	S	D	S	Set	731.005.997.847	1.180.073.831.580	3.627.865.113	8.469.912.620	109.5033.673	6.701.513.847
Ac	3	280	México	EUA	SCM	N	N	SR	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	2.061.334.987	3.383.364.166	610.319.812	396.703.900
Ac	3	281	México	EUA	Adu, GATT, AcOMC	N	N	A	N	ReI	693.222.414.198	1.202.284.490.498	31.031.660	774.633.016	1.133.500	54.162.080
Ac	3	282	México	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	Dp	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	61.888.879	410.610.696	40.416.595	4.224.827
Tc	3	283	Tailândia	UE	Agri, GATT, SCM	S	S	Vp	S	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	647.563.185	2.016.664.671	207.190.924	64.642.556
Ac	3	285	Antígua e Barbuda	EUA	GATS	S	S	Dp	N	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	3	286	Tailândia	UE	GATT	S	S	Vp	S	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	1.284.070.697	5.485.933	25.277.965	776.69
Tc	3	287	UE	Can	SPS	S	N	A	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	3.718.305.004	3.718.305.004	330.801.689	1.679.461.152
Tc	3	290	Aus	UE	GAT, TBT, TRIPS, AcOMC	S	N	Vp	S	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	35.539.936.104	39.295.678.703	2.924.613.921	3.698.268.586
Dn	3	291	EUA	UE	Agri, GATT, SPS, TBT	S	N	Vp	S	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	3	292	Can	UE	Agri, GATT, SPS, TBT	S	N	Vp	S	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	3	293	Arg	UE	Agri, GATT, SPS, TBT	S	N	Vp	S	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	3	294	UE	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	Dp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	3	295	EUA	México	Adu, GATT, SCM:	S	S	Vp	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	3.309.943.078	2.809.853.162	739.206.245	16.608.738
Ac	3	296	Cor.Sul	EUA	GATT, SCM	S	S	Dp	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	437.278.265	80.601.004	7.979.834	4.847.462
Tc	3	299	Cor.Sul	UE	GATT, SCM	S	N	Vp	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	9.041.869.343	6.033.190.296	1.393.345.313	513.083.689
Tc	3	301	Cor.Sul	UE	DSU, GATT, SCM	S	N	Vp	S	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	1.238.823.247	1.362.409.217	310.112.485	2.326.232.885
Tc	3	302	Honduras	RepDom	GATT	S	S	Vp	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	1.469.329.774	327.969.707	661.395	157.289
Dn	3	305	EUA	Egito	GATT, Txt	N	N	A	N	Set	693.222.414.198	1.202.284.490.498	6.031.707.379	66.731.269.375	297.983	369.809.622

Dn	4	308	EUA	México	GATT	S	S	V	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	1.863.766.444	11.244.452.314	142.969.718	1.800.546.880
Dn	4	309	EUA	China	GATS, GATT	N	N	A	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	40.777.676.089	21.051.419.078	2.164.421.043	52.0940.162
Ac	4	310	Can	EUA	Adu, GATT, SCM	N	N	SR	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	216.883.167	13.534.918	285.516	8.027.932
Ac	4	311	Can	EUA	GATT, SCM	N	N	A	S	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	3.480.203.031	7.906.013.531	1.172.065.108	5.701.576.891
Tc	4	312	Indonésia	CorSul	Adu, GATT	S	N	Vp	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	10.204.427.926	15.781.759.004	181.322.867	429.031.842
Dn	4	315	EUA	UE	GATT	S	S	Vp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	4	316	EUA	UE	GATT, SCM	S	S	Vp	S	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	21.470.322.746	5.394.870.128	8.647.012.087	4.281.291.091
Ac	4	317	UE	EUA	GATT, SCM	N	N	SR	S	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	21.470.322.746	5.394.870.128	8.647.012.087	4.281.291.091
Ac	4	319	UE	EUA	Adu, GATT, AcOMC	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	4	320	UE	EUA	DSU, GATT	S	S	D	S	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	1.124.932.658	1.250.532.173	1.356.804.749	322.433.368
Tc	4	321	UE	Can	DSU, GATT	S	S	V	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	1.124.932.658	1.250.532.173	28.614.373	637.866
Ac	4	322	Japão	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	D	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	4	323	Cor.Sul	Jap	Agri, GATT, ImLi	S	N	A	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	4	324	Tailândia	EUA	Adu	N	N	SR	N	Set	723.608.647.843	1.305.091.627.452	92.313.421	3.078.260.035	5.218.317	577.983.414
Ac	5	325	Ind	EUA	Adu, GATT, AcOMC	N	N	SR	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	2.949.439.112	63.62.229.896	46.229.972	551.466.295
Tc	5	327	Paquistão	Egito	Adu, GATT	N	N	A	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	3.226.513	8.937.088	s/d	s/d
Tc	5	331	Guatemala	México	Adu, GATT	N	N	SR	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	2.590.735.304	5.093.657.129	291.655.951	414.758.543
Tc	5	332	UE	Bra	GATT	S	S	V	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	23.807.054	10.568.835	39.038	47.485
Dn	5	334	EUA	Tur	Agri, GATT, TRIMS, ImLi	S	N	V	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	1.168.562.258	284.848.961	12.358.955	96.854
Ac	5	335	Equador	EUA	Adu, GATT	S	N	D	N	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	92.313.421	3.078.260.035	145.343	212.597.717
Tc	6	336	Cor.Sul	Jap	GATT, SCM	S	S	V	N	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	6	337	Noruega	UE	Adu, GATT	S	N	V	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	178.711.004	41.122.238	318.98	72.370.327
Dn	6	338	EUA	Can	Adu, GATT	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	5.038.539.951	141.873.033	289.586.477	41.925.899
Dn	6	340	EUA	China	GATT, TRIMS, SCM, Ades	S	S	V	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	31.612.543.202	43.590.794.055	375.523.780	2.150.165.269
Tc	6	341	UE	México	Agri, GATT, SCM	S	N	V	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	17.669.106	912.474.311	1.905.309	378.335
Ac	6	343	Tailândia	EUA	Adu, GATT	S	S	D	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	58.599.880	2.920.194.347	1.447.968	612.556.735
Ac	6	344	México	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	D	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	21.210.458	40.954.334	1.203.836	3.949

Ac	6	345	Ind	EUA	Adu, GATT, AcOMC, SCM:	S	S	D	S	ReI, Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	58.599.880	2.920.194.347	1.260.739	304.192.067
Ac	6	346	Arg	EUA	Adu, GATT, AcOMC	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	49.510.689	569.355.398	31.964	350.321
Dn	6	347	EUA	UE	GATT, SCM:	N	N	SR	S	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	25.359.769.265	6.333.398.605	13.369.016.894	5.172.675.732
Ac	6	350	UE	EUA	Adu, GATT, AcOMC	S	S	D	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	6	351	Arg	Chile	GATT, Salv	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	1.167.277.981	1.572.458.556	5.607.086	6.300.198
Tc	6	352	UE	Índia	GATT	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	1.652.603.627	11.877.828.567	156.9205	3.054.556
Ac	5	353	UE	EUA	DSU, GATT, SCM	S	S	Dp	S	Set	817.905.572.144	1.525.268.509.309	20.743.023.232	5.873.827.751	12.217.865.056	5.001.432.576
Tc	6	355	Arg	Bra	Adu, GATT, AcOMC	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	1.408.368.231	423.399.001	69.321.988	1.669.969
Tc	6	356	Arg	Chile	GATT, Salv, AcOMC	N	N	SR	N	Set	904.339.487.215	1.732.320.797.682	1.167.277.981	1.572.458.556	5.607.086	6.300.198
Ac	7	357	Can	EUA	Agri, GATT, SCM	N	N	SR	S	Set	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	30.947.149.617	32.635.480.113	7.716.202.323	6.051.834.656
Dn	7	358	EUA	China	GATT, SCM, TRIMS, Ades	N	N	A	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	7	360	EUA	Índia	GATT	S	S	D	N	Set	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	1.015.147.227	7.220.963.221	859.320	211.670
Dn	7	362	EUA	China	TRIPS	S	N	V	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	7	363	EUA	China	GATS, GATT, Ades	S	S	V	N	ReI	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	32.767.912	368.793.717	410.793	273.941
Ac	7	365	Br	EUA	Agri, SCM	N	N	SR	S	ReI	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	30.947.149.617	32.635.480.113	43.242.316	1.538.464.983
Tc	7	366	Panamá	Colômbia	GATT, VAdu	S	N	Vp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	7	367	Novaz	Aus	SPS	S	S	V	N	Set	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	560.781.486	159.796.473	N/A	N/A
Ac	7	368	China	EUA	Adu, GATT, SCM	N	N	SR	N	Set	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	3.780.186.509	5.405.429.525	159.113.968	18.203.817
Tc	7	369	Can	UE	GATT, TBT	N	N	SR	N	Set	1.037.029.245.257	1.918.997.094.449	117.580.108	116.982.171	42.151.120	55.069.947
Tc	8	371	Fili	Tailândia	GATT, VAdu	S	S	V	N	Set	1.162.538.149.766	2.017.120.776.311	1.036.437.737	219.637.029	N/A	N/A
Dn	8	373	EUA	UE	GATS, Ades	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	8	375	EUA	UE	GATT	S	N	V	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	8	376	Japão	UE	GATT	S	N	V	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	8	377	China Taipei	UE	GATT	S	N	V	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	8	379	China	EUA	Adu, GATT, SCM	S	S	Vp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	8	381	México	EUA	GATT, TBT	S	S	Dp	N	Set	1.162.538.149.766	2.017.120.776.311	56.969.256	314.308.571	633.549	9.527.922

