

# **INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: uma análise da institucionalidade da OMC**

Leonardo Queiroz Leite (UNESP *campus* Franca)

Bacharel em Relações Internacionais

## **Introdução**

O adensamento das redes de interdependência transnacional, o desenvolvimento de organismos e fóruns articulados por uma lógica global, aliados à crescente interdependência econômica mundial que se instalou após a Segunda Guerra Mundial abriu caminho para a preponderância do “soft power”<sup>1</sup> sobre o “hard power”. Nesse período de transição, realçou-se a importância de temas relacionados à economia, comércio e desenvolvimento, em contraste com a ênfase nas áreas de segurança e defesa tão recorrentemente privilegiados durante os anos de Guerra Fria.

Assim, quando do fim do conflito bipolar, imaginou-se que o reordenamento das relações internacionais realizar-se-ia prioritariamente sob a égide das instituições internacionais, o que se comprova, no âmbito político internacional, com a proliferação de instâncias multilaterais, organismos internacionais voltados às mais diversas áreas das relações internacionais, fóruns globais de negociação, regimes internacionais e arranjos cooperativos que floresceram nesse contexto de transição.

Nesse contexto, os conceitos de cooperação e instituições internacionais emergem com notável destaque. A noção de cooperação internacional, aplicada a um ambiente internacional anárquico, discutida por Robert Keohane<sup>2</sup>, é a que melhor se adapta à discussão sobre as instituições internacionais e seu papel na promoção da cooperação. Keohane afirma que a cooperação é um empreendimento altamente político, uma vez que padrões de comportamento devem ser alterados para que se consiga atingir a cooperação. Para isso, é necessário uma “policy coordination”, ou seja, ajustes políticos e adaptação de interesses mediante processos de negociação política entre os atores internacionais. (KEOHANE, 1984: 53-54)

Os interesses compartilhados criariam uma demanda por instituições internacionais e regras, vistas como uma saída possível para se minimizar os efeitos negativos da disputa de poder, derivada da anarquia<sup>3</sup> e do conflito, e criar uma

alternativa viável para induzir padrões de comportamento que poderiam conduzir a um comportamento mais cooperativo. Dessa maneira, poder-se-ia afirmar que as instituições seriam instrumentos capazes de atuar como catalisadores da cooperação internacional.

### **Debate Teórico**

No concernente ao embate contemporâneo que marca a discussão sobre as instituições internacionais, mais conhecido como o "Terceiro Debate" da teoria das Relações Internacionais, entre os neo-realistas e os neo-institucionalistas, é necessário destacar o que representam a cooperação e as instituições internacionais para essas duas correntes teóricas.

Os neoliberais são muito mais otimistas do que os realistas porque eles acreditam que mudanças nas preferências sobre estratégias geralmente são suficientes para produzir benefícios mútuos. Muitas dessas mudanças podem advir de mais e melhor informação – sobre a própria situação, sobre o comportamento do seu interlocutor, e sobre os interesses que estão em jogo, proporcionando uma avaliação mais clara sobre a adoção de determinada estratégia futura. Ademais, os neoliberais sublinham o papel das instituições internacionais, que são amplamente difundidas como sendo padrões duráveis de expectativas compartilhadas de comportamento que receberam certo grau de aceitação formal. (JERVIS, 1999, p. 51-3).

Os neo-realistas, em oposição, argumentam que as instituições internacionais simplesmente refletem os interesses de poder entre os Estados, sendo os arranjos institucionais somente úteis quando os interesses nacionais forem satisfeitos, ficando os Estados inteiramente livres para seguirem ou não as normas e regras prescritas por uma instituição, agindo primordialmente em função dos seus anseios definidos em termos de poder. Ou seja, de acordo com a concepção neo-realista, enquanto os Estados estiverem preocupados com sua sobrevivência e dotados de capacidades próprias para tal, é inócua falar em institucionalização das relações internacionais e em uma nova ordem global cooperativa.

A suposição que as instituições internacionais são uma conseqüência das relações de poder entre os Estados não significa, de modo algum, que elas não tenham influência ou impacto no comportamento dos atores, como pretendem os

teóricos de linhagem neo-realista. Assim, a leitura institucionalista é muito mais consistente e elucida uma série de questões que ficam obscuras sob o ponto de vista neo-realista: o que os novos liberais demonstraram por meio da utilização de modelos de escolha racional é que fatores dinâmicos podem mudar as preferências dos atores e possibilitar a cooperação na anarquia. (STEIN, 1990, apud NOGUEIRA, 2003, p. 25-6).

