



Política Comercial da União Européia: teoria, processo, prática

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro ¹

1. Introdução

O estudo de política externa talvez seja hoje a mais ampla entre as muitas áreas de concentração que formam o campo de Relações Internacionais.

Tradicionalmente caracterizadas por análises de situações ou períodos específicos, as pesquisas de política externa ganharam maior complexidade e abrangência. Do estudo de caso, que jamais foi abandonado, a pesquisa científica na área passou a se preocupar com o processo de tomada de decisão e posteriormente, a partir dos anos 70, rendeu-se à proliferação dos estudos comparados². Em meio a essas três macro-fases, as quais na verdade não se encerraram e hoje convivem, diversas “experimentações” e avanços teóricos, conceituais e metodológicos foram realizados e contribuíram para a relevância da área no estudo de Relações Internacionais.

Tendo isso em vista, este breve ensaio buscará ocupar-se de uma dimensão bastante específica. Sem avançar para um estudo comparativo, visará se focar por hora nos processos de construção e de tomada de decisão da política comercial da União Européia. Para tanto, ele abordará primeiramente a uma breve discussão teórica e conceitual, após a qual se concentrará na porção substancial do ensaio, seguida por um ensejo de aplicação das informações colhidas em um contexto prático.

2. Teoria

Inicialmente, parece ser válida uma breve preambulação teórica. No estudo de política externa, essa questão se inicia no próprio conceito de “política externa” e passa em seguida pelo relativamente amplo e heterogêneo acervo de abordagens teóricas disponíveis sobre o tema. Com efeito, há visões que se distinguem não quanto aos seus pressupostos ou ênfases, mas também quanto a seus níveis de análise³.

Conceito de Política Externa

¹ Marcos Paulo Ribeiro é aluno de graduação de Relações Internacionais da Universidade de Brasília membro do Programa de Educação Tutorial (PET-REL).

² Ver ROSENAU, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy*. The free press, New York; Collier-Macmillan Limited, London.

³ Russett e Starr mencionam cinco níveis: world system, relations, society, government, role and individual. Ver RUSSETT, Bruce & STARR, Harvey. **World Politics: The Menu for Choice**. San Francisco: W. H. Freeman and Company.

O ponto de partida para qualquer discussão teórica na área de política externa deve ser o próprio conceito. Se a diferenciação entre política externa e política exterior já parece clara e consolidada, há ainda divergências quanto à amplitude do primeiro conceito. Quais ações estão inseridas nele? Quais os atores envolvidos? Como o conceito de política externa se relaciona com características comuns a outras políticas públicas?

As respostas a essas perguntas variam, mas é o debate sobre atores que merece especial atenção ao estudarmos a União Européia. Neste estudo, uma definição de política externa estritamente estatal não poderia ser aplicada; por outro lado, uma definição ampla, como a dada por Hill (2003, p.3)⁴, parece excessivamente ampla e pouco esclarecedora. Com efeito, Hill abre espaço para que se fale em uma política externa de entidades regionais, tal como União Européia ou MERCOSUL, mas sua definição aceitaria também uma “política externa empresarial” ou mesmo de ONGs, aplicação contestável em nossa opinião.

Dessa forma, teremos como referência a definição dada por Webber e Smith (2002, p.09), a qual parece bastante completa, não obstante seja necessário adaptá-la para que possa ser aplicada ao estudo de uma entidade supranacional como a União Européia:

“Foreign policy is composed of goals sought, values set, decisions made and actions taken by *states*, and *national governments* acting on their behalf, in the context of the external relations of national societies. It constitutes an attempt to design, manage and control the foreign relations of national societies.”⁵

De fato, os próprios autores problematizam a sua definição e denotam suas limitações, entre as quais figura o estado-centrismo a que fizemos referência. É, portanto, uma definição aberta a questionamentos e a ponderações mas ainda assim bastante esclarecedora.

Algumas abordagens teóricas sistêmicas

As abordagens sistêmicas são as mais abundantes na análise de política externa. Não obstante suas diferenças, todas elas utilizam o sistema internacional e seus constrangimentos como ponto de partida de suas explicações, ou seja, são as características do sistema internacional que moldam a inserção de suas partes, por meio de suas políticas externas, no próprio sistema.