Ac	8	382	Br	EUA	Adu, GATT, AcOMC:	S	N	D	S	Set	1.162.538.149.766	2.017.120.776.311	476.673.492	603.640.620	73.588	349.596.057
Ac	8	383	Tailândia	EUA	Adu, GATT	S	N	D	S	Set	1.162.538.149.766	2.017.120.776.311	739.984.059	2.137.893.371	2.046.891	154.110.802
Ac	8	384	Can	EUA	GATT, ReOri, SPS, TBT	S	S	Dp	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	8	386	México	EUA	GATT, ReOri, SPS, TBT	S	S	Dp	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	8	387	EUA	China	Agri, GATT, SCM:, Ades:	N	N	SR	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	9	389	EUA	UE	Agri, GATT, SPS, TBT	N	N	SR	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	4.157.533.695	149.589.692	361.879	2.783.016
Tc	9	391	Can	CorSul	GATT, SPS	S	N	A	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	2.696.861.736	2.750.038.225	285.020.122	N/A
Ac	9	392	China	EUA	Agri, GATT, SPS	S	N	SR	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	4.157.533.695	149.589.692	720.199.677	N/A
Dn	9	394	EUA	China	GATT, Ades	S	S	V	S	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	76.543.408.542	35.306.886.565	20.112.622.861	1.976.191.163
Tc	9	395	China	UE	GATT, Ades:	S	S	V	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	76.543.408.542	35.306.886.565	12.893.202.096	3.114.081.273
Tc	9	396	UE	Fili	GATT	S	S	V	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	221.392.261	3.206.595.870	179.047	N/A
Tc	9	397	China	UE	Adu, AcOMC, Ades	S	S	V	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	20.141.891.481	49.712.876.214	2.317.477.888	8.839.882.294
Tc	9	398	México	China	GATT, Ades:	S	S	V	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	76.543.408.542	35.306.886.565	20.112.622.861	1.976.191.163
Ac	9	399	China	EUA	GATT, Ades	S	S	Dp	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	55.094.331.202	138.289.361.300	1.149.136.182	3.029.339.832
Tc	9	400	Can	UE	Agri, GATT, TBT	N	N	SR	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	166.010.655	117.581.616	57.314.356	74.533.324
Tc	9	401	Noruega	UE	Agri, GATT, TBT	N	N	SR	N	Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	166.010.655	117.581.616	57.314.356	74.533.324
Ac	9	402	Cor.Sul	EUA	GATT, Adu	S	N	D	N	ReI; Set	1.299.898.877.213	2.164.834.031.060	111.155.024	135.191.199	2.494.157	9.336
Dn	10	403	EUA	Fili	GATT	S	S	V	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	189.112.608	3.030.206.102	110.059	158.173
Ac	10	404	Vietnã	EUA	GATT, Adu, Ades	S	N	Dp	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	47.941.035	2.896.343.841	1.653.578	329.013.187
Tc	10	405	China	UE	Adu, GATT, AcOMC, Ades	S	N	Vp	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	945.298.991	18.245.269.911	63.969.223	1.057.146.497
Ac	10	406	Indonesia	EUA	GATT, SPS, TBT	S	S	Dp	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	450.115.419	187.233.758	N/A	7.684.953
Tc	10	412	Japão	Can	GATT, TRIMS, SCM	N	N	Ea	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	85.829.350.790	94.107.309.854	12.205.752.265	4.584.493.593
Dn	10	413	EUA	China	GATS	S	N	Vp	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	10	414	EUA	China	GATT, Adu, SCM	S	N	Vp	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	496.286.394	15.669.775	80.467.872	N/A
Tc	10	415	Costa Rica	RepDom	DSU, GATT, Salv	S	N	V	S	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	10.635.292.055	20.991.797.751	473.567.932	102.072.651

Tc	10	416	Guatemala	RepDom	DSU, GATT, Salv	S	N	V	S	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	10.635.292.055	20.991.797.751	473.567.932	102.072.651
Tc	10	417	Honduras	RepDom	DSU, GATT, Salv	S	N	V	S	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	10.635.292.055	20.991.797.751	473.567.932	102.072.651
Tc	10	418	El Salvador	RepDom	DSU, GATT, Salv	S	N	V	S	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	10.635.292.055	20.991.797.751	473.567.932	102.072.651
Dn	10	419	EUA	China	GATT, SCM	N	N	Ea	N	Set	1.056.712.078.245	1.601.895.815.130	85.829.350.790	94.107.309.854	7.745.949.199	23.960.230.477
Ac	11	420	Cor.Sul	EUA	GATT, Adu	S	N	Ea	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	7.269.009.809	8.058.489.962	44.771.440	703.817.623
Tc	11	421	Ucrânia	Moldávia	GATT	S	N	Ea	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	199.978.020	142.443.818		
Ac	11	422	China	EUA	GATT, Adu	S	N	D	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	73.878.881	3.418.822.569	1.876.197	102.423.543
Tc	11	423	Moldávia	Ucrânia	GATT	S	N	Ea	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	238.984.009	3.342.319.518	N/A	983.837
Ac	11	424	UE	EUA	Adu, GATT	N	N	Ea	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	49.627.056	58.876.077	20.981	56.597.619
Tc	11	425	UE	China	Adu, GATT	S	N	Ea	N	Set	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	11	426	UE	Can	GATT, TRIMS, SCM	S	N	Ea	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	11	427	EUA	China	Adu, GATT, SCM	S	N	Ea	N	Set	1.277.109.161.855	1.966.496.749.943	3.037.685.600	142.076.321	166.339.333	N/A
Ac	12	429	Vietnã	EUA	GATT, Adu, DSU, AcOMC	N	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	56.971.893	3.994.686.268	2.559.369	103.414.199
Dn	12	430	EUA	Índia	SPS, GATT	S	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	57.382.704.275	53.569.553.144	493.985.600	1.120.163.989
Dn	12	431	EUA	China	GATT, Ades	S	N	Ea	S	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	343.822.972	994.474.429	10.565.829	539.177.765
Tc	12	432	UE	China	GATT, Ades	S	N	Ea	S	Set;ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	12	433	Japão	China	GATT, Ades	S	N	Ea	S	Set;ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Tc	12	434	Ucrânia	Aus	GATT, TRIPS, TBT	S	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	1.694.642.182	1.568.538.401	188.449	N/A
Ac	12	436	Ind	EUA	GATT, SCM, AcOMC	S	N	Ea	N	Set;ReI	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	382.893.573	698.498.576	1.274.209	2.593.544
Ac	12	437	China	EUA	GATT, SCM, AcOMC	S	N	Ea	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Dn	12	440	EUA	China	GATT, Adu, SCM	S	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	48.375.908.926	124.642.279.704	5.341.147.805	72.383.797
Dn	12	444	EUA	Arg	GATT, TRIMS, ImLi, Salv	N	N	Ea	S	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ac	12	447	Arg	EUA	GATT, SPS, AcOMC	N	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	27.473.768.502	27.214.214.451	13.044.632	204.118.759
Ac	12	448	Arg	EUA	GATT, SPS, AcOMC	N	N	Ea	N	Set	1.479.730.168.892	2.262.585.634.366	136.654.624	261.348.010	s/d	s/d
Ac	12	449	China	EUA	GATT, SCM, Adu	N	N	Ea	N	ReI	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Metodologia de compilação dos dados

Variável	Observações
TP US	Tipo de participação dos EUA. Dn = Denunciante; Ac = Acusado; Tc = Terceiro
An	Ano de início das consultas
DS	Número do painel
DN	País responsável (ou países responsáveis) pela abertura do painel
AC	País(es) acusado(s)?
Acordo	Acordo utilizado para a abertura do painel pelo país denunciante: GATT = Acordo geral sobre Tarifas e Comércio; Agri = Agricultura; TBT = Barreiras Técnicas ao Comércio; GATS = Serviços; Txt = Setor Têxtil e vestuário; SPS = Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; SCM = Subsídios e Medidas Compensatórias; Adu = Anti-dumping; TRIMS = Investimento; TRIPS = Propriedade Intelectual; Salv = Acordo sobre Salvaguardas; VAdu = Valoração Aduaneira; DSU = Entendimento sobre Solução de Controvérsias; ReOri = Regras de Origem; ComGo = Compras governamentais; LiIm = Licenciamento de Importações; AcOMC = Acordo de criação da OMC; Ades = Protocolo de Adesão
Pa	Estabelecido Painel? Sim ou Não
Ap	Houve apelação? Sim ou Não
Resul Eua	Resultado do painel sob a ótica norte-americana. V = vitória; Vp = vitória parcial; D = derrota; Dp = derrota parcial; A = acordo; SR = Sem resultado; EA = Em andamento
Jur	Vínculo com decisões anteriores (Jurisprudência). Sim ou Não
Tipo de útil	Tipo de utilização do Órgão. SET = Tipo setorial (quando existe um setor específico em disputa); PEX = Tipo política externa (quanto o órgão serve para cumprimento de objetivos de política externa); Rel = Tipo reforma institucional (quanto o órgão serve para promover reformas na legislação e/ou desenho institucional de comércio)
ΣX	Total geral exportado pelos Estados Unidos no ano anterior à abertura do painel. Em US\$
ΣM	Total geral importado pelos Estados Unidos no ano anterior à abertura do painel. Em US\$
X Setor	Total exportado do setor em disputa pelos Estados Unidos no ano anterior à abertura do painel. Em US\$
M Setor	Total importado do setor em disputa pelos Estados Unidos no ano anterior à abertura do painel. Em US\$
X País em disputa	Total exportado do setor em disputa pelos Estados Unidos para o país denunciante/acusado no ano anterior da abertura do painel. Em US\$
M País em disputa	Total importado do setor em disputa pelos Estados Unidos do país denunciante/acusado no ano anterior da abertura do painel. Em US\$