Em síntese, a abordagem neoliberal das relações internacionais se mostra mais fértil para analisar as questões relativas à cooperação e padrões de institucionalização, conforme ilustra Keohane:

“If international politics were a state of war, institutionalized patterns of cooperation on the basis of shared purposes should not exist except as part of a larger struggle for power. The extensive patterns of international agreement that we observe on issues as diverse as trade, financial relations, health, telecommunications, and environmental protection would be absent”. (KEOHANE, 1984, p. 7).

Portanto, no jogo de interesses que predomina nas relações internacionais, o contexto cooperativo é o mais racional porque amplia positivamente o resultado de cada um dos participantes, maximizando os ganhos e estimulando cada vez mais a construção de estratégias comuns com vistas à consecução de vantagens mútuas. Ademais, a existência de regimes e regras, embora mantenha a soberania estatal, tende a criar consensos internacionais que resultam em custos políticos crescentemente altos para as unidades que não os acatarem, levando-as a aderir e respeitar cada vez mais os crescentes padrões de institucionalização que vêm tomando lugar na política internacional contemporânea.

### **A Organização Mundial do Comércio (OMC) e seu Mecanismo de Transparência**

Como exemplo mais concreto e bem acabado de institucionalização no plano internacional, destaca-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a sua complexa estrutura institucional. Tal organismo internacional é o ícone da nova ordem econômica internacional e representa a pedra angular do sistema multilateral de comércio, sendo a organização internacional que ampara todo o comércio

internacional, estabelecendo regras e normas de conduta consensualmente acordadas entre os países-membros em praticamente todas as áreas do comércio global, desde subsídios agrícolas à proteção de propriedade intelectual.

Desse modo, destaca-se a proeminência do papel do comércio internacional na atualidade e a função indispensável da organização internacional que o ampara, a OMC, palco multilateral onde os Estados-membros se articulam no sentido de cooperar e maximizar as vantagens proporcionadas pelos fluxos comerciais globais. Portanto, constata-se a inquestionável importância da OMC na condição de organização internacional que tem por função essencial administrar os acordos que regem o comércio mundial. Acerca disso, esclarece Thortensen:

“O cenário atual apresenta uma densa rede de comércio e investimento, que evoluiu de forma a determinar os contornos das operações do comércio global. Tal fato exige que o comércio de bens e serviços e investimentos passem a ser coordenados em níveis multilaterais e que as regras de conduta dos parceiros comerciais passem a ser controladas e arbitradas em nível internacional. Daí a importância da criação e do papel da OMC como coordenadora e supervisora das regras do comércio internacional.” (THORTENSEN, 2001: 26).

Nesse sentido, ao encerrar-se a Rodada Uruguaia do GATT<sup>4</sup>, em 1994, surgia a OMC como renovada expressão institucional e como marco regulatório do regime multilateral de comércio. Entre as mais significativas inovações trazidas por essa jovem organização, destacam-se a consolidação de um conjunto normativo próprio e a instalação de instâncias de solução de controvérsias previstas na própria estrutura da OMC, além da instituição de princípios que zelam pela transparência através do monitoramento periódico das políticas comerciais dos Estados membros. (VAZ, 2003:265-269).

Desse modo, como forma de garantir a preponderância do multilateralismo em oposição às decisões unilaterais dos Estados, dar coesão ao processo de institucionalização garantindo estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica aos países membros da OMC, instituiu-se a vigilância regular das políticas comerciais, a qual é uma atividade absolutamente fundamental dentro do escopo de atuação da OMC. Esse monitoramento acontece sob a égide do Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (“MRPC”). A esse respeito, sintetiza Alcides Costa Vaz:

“(...) Adotou-se também um instrumento de exame de políticas comerciais com o qual a OMC escrutina regularmente as políticas e práticas dos países-membros com o propósito formal de auxiliar esses países a melhor adesão e observância das regras multilaterais. Com isso, dispõe a OMC de um instrumento auxiliar para o monitoramento da aplicação de suas disciplinas e para assegurar transparência no que diz respeito à aplicação de sua normativa e à prática comercial dos países.” (VAZ, 2003: 275)

A tarefa de examinar as políticas comerciais fica a cargo do Conselho Geral da OMC<sup>5</sup>, que se reúne na condição de *Órgão de Revisão de Políticas Comerciais* (“ORPC”). O referido Órgão, portanto, busca, através do Mecanismo de Exames das Políticas Comerciais (“MEPC”), garantir a transparência e buscar uma compreensão mais precisa das políticas e práticas comerciais dos países mediante uma vigilância periódica.