Assim, ainda que não utilizem a classificação quanto ao nível de análise, Webber e Smith (2002) elencam o realismo, o neo-realismo, o pluralismo, o dependentismo⁶ e a visão globalista como as principais perspectivas teóricas na área de política externa, todas elas abordagens de cunho sistêmico. Saraiva (1996) destaca, ainda, a abordagem da economia internacional de cunho marxista. Mais precisamente, são perspectivas teóricas gerais de Relações Internacionais, mas com algo a dizer sobre as escolhas de política externa dos países.

Natureza do sistema	Temas de política externa	Pressupostos
---------------------	---------------------------	--------------

⁴ Hill define política externa como “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um estado) nas relações internacionais”. Livre-tradução.

⁵ Grifos meus.

⁶ *Dependency*.

	internacional		valorados
Realismo	☐ Competitivo	☐ Aquisição de poder	Conservador
	☐ Propenso à guerra	☐ Sobrevivência do Estado	
	☐ Balança de poder	☐ Glória e prestígio	
Neo-realismo	☐ Anárquico	☐ “Interesse nacional”	Conservador
	☐ Competitivo	☐ Sobrevivência do Estado	
	☐ Balança de poder	☐ Preocupação com segurança	
Pluralismo	☐ Interdependência complexa	☐ Múltiplos assuntos sem hierarquia	Reformista
	☐ Estímulo à cooperação	☐ Assuntos econômicos tão importantes quanto os militares	
Dependentismo	☐ Desigual	☐ Sobrevivência para os fracos estados	Radical
	☐ Dependência	☐ Exploração para os estados ricos	
Globalista	☐ Transnacionalização	☐ Múltiplos	Radical
	☐ Intercâmbio	☐ Estados oprimidos por essa multiplicidade	
	☐ Comunicação		
	☐ Segurança global		

Adaptado de Webber & Smith (2002, p. 25)

Contudo, por se concentrarem no nível sistêmico, essas abordagens omitem variáveis importantes de cunho regional ou doméstico. Essa limitação foi aos poucos sendo percebida e deu origem a perspectivas que trouxeram novos e importantes elementos ao estudo de política externa. Entre elas, as abordagens focadas no processo de tomada de decisão ganharam destaque especial e receberão nossa atenção daqui em diante.

Abordagens de *decision-making*

As primeiras investigações científicas sobre o processo de tomada de decisão tiveram início em outros campos de estudo, sobretudo na psicologia, e apenas posteriormente se tornaram alvo de estudiosos de Ciência Política. Com efeito, a preocupação com fatores psicológicos está inserida em vários modelos explicativos de *decision-making* da Ciência Política, uma vez que em última instância todas as decisões são tomadas por seres humanos. No entanto, se o foco das primeiras investigações era o indivíduo, no campo político ele passou a ser o Estado. Emoções, sentimentos e processos cognitivos deram lugar a variáveis que buscam explicar o funcionamento do corpo estatal em toda a sua complexidade e descobrir como as decisões são tomadas dentro dele.

Na verdade, essa transformação de variáveis e de objetivos está no cerne da evolução do arcabouço teórico disponível sobre o tema. Ainda bastante centrado no indivíduo, o modelo clássico de *decision-making* tem como base a teoria racional de maximização da utilidade. As decisões do Estado seriam tomadas por indivíduos que agem por meio do cálculo racional e fazem escolhas seguindo algo próximo a um roteiro: a partir da identificação do problema, ele avalia seus valores e objetivos, ordena-os de forma transitiva, lista os meios disponíveis para atingi-lo, investiga as conseqüências de cada um desses meios e, após compará-las, toma uma decisão.