Tabela elaborada pelo autor a partir de dados e informações extraídas dos site da OMC, UNCTAD, Departamento de Comércio dos Estados Unidos e USTR, com colaboração das pesquisadoras Carolina Loução Preto e Débora Andrade Sica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam, and B.A. Rockman. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, 1981.
- Abrams, P. *Historical Sociology*. Cornell University Press, 1982.
- Abreu, Marcelo de Paiva. "O Brasil, O Gatt E a Omc: História E Perspectivas." *Política Externa* 9, no. 4 (2001): 89-119.
- Adler, Emanuel. "Communitarian Multilateralism." In *Multilateralism under Challenge: Power, International Order, and Structural Change*, edited by E. Newman and R.T.A.J. Triman: Academic Foundation, 2009.
- Alexandroff, A.S., and Centre for International Governance Innovation. *Can the World Be Governed?: Possibilities for Effective Multilateralism*. Wilfrid Laurier University Press, 2008.
- Alfred E. Eckes, J., and T.W. Zeiler. *Globalization and the American Century*. Cambridge University Press, 2003.
- Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review* 63, no. 3 (1969): 689-718.
- Allison, G.T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown, 1971.
- Alston, Lee J., Eggertsson Þráinn, and Douglass C. North. *Empirical Studies in Institutional Change. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1996.
- Anderson, Perry. "Neoliberalismo: Un Balace Provisorio." In *La Trama Del Neoliberalismo*, edited by E. Sader, P. Gentili, P.G. Casanova and Universidad de Buenos Aires: Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Anderson, Robert B. "The Balance of Payments Problem." *Foreign Affairs* 1, no. Apr. (1960).
- Andrews, Christina W. "Implicações Teóricas Do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana." *Dados* 48 (2005): 271-99.

- Araujo, Leandro Rocha, and Marcos Sawaya Jank. "A Agenda Brasileira Nas Negociações Agrícolas Da Rodada Doha Da Omc." *Revista de Economia e Relações Internacionais* 2, no. 3 (2003).
- Arrighi, G. *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. Verso, 1994.
- Arrighi, G., and V. Ribeiro. *O Longo Século Xx: Dinheiro, Poder E as Origens De Nosso Tempo*. Contraponto, 2006.
- Arslanian, R.P. *O Recurso À Seção 301 Da Legislação De Comércio Norte-Americana E a Aplicação De Seus Dispositivos Contra O Brasil*. IPRI, 1994.
- Aubrey, Henry G "Financial Policy and American Purpose." *Foreign Affairs*, no. Abril (1 Apr 1961).
- Axelrod, R. *The Evolution of Cooperation: Revised Edition*. Basic Books, 2009.
- Ayerbe, L.F. *Estados Unidos E América Latina*. Editora Unesp, 2002.
- Ba, A. D., and M. J. Hoffmann. *Contending Perspectives on Global Governance: Coherence, Contestation and World Order*. Routledge, 2005.
- Baer, Mônica, Marcos A. M Cintra, Eduardo Strachman, and Rudinei Jr Toneto. "1995." *Revista Economia e Sociedade* 4, no. jun (Os desafios à reorganização de uma padrão monetário internacional).
- Barral, W. *Solução De Controvérsias Na Organização Mundial Do Comércio*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- Barton, J.H., J.L. Goldstein, T.E. Josling, and R.H. Steinberg. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the Gatt and the Wto*. Princeton University Press, 2010.
- Bawn, Kathleen. "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome." *American Journal of Political Science* 37, no. 4 (1993): 965-89.
- Bayard, T.O., K.A. Elliott, and Institute for International Economics. *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Institute for International Economics, 1994.
- BBC-BRASIL. "Encontro Da Omc Acaba Em Impasse Em Genebra." BBC BRASIL, 2006.
- BBC-Mundo. "2008." BBC-Mundo (Colapsó la ronda de Doha).
- Becker, L.C. *Reciprocity*. Routledge & Kegan Paul, 1986.

- Bello, Judith H, and Alan Holmer. "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301." In *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, edited by J.N. Bhagwati and H.T. Patrick: University of Michigan Press, 1990.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello "A Economia Do Império E O Império Da Economia No Limiar Do Século Xxi." *Centro de Documentação e Memória* (2004).
- Berglund, Abraham. "The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934." *The American Economic Review* 25, no. 3 (1935): 411-25.
- Bernstein, Edward M. "The Adequacy of United States Gold Reserve." *The American Economic Review* 51, no. 2 (1961): 439-46.
- Bernstein, M.A., and D.E. Adler. *Understanding American Economic Decline*. Cambridge University Press, 1994.
- Bhagwati, Jagdish. "Departures from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism." *The Economic Journal* 100, no. 403 (1990b): 1304-17.
- Bhagwati, J.N. *Fair Trade, Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Free Trade*. Columbia University, Dept. of Economics, 1991.
- Bhagwati, J.N., and M. Hirsch. *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel*. University of Michigan Press, 1999.
- Bhagwati, J.N., and H.T. Patrick. *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. University of Michigan Press, 1990.
- Biersteker, Thomas. "O "Triunfo" Da Economia Neoclássica No Mundo Em Desenvolvimento: Convergência De Políticas E Fundamentos Da Governança Na Ordem Econômica Internacional." In *Governança Sem Governo: Ordem E Transformação Na Política Mundial*, edited by J.N. Rosenau and E.O. Czempiel: UnB, 2000.
- Blecker, Robert "Financial Globalization, Exchange Rates and International Trade." In *Financialization and the World Economy*, edited by G.A. Epstein: Edward Elgar, 2005.

- Block, F.L. *Los Orígenes Del Desorden Económico Internacional: La Política Monetaria Internacional De Los Estados Unidos, Desde La Segunda Guerra Mundial Hasta Nuestros Días*. Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Bojikian, N.M.P. *Acordos Comerciais Internacionais: O Brasil Nas Negociações Do Setor De Serviços Financeiros*. Editora UNESP, 2009.
- Bouchard , Caroline, and John Peterson. "Conceptualising Multilateralism: Can We All Just Get Along?". *MERCURY* 1, no. 1 (January 2011 2010).
- Boudon, R. *O Lugar Da Desordem*. Gradiva, 1990.
- Bovard, James. "Clinton's Dumping Could Sink Gatt." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1993, 1.
- Bown, C.P. *Self-Enforcing Trade: Developing Countries and Wto Dispute Settlement*. Brookings Institution Press, 2009.
- Braybrooke, D., and C.E. Lindblom. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. Free Press, 1970.
- Brohman, John. "Postwar Development in the Asian Nics: Does the Neoliberal Model Fit Reality?". *Economic Geography* 72, no. 2 (1996): 107-30.
- Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. "International Relations Theory and the Case against Unilateralism." *Perspectives on Politics* 3, no. 3 (2005): 509-24.
- Brown, A.G. *Reluctant Partners: A History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000*. University of Michigan Press, 2003.
- Brus, M. *Third Party Dispute Settlement in an Interdependent World: Developing a Theoretical Framework*. M. Nijhoff, 1995.
- Bureau_Of_Economic_Analysis. "U.S. International Transactions." http://www.bea.gov/international/bp_web/simple.cfm?anon=71&table_id=20&area_id=3.
- Burke, Peter. *Sociologia E História*. Porto: Edições Afrontamento., 1980.
- Bush, George H. W. "Statement on United States Action against Foreign Trade Barriers." Presidential library and museum (1989).
- Buzan, B. *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Wiley, 2004.

- By, David E. SANGERSpecial to The New York Times. "Chile Is Admitted as North American Free Trade Partner." *New York Times* (1923-Current file), 1994, 1-A8.
- . "Escape Clause for Congress Is a Key." *New York Times* (1923-Current file), 1994, 2-A1.
- By, Thomas L. FRIEDMANSpecial to The New York Times. "Clinton Calls Trade Debate World Issue." *New York Times* (1923-Current file), 1993, 1-1.
- . "U.S. Sees Hypocrisy on Trade." *New York Times* (1923-Current file), 1994, 2-D1.
- Calhoun, Jonh C. "South Carolina Exposition and Protest." *American History/ABC-CLIO* (2009).
- Callinicos, A. *Bonfire of Illusions: The Twin Crises of the Liberal World*. John Wiley & Sons, 2010.
- Campbell, John L. "Ideas, Politics, and Public Policy." *Annual Review of Sociology* 28 (2002): 21-38.
- Cantin, Frederic P., and Andreas F. Lowenfeld. "Rules of Origin, the Canada-U.S. Fta, and the Honda Case." *The American Journal of International Law* 87, no. 3 (1993): 375-90.
- Caporaso, James A. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations." *International Organization* 46, no. 3 (1992): 599-632.
- Carneiro, Cristiane de Andrade Lucena. "Disputas Comerciais E Magnanimidade: Um Estudo Do Mecanismo De Solução De Controvérsias Da Organização Mundial De Comércio À Luz Da Teoria Dos Movimentos." *Contexto Internacional* 30 (2008): 615-54.
- Carr, E.H., São Paulo . Imprensa Oficial, and Universidade de Brasília. Editora. *Vinte Anos De Crise, 1919-1939: Uma Introdução Ao Estudo Das Relações Internacionais*. Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- Carter, Jimmy. "Message of the President." http://www.access.gpo.gov/uscode/title5a/5a_4_106_.html.
- Carvounis, C.C. *The United States Trade Deficit of the 1980s: Origins, Meanings, and Policy Responses*. Quorum Books, 1987.