Além disso, visa melhorar a qualidade dos debates públicos e intergovernamentais, além de permitir uma avaliação multilateral dos efeitos das políticas no sistema mundial de comércio.<sup>6</sup> Em síntese, o MEPC permite que se realize periodicamente uma apreciação e avaliação coletiva de uma gama de políticas e práticas comerciais dos distintos membros e de sua repercussão no funcionamento do sistema multilateral de comércio.

Ainda no atinente aos objetivos do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais da OMC, Vera Thorstensen resume:

“Criado como mecanismo de se examinar periodicamente as políticas de cada membro da OMC, tem como objetivo confrontar a legislação e a prática comercial dos membros da organização com as regras estabelecidas nos acordos, além de oferecer aos demais membros uma visão global da política seguida por cada membro, dentro do princípio da transparência”. (THORSTENSEN, 2001: 46)

Os informes e relatórios sobre as políticas comerciais dos países são produzidos pela Divisão de Exames de Políticas Comerciais da Secretaria da OMC, os quais consistem em analisar as práticas e políticas comerciais do Membro e em se descrever as instituições responsáveis pela política comercial, assim como avaliar a situação macroeconômica do país sob observação<sup>7</sup>.

Em suma, o Exame de Políticas Comerciais resulta na publicação de dois documentos importantes: uma descrição detalhada de políticas comerciais

preparada pelo governo do país objeto de exame e um informe pormenorizado elaborado independentemente pela Secretaria da OMC. Ambos informes são divulgados logo após o exame, junto com a ata da correspondente reunião do OEPC.<sup>8</sup>

Todos os países-membros da OMC são objetos dessa investigação comercial, e a frequência com que esses escrutínios comerciais são realizados depende do grau de participação do país no comércio internacional. Assim, países como os EUA, União Européia, Japão e Canadá, que detêm as maiores parcelas do comércio internacional, têm suas políticas comerciais escrutinadas de *dois em dois* anos; os dezesseis países seguintes (definidos de acordo com sua participação no comércio mundial) têm suas políticas avaliadas a cada *quatro* anos<sup>9</sup>; e o resto dos países, a cada *seis* anos, com tolerância de mais tempo para os países menos desenvolvidos.<sup>10</sup>

Portanto, o Órgão de Revisão de Política Comercial (ORPC) tem por missão melhorar o funcionamento do sistema multilateral de comércio ao permitir uma compreensão mais apurada das políticas e das práticas comerciais dos países membros da OMC, além de ser um instrumento eficaz no sentido de verificar periodicamente se os países estão de fato aderindo às normas, regras e procedimentos acordadas no âmbito multilateral, adaptando e harmonizando suas legislações internas de acordo com as determinações da OMC.

Com base nos acordos multilaterais de comércio, o Mecanismo de Monitoramento e Transparência da OMC tem por função verificar a consistência das políticas econômicas dos países. Assim sendo, a função primordial do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais é a de revisar as políticas comerciais de seus membros e, dessa forma, contribuir para uma maior adesão dos mesmos às regras da instituição, respeito à sua disciplina e aos compromissos assumidos nos tratados multilaterais de comércio.

Dessa maneira, a atuação do referido órgão na qualidade de supervisor dos acordos multilaterais confere mais solidez e legitimidade ao sistema multilateral de comércio, fortalecendo, conseqüentemente, a estrutura institucional que sustenta a organização e o todo o regime multilateral de comércio atrelado a ela, além de consolidar os princípios de transparência tão caros à mesma.

## **Considerações Finais**

A OMC, portanto, figura como um dos baluartes da Nova Ordem Econômica Internacional, assegurando o pleno funcionamento do multilateralismo através das negociações permanentes que os seus fóruns proporcionam e possibilitando a vigilância constante das práticas comerciais dos países. Dessa maneira, percebe-se que esses importantes instrumentos institucionais usados na construção de regimes e organizações internacionais representam esforços regulatórios bem sucedidos no sentido de robustecer o Sistema Multilateral de Comércio sob a égide do arcabouço político-jurídico administrado pela OMC.

Logo, é somente pela domesticação do exercício de poder e do unilateralismo e pela submissão da desordenada política mundial ao crivo das instituições internacionais que se pode pensar na promoção da estabilidade do sistema internacional e na consecução de padrões mínimos de previsibilidade no que diz respeito às ações dos Estados e demais atores das Relações Internacionais.