- Census, United States. Bureau of the. Historical Statistics of the United States, 1789-1945: A Supplement to the Statistical Abstract of the United States. U.S. Government Printing Office, 1949.
- Chang, H.A.J. Chutando a Escada. UNESP, 2004.
- Charles W Kegley, J., and E.R. Wittkopf. World Politics: Trend and Transformation. St. Martin's Press, 1997.
- Charnovitz, Steve. "Rethinking Wto Trade Sanctions." The American Journal of International Law 95, no. 4 (2001): 792-832.
- Chase-Dunn, C., and E.N. Anderson. The Historical Evolution of World-Systems. Palgrave Macmillan, 2005.
- Chase-Dunn, C.K. Global Formation: Structures of the World Economy. Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- Chesnais, F. A Mundialização Do Capital. Xama, 1996.
- Chivvis, C.S. "De Gaulle and the Dollar." In Charles De Gaulle's Legacy of Ideas, edited by B.M. Rowland, D.H. Allin, T. Behr, D.P. Calleo, C.S. Chivvis, J.L. Harper, T. Row, M. Stuermer and L. Xiang: Lexington Books, 2011.
- Chorev, N. Remaking U.S. Trade Policy: From Protectionism to Globalization. Cornell University Press, 2007.
- Cintra, Rodrigo. "Agenda, Atores E Lobbies Na Tomada De Decisão Em Política Externa Comercial: O Caso Da Siderurgia (Brasil E Estados Unidos)." Universidade de Brasília, 2007.
- Cleveland, Harold van B. , and Thomas F Huertas. "Stagflation: How We Got into It - How to Get Out.". Foreign Affairs, no. Sept (1979).
- Cline, W.R., and Institute for International Economics. Trade Policy in the 1980s. Institute for International Economics, 1983.
- Clough, Michael "Grass-Roots Policymaking: Say Good-Bye to the Wise Men'." Foreign Affairs 1, no. Jan (1994).
- Cohen, S.D. The Making of United States International Economic Policy: Principles, Problems, and Proposals for Reform. Praeger, 2000.
- Cohen, S.D., J.R. Paul, and R.A. Blecker. Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws, and Issues. Westview Press, 1996.

- Commission, U.S.I.T. *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel Fta, U.S.-Canada Fta, Nafta, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, Inv. Ta-2111-1. DIANE Publishing.
- Congressional Report, Senate. "Average Ad Valorem Rates of Duty on Imports into the United States, by Years, under Specified Tariff." US Congress (1955).
- Conti, Delia B. "President Bush's Trade Rhetoric: Retaining the Free Trade Paradigm in an Era of Managed Trade." In *From Cold War to New World Order: The Foreign Policy of George Bush*, edited by M. Bose and R. Perotti: Greenwood Press, 2002.
- Cooper, Helene "World Trade Organization Created by Gatt Isn't the Lion of Its Foes or the Lamb of Its Backers." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 1.
- Council_Of_Economic_Advisors. "Economic Report of the President " <http://www.gpoaccess.gov/eop>.
- Crossette, Barbara. "Western Executives Take a Look at Asia." *ProQuest . Historical Newspapers The New York Times* (1851 - 2003) (Feb 18 1985): D1.
- Cruz, S.C.V. "Comércio Internacional Em Um Mundo Partido: O Regime Gatt E Os Países Em Desenvolvimento. ." *Cadernos CEDEC 77*, no. Agosto (2005).
- . *Globalização, Democracia E Ordem Internacional: Ensaio De Teoria E História*. Editora UNICAMP, 2004.
- . "O Sistema Multilateral De Comércio E Os Países Da Periferia: Uma Análise Política." Mimeo (2005).
- . *Trajetórias: Capitalismo Neoliberal E Reformas Econômicas Nos Países Da Periferia*. Editora Unesp, 2007.
- Czempiel, Ernst-otto. "Governance and Democratization." In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, edited by J.N. Rosenau and E.O. Czempiel: Cambridge University Press, 1992.
- Davis, Bob. "Unlikely Allies Join to Oppose Clinton's Choice of Kantor as the New U.S. Trade Representative." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1993, 1.
- Davis, Bob, Angelo B. Henderson, and Michael Williams. "U.S.-Japan Trade Flap Intensifies as U.S. Sets Early Date for Tariffs." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1995, 2.

- Davis, Bob, and David Rogers. "Clinton, Campaigning for Gatt Pact, Threatens to Recall Senate for a Vote." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 2.
- Davis, Lance Edwin, Douglass C. North, and Calla Smorodin. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge Eng.: University Press, 1971.
- Deese, D.A. *World Trade Politics: Power, Principles, and Leadership*. Routledge, 2008.
- Destler, I.M. *American Trade Politics*. Institute for International Economics, 2005.
- . *American Trade Politics* (3d Ed.). Inst. for Internat. Economics, 1995.
- Destler, I.M., J.S. Odell, and K.A. Elliott. *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*. Inst for International Economics, 1987.
- Dicken, Peter. *Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 5th ed. New York: Guilford Press, 2007.
- Diez, Thomas, Ingvild Bode, and Aleksandra Fernandes da Costa. *Key Concepts in International Relations*. Sage Key Concepts. Los Angeles ; London: SAGE Publications, 2011.
- Diniz, Eugenio. "Relacionamentos Multilaterais Na Unipolaridade: Uma Discussão Teórica Realista." *Contexto Internacional* 28 (2006): 505-65.
- Dole, Bob. "Not So Fast on That Flawed Trade Bill." *ProQuest Historical Newspapers The New York Times* (1851 – 2005) Sep 22 1994, A26.
- Dryden, S. *Trade Warriors: Ustr and the American Crusade for Free Trade*. Oxford University Press, 1995.
- Duroselle, J.B. *Todo Império Perecerá: Teoria Das Relações Internacionais*. UnB, 2000.
- Eckes Jr., Alfred E. "The Trade Policy Process in Historical Perspective." *Council on Foreign Affairs* (1999).
- Eichengreen, B. *A Globalização Do Capital: Uma História Do Sistema Monetário Internacional*. Editora 34, 2007.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin. "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?". *The Journal of Economic History* 70, no. 04 (2010): 871-97.
- Embaixada_Do_Brasil_Em_Washington. "Barreiras Aos Produtos E Serviços Brasileiros." (2002).

- Engel, N.H. "Reciprocity in Foreign Trade Policy." *Harvard Business Review* 16, no. 1 (1937): 41-51.
- Epstein, G.A. *Financialization and the World Economy*. Edward Elgar, 2005.
- Esteve, M., Â. Barreto, P. Samuelson, and I. Garcia. *O Sistema Monetário Internacional*. Salvat Editora do Brasil, 1979.
- Ethington, Philip, and Eileen McDonagh. "The Eclectic Center of the New Institutionalism: Axes of Analysis in Comparative Perspective." *Social Science History* 19, no. 4 (1995): 467-77.
- Evans, P.B., H.K. Jacobson, and R.D. Putnam. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, 1993.
- Fabbrini, S. *The United States Contested: American Unilateralism and European Discontent*. Routledge, 2006.
- Falk, R.A. *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*. Pennsylvania State University Press, 1995.
- Farnsworth, Clyde H. . "Trade Bill Warning." *ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2001)*, 1986.
- Felix, David. . "Why International Capital Mobility Should Be Curbed and How It Could Be Done." In *Financialization and the World Economy*, edited by G.A. Epstein: Edward Elgar, 2005.
- Fergusson, Ivan F. "World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda." *Congressional Research Service* (2008).
- Ferraz, Rafael Chaves, and UFF Bacharel e Licenciado em História. "O Contencioso Brasil X Eua Do Algodão Na Omc." 2013.
- Filipe, João Paulo, Maria Paula Fontoura, and Philippe Saucier. "Us Intrafirm Trade: Sectoral, Country and Location Determinants in the 90s." *CEDIN/ISEG/Technical University of Lisbon* (2001).
- Fiori, J.L. *60 Lições Dos 90: Uma Década De Neoliberalismo*. Editora Record, 2001.
- Fonseca Jr, Gelson, and Benoni. Belli. "Governabilidade Democrática: Apontamentos Para Uma Análise Sobre a (Des)Ordem Internacional." *Cena Internacional* 6, no. 2 (2004).