Nesse sentido, a atuação da OMC é condição *sine qua non* para tornar as trocas comerciais globais mais justas e promover um comércio internacional mais regulado e transparente, sempre se pautando pelos princípios do multilateralismo e da segurança jurídica que norteiam toda a ação dessa indispensável organização internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, D. A. (Ed). **Neorealism and neoliberalism**: the contemporary debate. New directions in world politics. New York: Columbia University Press, 1993.

CARVALHO, Gustavo Seignemartin de. "Autonomia e Relevância dos Regimes". **Contexto Internacional**. Vol. 27. nº. 2, julho/dezembro 2005, pp.283-329.

EVANS, Graham and NEWNHAM, Jeffrey. **Dictionary of International Relations**. New York: Penguin Books, 1998.

FIORATI, Jete Jane. **Direito do Comércio Internacional**: OMC, telecomunicações e estratégia empresarial. Franca: UNESP-FHDSS, 2006.

JERVIS, Robert. "Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the debate". **International Security**. Vol. 24, nº1, summer 1999. pp. 42-63.

KEOHANE, Robert Owen. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R.O. "International Institutions: two approaches." **International Studies Quarterly**. Vol. 32, nº.4, pp. 379-396, 1998.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 2001.

KRASNER, Stephen D. (org). **International Regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial pós-Guerra Fria". **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 39, nº 3. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996, pp. 393-421.

MARTIN, Lisa L.; SIMONS, Beth A. "Theories and Empirical Studies of International Institutions". **International Organization**. Vol 52, nº 4, 1998. pp.729-757.

MEARSHEIMER, J.J. "The false promise of International Institutions". **International Security**. Vol.19, nº. 3, Winter, 1994-1995. pp. 5-49.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOGUEIRA, João Pontes. "Instituições e governança global na teoria das relações internacionais: um breve panorama da evolução das teorias convencionais". In: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp.15-40

SEITENFUS, Ricardo A. Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. 3ª Edição revista e ampliada.

STEINBERG, R. "In the shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO". **International Organization**, vol. 56, nº 2. Spring 2002, pp. 339-374.

VAZ, Alcides Costa. "Tendências estruturais do Sistema Multilateral de Comércio sob a égide da OMC." In: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. pp. 264-278

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: realism, pluralism and beyond**. 3<sup>rd</sup> Edition. (?), Ally and Bacon, 1998.

YOUNG, Oran. R. "International Regimes: Towards a New Theory of Institutions". **World Politics**. Vol 39, nº1, October 1986, pp.104-122.

YOUNG, Oran. R. "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables". In: ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E.O. (Eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. pp.160-194.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: As regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras. 2<sup>a</sup> edição, 2001.

#### **Web sites**

<http://www.wto.org>

## NOTAS

---

<sup>1</sup> De acordo com a prestigiada obra de KEOHANE e NYE (2001, p.220), o chamado "*soft power*" pode ser definido da seguinte maneira: "The ability to get desired outcomes because others want what you want; it is the ability to achieve desired outcomes through attraction rather than coercion. It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that produce the desired behavior. Soft power can rest on the appeal of one's ideas or culture or the ability to set agenda through standards and institutions that shape the preferences of others (...)".

<sup>2</sup> Ver KEOHANE, Robert Owen. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

<sup>3</sup> *Anarquia*, no âmbito das relações internacionais, deve ser entendida como a ausência de um governo central capaz de garantir a manutenção da ordem e dos cumprimentos dos acordos no plano internacional. Nas palavras de NOGUEIRA e MESSARI (2005, p.26): "Anarquia é a ausência de uma autoridade suprema, legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem não as obedece".

<sup>4</sup> GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), regime internacional de comércio que antecede a OMC.

<sup>5</sup> O Conselho Geral da OMC é a segunda instância decisória na hierarquia da OMC, estando situado logo abaixo da Conferência Ministerial. É o principal órgão executivo dessa organização.

<sup>6</sup> [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm11_s.htm) . Acesso em 16/03/2008.

<sup>7</sup> [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tp\\_int\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_int_s.htm). Acesso em 16/03/2008

<sup>8</sup> [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm11_s.htm) . Acesso em 16/03/2007.

<sup>9</sup> O Brasil inclui-se nesse segundo grupo, tendo sido objeto de avaliação do referido mecanismo nos anos de 1996, 2000 e 2004.

<sup>10</sup> [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm11_s.htm). Acesso em 16/03/2008.