- Foot, R., S.N. MacFarlane, and M. Mastanduno. *Us Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. Oxford University Press, 2003.
- Ford, Gerald R. "Why We Need Gatt Now." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 1.
- Frankel, Jeffrey A., and P.R. Orszag. *American Economic Policy in the 1990s*. Mit Press, 2002.
- Frieden, Jeffrey A; , and Ronald. Rogowski. "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview.". In *Internationalization and Domestic Politics*, edited by R.O. Keohane and H.V. Milner: Cambridge University Press, 1996.
- Friedman, T.L. *Mundo É Plano, O. OBJETIVA*, 2007.
- Fukuyama, F. *O Fim Da História E O Último Homem*. Rocco, 1992.
- Gaddis, John Lewis. "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security* 17, no. 3 (1992): 5-58.
- Gallagher, John, and Ronald Robinson. "The Imperialism of Free Trade." *The Economic History Review* 6, no. 1 (1953): 1-15.
- Gallucci, R.L. *Neither Peace nor Honor: The Politics of American Military Policy in Vietnam*. Johns Hopkins University Press, 1975.
- Gambles, A. *Protection and Politics: Conservative Economic Discourse, 1815-1852*. Boydell Press, 1999.
- Gardner, Richard N. "Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 62, no. 1 (1985): 21-33.
- Garrett, Geoffrey, and Peter Lange. "Internationalization, Institutions, and Political Change." *International Organization* 49, no. 4 (1995): 627-55.
- GATT. "General Agreement on Tariffs and Trade." edited by GATT. Geneva, 1947.
- Genovese, Peter S. . "Tariff of Abominations (Tariff of 1828)." In *The American Economy: A Historical Encyclopedia*, edited by Clark Northrup. Cynthia: ABC-CLIO, 2003.
- Gibson, M.L. *Conflict Amid Consensus in American Trade Policy*. Georgetown University Press, 2000.

- Gill, S. *American Hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge University Press, 1991.
- . *Power and Resistance in the New World Order*. Palgrave MacMillan, 2003.
- Gilpin, R. *O Desafio Do Capitalismo Global*. Global, 2004.
- . *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1983.
- Gilpin, R., and J.M. Gilpin. *A Economia Política Das Relações Internacionais*. UnB, 2002.
- Gilpin, Robert G. "The Richness of the Tradition of Political Realism." *International Organization* 38, no. 2 (1984): 287-304.
- Goldstein, Judith. "Ideas, Institutions, and American Trade Policy." *International Organization* 42, no. 1 (1988): 179-217.
- Goldstein, J. *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Cornell University Press, 1993.
- Goldstein, Judith, and Joanne Gowa. "Us National Power and the Post-War Trading Regime." *World Trade Review* 1, no. 02 (2002): 153-70.
- Goldstein, J., and R.O. Keohane. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, 1993.
- Goldstein, Judith, and Stefanie Ann Lenway. "Interests or Institutions: An Inquiry into Congressional-Itc Relations." *International Studies Quarterly* 33, no. 3 (1989): 303-27.
- González, M.C.R. *Crisis Del Multilateralismo Clásico: Política Comercial Externa Estadounidense Y Zonas De Libre Comercio*. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Gordon, David M. "Chickens Home to Roost: From Prosperity to Stagnation in the Postwar U.S. Economy." In *Understanding American Economic Decline*, edited by M.A. Bernstein and D.E. Adler: Cambridge University Press, 1994.
- Gourevitch, P. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Cornell University Press, 1986.
- Gowa, Joanne. "Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations." *International Organization* 40, no. 1 (1986): 167-86.
- Gowan, P. "Economics and Politics within the Capitalist Core and the Debate on the New Imperialism." Working paper (2007).

- . *A Roleta Global: Uma Aposta Faustiana De Washington Para a Dominação Do Mundo*. Record, 2003.
- Grafstein, Robert. "Rationality as Conditional Expected Utility Maximization." *Political Psychology* 16, no. 1 (1995): 63-80.
- Grimm, Dieter. "Does Europe Need a Constitution?". *European Law Journal* 1, no. 3 (1995): 282-302.
- Grimmett, Jeanne J. "Dispute Settlement in the World Trade." *CRS Report for Congress* 14, no. September (2006).
- . "Wto Dispute Settlement: Status of U.S. Compliance in Pending Cases." *CRS Report for Congress* (2011).
- Guimarães, Feliciano de Sá. "O Fim Do Tratamento Diferenciado E a Adoção Da Regra De Reciprocidade Para Países Em Desenvolvimento Na Rodada Uruguai Da Omc." *Revista de Sociologia e Política* (2006): 77-105.
- . "A Rodada Uruguai Do Gatt (1986-1994) E a Política Externa Brasileira : Acordos Assimétricos, Coerção E Coalizões." UNICAMP, 2005.
- Guzzini, Stefano. "'Realisms at War': Robert Gilpin's Political Economy of Hegemonic War as a Critique of Waltz's Neorealism." *Working Paper March* (2002).
- H.W., Bush. George. "Inaugural Address of George Bush." *Lillian Goldman Law Library*, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/bush.asp.
- Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. "Theories of International Regimes." *International Organization* 41, no. 03 (1987): 491-517.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms*." *Political Studies* 44, no. 5 (1996): 936-57.
- Hallett, Carol, and James Wise. "Being Careful About Nafta." *The Washington Post* (1974-Current file), 1993, 1.
- Halperin, M.H., P. Clapp, and A. Kanter. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Brookings Institution, 1974.
- Hamilton, A. *Relatorio Sobre as Manufaturas 1791*. Solidariedade Ibero-america, 1995.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. *Theories of International Regimes*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1997.

- Hastedt, G.P. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. Facts On File, Incorporated, 2009.
- Held, D. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford University Press, 1999.
- Hermann, Margaret G. "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework." *International Studies Review* 3, no. 2 (2001): 47-81.
- Hill, C. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan, 2003.
- Hipple, F. Steb. "Multinational Companies and International Trade: The Impact of Intrafirm Shipments on U.S. Foreign Trade 1977-1982." *Journal of International Business Studies* 21, no. 3 (1990): 495-504.
- Hirst, P., G. Thompson, and W.C. Brant. *Globalização Em Questão: A Economia Internacional E as Possibilidades De Governabilidade*. Vozes, 2001.
- Hirst, Paul Q., and Grahame Thompson. *Globalization in Question : The International Economy and the Possibilities of Governance*. 2nd ed. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity, 1999.
- Hjørland, Birger. "Concept Theory." *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 60, no. 8 (2009): 1519-36.
- Hobsbawm, E. *Era Dos Extremos: O Breve Século Xx : 1914-1991*. Companhia das Letras, 2002.
- Hodgson, G.M. *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism*. Routledge, 2004.
- Holmes, Steven A. "Pacific Nations Willing to Cut Tariffs." *New York Times* (1923-Current file), 1993, 6-6.
- Howe, A. *Free Trade and Liberal England, 1846-1946*. Clarendon Press, 1997.
- Hudec, R.E. *The Gatt Legal System and World Trade Diplomacy*. Butterworth Legal Publishers, 1990.
- Hudec, R.E., and J.M. Finger. *Developing Countries in the Gatt Legal System*. Cambridge University Press, 2010.
- Hughes, Thomas L. "The Twilight of Internationalism." *Foreign Policy*, no. 61 (1985): 25-48.

- ICTSD. "Sério De Briefing Da Rodada Doha." https://docs.google.com/viewer?url=http://ictsd.org/downloads/2008/06/doha_hong_kong_update_portugese.pdf.
- Ikenberry, G.J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press, 2009.
- . *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Cornell University Press, 2002.
- Ikenberry, G. John. "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order." *International Security* 23, no. 3 (1998): 43-78.
- . "Is American Multilateralism in Decline?". *Perspectives on Politics* 1, no. 3 (2003): 533-50.
- Ikenberry, G.J. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press, 2012.
- Ikenberry, G.J., and T. Inoguchi. *The Uses of Institutions: The U.S., Japan, and Governance in East Asia*. Palgrave Macmillan, 2007.
- Ikenberry Krasner, Stephen D. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28, no. 3 (1976): 317-47.
- Irwin, Douglas A. "The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment." *The Review of Economics and Statistics* 80, no. 2 (May 1998).
- ITAMARATY. "Balanço De Política Externa 2003-2010. Negociações Comerciais. G20:." <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.1-negociacoes-comerciais-g20-comercial/?searchterm=%20g20>.
- Jackson, J.H. *The Jurisprudence of Gatt and the Wto: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge University Press, 2000.
- Jacobsen, John Kurt. "Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy." *World Politics* 47, no. 2 (1995): 283-310.
- Johnsy, Leslie , and Krzysztof J. Pelc. "On the Strategic Manipulation of Audiences in Wto Dispute Settlement." Department of Political Science, University of California (2011).
- Jones, Bryan D. "Bounded Rationality." *Annual Review of Political Science* 2, no. Jun (1999): 297-321.

- JOURNAL, David Rogers Staff Reporter of THE WALL STREET. "Gingrich Attacks Clinton's Trade Fight with Japan, Urges More Subtle Tactics." Wall Street Journal (1923 - Current file), 1995, 2.
- Kane, T.M. *Theoretical Roots of US Foreign Policy: Machiavelli and American Unilaterlism*. Routledge, 2006.
- Kato, Junko. "Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists." *British Journal of Political Science* 26, no. 04 (1996): 553-82.
- Katzenstein, P.J. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. University of Wisconsin Press, 1977.
- Katzenstein, Peter J. "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States." *International Organization* 30, no. 1 (1976): 1-45.
- Katzenstein, P.J. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press, 1985.
- Kaufman, J.P. *Concise History of United States Foreign Policy*. Rowman & Littlefield Pub Incorporated, 2010.
- Kellner, Douglas. "Theorizing Globalization." *Sociological Theory* 20, no. 3 (2002): 285-305.
- Kennedy, P. *Ascensão E Queda Das Grandes Potências*. Europa América, 1997.
- Kennedy, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. 1st Vintage Books ed. New York: Vintage Books, 1989.
- Keohane, R. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Taylor & Francis, 2012.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, R.O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 2005.
- . *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press, 1989.

- Keohane, Robert O. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal* 45, no. Autumn (1990): 731-64.
- . "Reciprocity in International Relations." *International Organization* 40, no. 1 (1986): 1-27.
- Keohane, R.O., and H.V. Milner. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1996.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence : World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
- Kindleberger, Charles Poor. *Manias, Panics, and Crashes : A History of Financial Crises*. New York: Basic Books, 1978.
- Kindleberger, C.P. *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press, 1986.
- Kline, J.M. *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. Lexington Books, 1983.
- Kloppenber, James T. "Institutionalism, Rational Choice, and Historical Analysis." *Polity* 28, no. 1 (1995): 125-28.
- Koenig-Archibugi, Mathias. "Global Governance." In *The Handbook of Globalisation*, edited by J. Michie: Edward Elgar, 2003.
- Kolodziej, Edward A. "Foreign Policy & the Politics of Interdependence: The Nixon Presidency." *Polity* 9, no. 2 (1976): 121-57.
- Krasner, S.D. "Globalization and Sovereignty." In *States and Sovereignty in the Global Economy*, edited by D.A. Smith, D.J. Solinger and S.C. Topik: Taylor & Francis, 2002.
- . *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.
- . "A Statist Interpretation of American Oil Policy toward the Middle East." *Political Science Quarterly* 94, no. Spring (1979): 77-96.
- Krasner, S.D., and Harvard University. Center for International Affairs. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press, 1978.
- Krauthammer, Charles. ""The Unipolar Moment Revisited." *National Interest* 70, no. Winter (2002).

- Krieger, J. *The Oxford Companion to Politics of the World*. Oxford University Press, USA, 2001.
- Krueger, A.O. *The Wto as an International Organization*. University of Chicago Press, 2000.
- Krugman, P.R. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Mit Press, 1986.
- Kupchan, C.A., J. Davidson, and M. Sucharov. *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order*. United Nation University Press, 2001.
- Lafer, C. *A Omc E a Regulamentação Do Comércio Internacional: Uma Visão Brasileira*. Livraria do Advogado Editora, 1998.
- Lake, D.A., and R. Powell. *Strategic Choice and International Relations*. Princeton University Press, 1999.
- Lawrence, R.Z., and Brookings Institution. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Brookings Inst Press, 1996.
- Lecours, Andr, and eacute. "Theorizing Cultural Identities: Historical Institutionalism as a Challenge to the Culturalists." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 33, no. 03 (2000): 499-522.
- Legro, J.W. *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Cornell University Press, 2007.
- Leicht, K.T., and J.C. Jenkins. *Handbook of Politics*. Springer New York, 2010.
- Lima, Maria Regina S. "Instituições Democráticas E Política Exterior." *Contexto Internacional* 22, no. 2 (2000): 265-303.
- Lima, Thiago. "O Desafio De Ganhar E Levar. Um Estudo Sobre a Reação Dos Eua Em Contestações Agrícolas Na Omc." *Seminário INEU* (2008).
- List, F., and M.S. Sarto. *Sistema Nacional De Economía Política*. Fondo de Cultura Economica, 1942.
- Lohr, Steve. "East Asia:The Face of Economic Optimism." *ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2003)*, Oct 7 1985, A1.
- Long, H.W. *Confronting the Budget and Trade Deficits*. Auburn House Publishing Company, 1986.

- Lovett, W.A., A.E. Eckes, and R.L. Brinkman. U.S. Trade Policy: History, Theory and the Wto. M.E. Sharpe, 2004.
- Lumsdaine, David. "The Intertwining of International and Domestic Politics." *Polity* 29, no. 2 (1996): 299-306.
- Luz, R. *Relações Econômicas Internacionais - 2ª Edição*. CAMPUS, 2008.
- Lynn, Jonathan. "Wto Needs Political Miracle for 2010 Doha Deal." Reuters, 2010.
- Maddison, Angus. "Historical Statistics of the World Economy: 1-2006 Ad." In Groningen Growth and Development Centre. www.ggdc.net/maddison/, 2006.
- Magdoff, H., and P.M. Sweezy. *Stagnation and the Financial Explosion*. Aakar Books, 2008.
- Magnusson, L. *Free Trade and Protectionism in America: Restatement of Protectionism (2)*. Routledge, 2000.
- Maier, C.S. *In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge University Press, 1988.
- Malone, D., and Y.F. Khong. *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Mandelbaum, Michael. . "The Bush Foreign Policy." *Foreign Affairs* Feb, no. 1 (1991).
- Mann, Michael. . "O Poder Autônomo Do Estado: Suas Origens, Mecanismos E Resultados." In *Os Estados Na Historia*, edited by J. Hall: Imago, 1992.
- March, J.G., J.P. Olsen, and *Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State. The Institutional Dynamics of International Political Orders*. ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation State, 1998.
- Martins, Luciano. "Uma Introdução Ao Debate Sobre a Nova Ordem Internacional." In *A Nova Ordem Internacional E a Terceira Revolução Industrial*, edited by J.P. dos Reis Velloso, L. Martins and Instituto Nacional de Altos Estudos: José Olympio, 1992.
- Mastanduno, Michael, David A. Lake, and G. John Ikenberry. "Toward a Realist Theory of State Action." *International Studies Quarterly* 33, no. 4 (1989): 457-74.
- McDougall, W.A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*. Houghton Mifflin, 1997.

- McGrew, A., and D. Held. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Wiley, 2002.
- Mearsheimer, J.J. *The False Promise of International Institutions*. Harvard University, John M. Olin Institute for Strategic Studies, 1994.
- . *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton, 2003.
- Mearsheimer, J.J., and S.M. Walt. *The Israel Lobby and Us Foreign Policy*. Penguin Books Limited, 2008.
- Mello, Flávia de Campos Mello. "O Brasil E O Multilateralismo Contemporâneo." IPEA: textos para discussão 1628 (2011).
- Mendonça, Filipe A do P. *Entre a Teoria E a História: A Política Comercial Dos Estados Unidos Na Década De 1980*. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- Mendonça, Filipe A do P., Henrique Zeferino Menezes, and Thiago Lima. "Nacionalismo Econômico Em Perspectiva Histórica." 2010.
- Michie, J. *The Handbook of Globalisation*. Edward Elgar, 2003.
- Milner, H.V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, 1997.
- . *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton University Press, 1989.
- Moraes, R.C.C. *Estado, Desenvolvimento E Globalizacao*. UNESP, 2006.
- Moravcsik, A. *Liberalism and International Relations Theory*. Center for International Affairs, Harvard University, 1992.
- Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51, no. 4 (1997): 513-53.
- Morgenthau, H.J. *A Política Entre as Nações: A Luta Pelo Poder E Pela Paz*. Editora Universidade de Brasília, 2003.
- Mundo, P.A. *National Politics in a Global Economy: The Domestic Sources of U.S. Trade Policy*. Georgetown University Press, 1999.
- Narlikar, Amrita , and Diana Tussie. "O G20 E a Reunião Ministerial De Cancún: Os Países Em Desenvolvimento E Suas Novas Coalizões." *Revista Brasileira de Comércio Exterior RBCE* (2004): 47-64.

- Narlikar, Amrita, and Ngaire Woods. "International and the Emergence of New Inter-State Coalitions." *LATN Working Paper / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* 16 (2001).
- Nayyar, D., and World Institute for Development Economics Research. *Governing Globalization: Issues and Institutions*. Oxford University Press, 2002.
- Neustadt, R.E. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. Wiley, 1966.
- Newcombe, A., and L. Paradell. *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*. Wolters Kluwer Law & Business, 2009.
- Newman, E. *A Crisis of Global Institutions?: Multilateralism and International Security*. Routledge, 2007.
- NewYorkTimes. "Chain Letter for the Welfare State." *New York Times*, 1981.
- . "Making China Trade Fairly." *New York Times*, Nov 15 1994, A28.
- . "Modest Steps toward Free Trade." *New York Times*, Nov 25 1995, 22.
- Nollen, Stanley D., and Dennis P. Quinn. "Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade, and Protectionism in the U.S. Congress, 1987–88." *International Organization* 48, no. 03 (1994): 491-525.
- Nomani, Asra Q. "With Nafta and Gatt Behind It, White House Focuses on Bilateral Trade Talks with Japan." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 1.
- Nomani, Asra Q., and David P. Hamilton. "Clinton Renews Trade Measure Aimed at Japan." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 1.
- North, Douglass C. "Institutional Change and Economic Growth." *The Journal of Economic History* 31, no. 1 (1971): 118-25.
- . "Institutions." *The Journal of Economic Perspectives* 5, no. Winter (1991): 97-112.
- Northrup, C.C., and E.C.P. Turney. *Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History*. Greenwood Press, 2003.
- Nye, J.S. "Soft Power." *Foreign Policy* 80, no. Autumn (1990): 153-71.
- . *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs, 2004.
- Odell, J.S. "International Threats and International Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987." In *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, edited by P.B. Evans, H.K. Jacobson and R.D. Putnam: University of California Press, 1993.

- . *Negotiating the World Economy*. Cornell University Press, 2000.
- . *Negotiating Trade: Developing Countries in the Wto and Nafta*. Cambridge University Press, 2006.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de, and Fernanda Venceslau Moreno. "Negociações Comerciais Internacionais E Democracia: O Contencioso Brasil X Eua Das Patentes Farmacêuticas Na Omc." *Dados* 50 (2007): 189-220.
- Ômae, K., and I. Korytowski. *O Fim Do Estado-Nação*. Publifolha, 1999.
- OMC, Organização Mundial do Comércio. "The Gatt Years: From Havana to Marrakesh." http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm.
- Osgood, C.E. *Perspective in Foreign Policy*. Pacific Books, 1966.
- O'Shea, Timothy J. C. "The Domestic Political Setting of U.S. Trade Policy." In *Talking Trade: U.S. Policy in International Perspective*, edited by R.S. Walters: Westview Press, 1993.
- Ostrom, Elinor. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997." *The American Political Science Review* 92, no. 1 (1998): 1-22.
- Ostry, S. *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?* : University of Chicago Press, 2008.
- Panitch, Leo. "The New Imperial State." *New Left Review* 2, no. March (2000).
- Patrick, S. *The Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War*. Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- Patrick, S., and S. Forman. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Lynne Rienner Pub, 2002.
- Pecequilo, Cristina Soreanu *Os Estados Unidos: Hegemonia E Liderança Na Transição*. Vozes, 2001.
- Perraton, Jonathan "The Scope and Implications of Globalization." In *The Handbook of Globalisation*, edited by J. Michie: Edward Elgar, 2003.
- Perry, A.L. *Elements of Political Economy*. C. Scribner and company, 1871.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre. "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation." *Journal of Public Administration Research and Theory* (1998).

- Petersmann, E.U. *The Gatt/Wto Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. Kluwer Law Intern., 1997.
- Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, 2011.
- Popper, K.R. *Miséria Do Historicismo*. Ed. Cultrix, 1980.
- Porges, Amelia, and Daniel M. Price. "The United States." In *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, edited by P.F.J. Macrory, A.F. Appleton and M.G. Plummer: Springer Science+Business Media, Incorporated, 2005.
- Prado, Débora F. M. . "A Atuação Internacional Dos Governos Locais Via Rede: O Caso Da Mercocidades E Do Programa Urb-Al Rede 10. ." Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP),, 2009.
- Preeg, E.H. *Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*. University of Chicago Press, 1995.
- Presser, Mário Ferreira, Frederico Quaresma Madureira, and Wolfgang Lenk. "Negociações Em Agricultura Na Omc." *Economia Política Internacional Análise Estratégica* 1, no. julho (2004).
- Prestowitz, C.V. *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*. Basic Books, 2008.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427-60.
- Qureshi, Asif H. . "Participation of Developing Countries in the Wto Dispute Settlement System." *Journal of African Law*, 47, no. 2 (2003): 174-98.
- Ramanzini JR, Haroldo. "O Brasil E as Negociações No Sistema Gatt/Omc: Uma Análise Da Rodada Uruguai E Da Rodada Doha." USP, 2012.
- Ramanzini Junior, Haroldo, and Manuela Trindade Viana. "Países Em Desenvolvimento Em Uma Ordem Internacional Em Transformação: Coalizões E Soluções De Disputas Na Omc." *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (2012): 48-69.
- Raújo, Leandro Rocha, and Patrícia Loureiro. "Negociações Agrícolas Na Rodada De Doha." *Revista de direito econômico internacional : RDEI*, no. 8 (2005).

- REBRIP. "Negociações Se Concentram Na Omc.". Boletim REBRIP / Rede Brasileira de Integração dos Povos Maio (2005).
- Rehmus, Charles M. "Labor and Politics in the 1980s." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 473 (1984): 40-51.
- Reilly, B., A. Reynolds, and National Research Council . Committee on International Conflict Resolution. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. National Academy Press, 1999.
- Reis, Carlos Nelson dos Reis, Sérgio Fischer, and Silvia Hors Campos. "Programa Iniciativa Para as Américas (Plano Bush): Algumas Considerações." *Fundação de Economia e Estatística* (1990).
- Restad, Hilde. "The Many Meanings of Multilateral: U.S. Foreign Policy and the 'Turn-around' of the 1940s." *Social science research network* 1, no. 1 (August 8 2011).
- Rhodes, C. *Reciprocity, U.S. Trade Policy, and the Gatt Regime*. Cornell University Press, 1993.
- Richardson, J. David. . "Trade Adjustment Assistance under the U.S. Trade Act of 1974: An Analytical Examination and Worker Survey. ." NBER Working Paper, no. September (1980).
- Ricupero, Rubens. ". Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System." In *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel*, edited by J.N. Bhagwati and M. Hirsch: University of Michigan Press, 1999.
- RITCHER, Melvin. "Mais Do Que Uma Via De Mão Dupla: Analisando, Traduzindo E Comparando Os Conceitos Políticos De Outras Culturas." In *História Dos Conceitos: Diálogos Transatlânticos*, edited by J. Feres and M.G. Jasmin: Editora PUC-Rio, 2007.
- Rittberger, Volker, and Peter Mayer. *Regime Theory and International Relations*. Oxford, New York: Clarendon Press ; Oxford University Press, 1993.
- Rodrik, Dani, and Arvind Subramanian. "The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)." *Finance & Development Magazine* 40, no. 2 (2003): 31-34.

- Rogowski, R. "Institutions as Constraints on Strategic Choice." In *Strategic Choice and International Relations*, edited by D.A. Lake and R. Powell: Princeton University Press, 1999.
- Rosenau, J.N. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, 1997.
- Rosenau, James N. "Global Governance or Global Governances?." In *Palgrave Advances in Global Governance*, edited by J. Whitman: Palgrave Macmillan, 2009.
- Rosenau, J.N., and E.O. Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.
- Rosenbaum, David E. "House Vote on Trade Accord Is Postponed." *ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 - 2005)*, Oct 6 1994.
- Rossini, D. *From Theodore Roosevelt to Fdr: Internationalism and Isolationism in American Foreign Policy*. Ryburn Pub., Keele University Press, 1995.
- Rothgeb, J.M. *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Realities*. CQ Press, 2001.
- Rothstein, Bo. "Labor Market Institutions and Working-Class Strength." In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth: Cambridge University Press, 1992.
- Rowen, Hobart. "Clinton Must Continue to Focus on the Economy." *The Washington Post* (1974-Current file), 1992, 2.
- . "Clinton's Trade Stance Can't yet Be Defined." *The Washington Post* (1974-Current file), 1992b, 2.
- . "Gatt Accord: A Massive, but Maybe Moot, Success." *The Washington Post* (1974-Current file), 1993, 2.
- Ruggie, J.G. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Routledge, 1998.
- . *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University Press, 1993.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization* 46, no. 3 (1992): 561-98.

- Russett, B.M. *The Prisoners of Insecurity: Nuclear Deterrence, the Arms Race, and Arms Control*. Freeman, 1983.
- Ryan, M.P. *Playing by the Rules: American Trade Power and Diplomacy in the Pacific*. Georgetown University Press, 1995.
- Sader, E., P. Gentili, P.G. Casanova, and Universidad de Buenos Aires. *La Trama Del Neoliberalismo*. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 1999.
- Salant, William A. "The Reserve Currency Role of the Dollar: Blessings or Burden to the United States?". *The Review of Economics and Statistics* 46, no. 2 (1964): 165-72.
- SALVATORE, DOMINICK. "Trade Protection and Foreign Direct Investment in the U.S." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 516, no. 1 (July 1, 1991 1991): 91-105.
- Samuelson, Pamela, and Hal R. Varian. "The "New Economy" and Information Technology Policy." In *American Economic Policy in the 1990s*, edited by Jeffrey A. Frankel and P.R. Orszag: Mit Press, 2002.
- Sanger, David E. "Clinton's Goals for Pacific Trade Are Seen as a Hard Sell at Summit." *New York Times* (1923-Current file), 1993, 2.
- Sanger, David E. "House Approves Trade Agreement by a Wide Margin." *ProQuest Historical Newspapers The New York Times (1851 – 2005)* (Nov 30 1994): A1.
- Saraiva, J.F.S. *Relações Internacionais: Dois Séculos De História. Entre a Ordem Bipolar E O Policentrismo (De 1947 a Nossos Dias)*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.
- Schill, Stephan W. "Multilateralizing Investment Treaties through Most-Favored-Nation Clause." *Berkeley Journal of International Law* 27, no. 2 (2009).
- Schmidt, Brian C. "Competing Realist Conceptions of Power." *Millennium - Journal of International Studies* 33, no. 3 (June 1, 2005 2005): 523-49.
- Schonhardt-Bailey, C. *From the Corn Laws to Free Trade: Interests, Ideas, and Institutions in Historical Perspective*. Mit Press, 2006.
- Schwab, Susan C. "After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It." *Foreign Affairs* 9, no. Apri (2011).

- Schwab, S.C. *Trade-Offs: Negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act*. Harvard Business School Press, 1994.
- Seib, Gerald F. . "Trade Status of China Faces Bush's Renewal." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1990, 1.
- Shoch, J. *Trading Blows: Party Competition and U.S. Trade Policy in a Globalizing Era*. University of North Carolina Press, 2001.
- Shukla, S. P. "From the Gatt to the Wto and Beyond." In *Governing Globalization: Issues and Institutions*, edited by D. Nayyar: Oxford University Press, 2002.
- Sklair, Leslie. "Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action." *Review of International Political Economy* 4, no. 3 (1997): 514-38.
- Skocpol, T. *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge University Press, 1984.
- SKOCPOL, Theda. "Why I Am an Historical Institutional." *Polity* 28, no. 1 (1995): 20.
- Smith, D.A., D.J. Solinger, and S.C. Topik. *States and Sovereignty in the Global Economy*. Taylor & Francis, 2002.
- Smith, Michael, and Stephen Woolcock. "Learning to Cooperate: The Clinton Administration and the European Union." *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) 70, no. 3 (1994): 459-76.
- Smith, Ruth Ann, and David S. Lux. "Historical Method in Consumer Research: Developing Causal Explanations of Change." *Journal of Consumer Research* 19, no. 4 (1993): 595-610.
- Soller, James. "A Perspective of Global Capitalism." University of Nevada Las Vegas, 2009.
- Solomon, A.M. *The Dollar, Debt, and the Trade Deficit*. New York University Press, 1987.
- Steinberg, Richard H. "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the Gatt/Wto." *International Organization* 56, no. 2 (2002): 339-74.
- Steinmo, S., K. Thelen, and F. Longstreth. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.
- Stiglitz, J.E., and A. Charlton. *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. Oxford University Press, USA, 2005.
- Stoga, Alan J. "If America Won't Lead." *Foreign Policy*, no. 64 (1986): 79-97.

- Stokes, B., P. Choate, and Council on Foreign Relations. *Democratizing U.S. Trade Policy*. Council on Foreign Relations, 2001.
- Storti, Janaina Marques. "Enfrentando as Novas Ameaças : Estrategia E Politica Internacional Norte-Americanas No Pos-Guerra Fria ", UNICAMP, 2009.
- Strange, Susan. "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis." *International Organization* 36, no. 2 (1982): 479-96.
- Sutherland, Peter. "If Gatt Fails, We All Lose." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1993, 1.
- Svilenov, R.M., Naval Postgraduate School Monterey CA, and Naval Postgraduate School. *Super 301 and the Trade Deficit*. Storming Media, 1999.
- Takaki, Ronald. "Poverty Is Thriving under Reagan." *ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2001)*, Mar 3 1986, A14
- Tasca, H.J. *The Reciprocal Trade Policy of the United States: A Study in Trade Philosophy*. Russell & Russell, 1967.
- Taussig, F.W. *The Tariff History of the United States*. Putnam, 1931.
- Tavares, M. da C., and J.L. Fiori. *Poder E Dinheiro: Uma Economia Política Da Globalização*. Editora Vozes, 1997.
- Teschke, B. *The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Verso, 2003.
- Theda, Skocpol. "'Why I Am a Historical Institutionalism'." *Polity* 28, no. 1 (1995).
- Théret, Bruno. "As Instituições Entre as Estruturas E as Ações." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (2003): 225-54.
- Thorstensen, V. *Omc - Organização Mundial Do Comércio: As Regras Do Comércio Internacional E a Nova Rodada De Negociações Multilaterais*. Aduaneiras, 2003.
- Times, The New York. "Making China Trade Fairly." In *The New York Times*. EUA, 1994.
- . "Modest Steps toward Free Trade." In *The New York Times*. EUA, 1995.
- Tiryakian, E.A., and R. Rogowski. *New Nationalisms of the Developed West: Toward Explanation*. Allen & Unwin, 1985.
- Toye, J., and R. Toye. *The Un and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Indiana University Press, 2004.

- Treasury, United States. Dept. of the, and A. Hamilton. Report on Manufactures: Communication to the House of Representatives Dec. 5, 1791 from Alexander Hamilton ... On the Subject of Manufactures. Govt. Print. Off., 1913.
- Trebilcock, M., R. Howse, and A. Eliason. *The Regulation of International Trade*. Taylor & Francis, 2012.
- Trebilcock, M.J., and R. Howse. *The Regulation of International Trade*. Routledge, 1999.
- Tsurumi, Yoshi. . "Time for U.S. To Sit Down with the New Japan." ProQuest Historical Newspapers *The New York Times* (1851– 2005) Aug 7 1994, E16.
- Tussie, Diana. "Multilateralism Revisited in a Globalizing World Economy." *Mershon International Studies Review* 42, no. 1 (1998): 183-93.
- Tussie, Diana, and Juliana Peixoto. "Tomorrow Never Dies? O Colapso De Doha E as Lições Da História." *Cadernos Adenauer*. 9, no. IX (2008).
- Tyson, Laura D. "U.S. Triumphant in Trade Policy." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1994, 1.
- Tyson, L.D. *Who's Bashing Whom?: Trade Conflict in High-Technology Industries*. Inst. for Internat. Economics, 1993.
- Ullman, Richard H. "Trilateralism: "Partnership" for What? ." *Foreign Affairs* 55, no. 1 (1976).
- Ünay, Sadik. "Hegemony, Aid and Power: A Neo-Gramscian Analysis of the World Bank." *European Journal of Economic and Political Studies* 3, no. 2 (2010).
- US-History. "Tariff Table." <http://www.u-s-history.com/pages/h963.html>.
- Valls, Lia. "Histórico Da Rodada Uruguai Do Gatt." *Estudos em Comércio Exterior* I, no. 3 (1997).
- Varella, Marcelo Dias. "Efetividade Do Órgão De Solução De Controvérsias Da Organização Mundial Do Comércio: Uma Análise Sobre Os Seus Doze Primeiros Anos De Existência E Das Propostas Para Seu Aperfeiçoamento." *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (2009): 5-21.
- Velloso, J.P. dos Reis, L. Martins, and Instituto Nacional de Altos Estudos. *A Nova Ordem Internacional E a Terceira Revolução Industrial*. José Olympio, 1992.
- Vigevani, T. *O Contencioso Brasil X Estados Unidos Da Informática: Uma Análise Sobre Formulação Da Política Exterior*. Alfa Omega, 1995.

- Vigevani, Tullo, Filipe A do P. Mendonça, Thiago Lima, and Marcelo Fernandes de Oliveira. "Estados Unidos: Política Comercial E Órgãos De Execução.". (2º Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP). (2007).
- Vigevani, Tullo, Marcelo Fernandes de Oliveira, and Marcelo Passini Mariano. "Origens Dos Instrumentos De Formação Da Política Comercial Norte-Americana." *Revista de Sociologia e Política* (2003): 43-54.
- Villa, Rafael Duarte. "Política Externa Brasileira: Capital Social E Discurso Democrático Na América Do Sul." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 21 (2006): 63-89.
- Viner, Jacob. "The Most-Favored-Nation Clause in American Commercial Treaties." *Journal of Political Economy* 32, no. 1 (1924): 101-29.
- Wade, Robert. "Estamos Vivendo Uma Mudança De Regime Financeiro?". *New Left Review* (2008).
- Walker, R.A. *Multilateral Conferences: Purposeful International Negotiation*. Palgrave Macmillan, 2004.
- Walker, Stephen G., and Mark Schafer. "Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson as Cultural Icons of U.S. Foreign Policy." *Political Psychology* 28, no. 6 (2007): 747-76.
- Wall_Street_Journal. "Clinton's Trade Confusions." *Wall Street Journal* (1923 - Current file), 1993, 1.
- Wallerstein, I. *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations*. Cambridge University Press, 1984.
- Walters, R.S. *Talking Trade: U.S. Policy in International Perspective*. Westview Press, 1993.
- Waltz, K.N. *O Homem, O Estado E a Guerra*. Martins Fontes, 2004.
- . *Theory of International Politics*. Waveland PressInc, 2010.
- Ways, United States. Congress. House. Committee on, Means, United States. House. Committee on Energy, Commerce, and United States. Congress. House. Committee on Agriculture. *Uruguay Round Agreements Act: Report to Accompany H.R. 5110 ... Was Referred Jointly ... To the Committee on Ways and Means, the Committee on Agriculture, the Committee on Education and*

- Labor ... [Including Cost Estimate of the Congressional Budget Office]. U.S. Government Printing Office, 1994.
- Weffort, Francisco C. "Democracia Política E Desenvolvimento Econômico." *Caderno Cedec* 22 (1991).
- Weiss, T.G., M.E. Crahan, and J.M. Goering. *The Wars on Terrorism and Iraq: Human Rights, Unilateralism and Us Foreign Policy*. Routledge, 2004.
- Weitsman, Patricia A. . "The Meaning of Multilateralism: Alliances, Coalitions, and the Multinational Prosecution of Wars." In Department of Political Science, 2013.
- Westin, Alan. "Point of View: A New Move toward Employee Rights." *ProQuest Historical Newspapers: The New York Times (1851 - 2001)*, April 23 1978.
- Whitman, J. *Palgrave Advances in Global Governance*. Palgrave Macmillan, 2009.
- Wilkinson, R. *Multilateralism and the World Trade Organisation: The Architecture and Extension of International Trade Regulation*. Routledge, 2000.
- Winham, G.R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton University Press, 1986.
- Woodward, Richard. "Ana 'Ation' Not a 'Nation': The Globalisation of World Politics." In *The Handbook of Globalisation*, edited by J. Michie: Edward Elgar, 2003.
- WTO. "The Process — Stages in a Typical Wto Dispute Settlement Case." http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c6s2p2_e.htm.
- Young, O.R. *Governance in World Affairs*. Cornell University Press, 1999.
- Young, Oran R. "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions." *World Politics* 39, no. 01 (1986): 104-22.
- Zangl, Bernhard. "Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement under Gatt and the Wto." *International Studies Quarterly* 52, no. 4 (2008): 825-54.
- Zeile, William J. "Trade in Goods within Multinational Companies: Survey-Based Data and Findings for the United States of America." *OECD Committee on Industry and Business Environment* (2003).
- . "U.S. Intrafirm Trade in Goods." *Survey of Current Business* February (1997).
- Zeiler, T.W. *American Trade and Power in the 1960's*. Columbia University Press, 1992.

Zutshi, B. K. "Bringing Trips into the Multilateral Trading System." In *The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel*, edited by J.N. Bhagwati and M. Hirsch: University of Michigan Press, 1999.