Uma vez que o mundo real é claramente mais complexo do que a teoria racional parece descrever, naturalmente surgiram outros modelos explicativos que visam substituir ou complementar o modelo clássico. Questionando alguns dos pressupostos da teoria racional ou apenas inserindo-a em um contexto mais complexo, as novas abordagens trouxeram variáveis distintas ao conjunto do esforço de explicação do

processo de tomada de decisão. Assim, enquanto autores como Braybrokke e Lindblom chamaram atenção para a importância de fatores como a capacidade do indivíduo de resolver problemas, o nível de informação disponível, o custo da análise das alternativas e o papel dos valores, correntes das quais fazem parte nomes como Arthur Bentley e David Truman passaram a enfatizar a influência que grupos de interesse podem exercer sobre o processo decisório.

Por sua vez, Hebert Simon⁷ substituiu idéia de maximização ou otimização do comportamento pela noção de comportamento satisfatório. De acordo com sua perspectiva, ao invés de escolherem a partir de um leque de opções, os indivíduos se acomodam com uma decisão que satisfaça seu nível mínimo de satisfação, mesmo que ela não seja a mais racional. A racionalidade humana seria, portanto, limitada⁸.

Entretanto, coube a Graham T. Allison (1971) a formulação de um dos quadros teóricos mais famosos na área de tomada de decisão. Estudando a crise dos mísseis de Cuba de 1962, Allison descreveu dois modelos alternativos ao modelo racional. De um lado, o chamado “Modelo Burocrático” enxerga as decisões não como escolhas ou *outputs*, mas como *outcomes* de vários jogos de barganha entrelaçados, envolvendo os distintos atores hierarquicamente organizados no corpo estatal. As ações do estado seriam, portanto, resultados da vitória de um grupo ou resultante não-planejada desse conjunto de interações burocráticas. De outro lado, o “Modelo Organizacional” está focado nas diversas agências e entidades que formam o estado. As ações e as escolhas estatais derivariam, pois, da interação entre essas diferentes organizações, cada qual com seus padrões regulares de comportamento e de procedimento.

Longe de serem contraditórios, esses modelos se complementam. Suas distintas ênfases e suas diferentes limitações fazem com que cada um seja mais adequado a um determinado estudo, de acordo com o seu objeto e com os seus objetivos. Com efeito, mesmo as distintas teorias de processo decisório não são necessariamente contraditórias⁹.

De toda forma, tendo em vista o objetivo deste ensaio, o modelo organizacional do Allison será adotado como referência. Aplicando-o ao processo de tomada de decisão de política comercial na União Européia (UE), buscaremos analisar o papel e o perfil das diferentes instituições envolvidas bem como o impacto da divisão de competências entre elas sobre a atuação comercial internacional da UE.

3. Processo¹⁰

A política comercial é competência exclusiva do aparelho supranacional da União Européia desde a assinatura do Tratado de Roma (1957)¹¹. Com efeito, o tratado já previa a formulação de uma política comercial comum para a então união aduaneira que suas partes criavam.

Desde então, a importância das Comunidades Européias para o sistema multilateral de comércio só cresceu. Os seus atuais 25 membros respondem por uma parcela substancial do volume mundial de trocas e o posicionamento comercial europeu é fundamental para o encaminhamento das negociações comerciais

⁷ SIMON, Hebert. *Models of man*. New York: Wiley, 1957.

⁸ *Bounded Rationality*.

⁹ SNYDER, Glenn H.; Diesing, Paul. *Conflict among nations: bargaining, decision-making and system structure in international crises*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

¹⁰ As informações contidas nesta seção estão fundamentalmente baseadas no capítulo escrito por Stephen Woolcock (2000).

¹¹ Apesar do compromisso assumido no Tratado, membros mantiveram ampla margem de autonomia sobre suas políticas comerciais. Mesmo com a definição de tarifas externas comuns no final da década de 60, os países-membros seguiram habilitados a impor uma série de barreiras não-tarifárias, às quais eles recorreram ao longo da década seguinte. O processo de liberalização comercial do bloco só irá começar, de fato, em meados dos anos 80.

multilaterais. Do ponto de vista interno da União Européia, cresceu também a atenção dispensada pelos países-membros e pela própria entidade supranacional à formulação da política comercial comum, sujeita a vários mecanismos de pressão e distintos interesses, muitas vezes contraditórios. Surgiram, ainda, demandas por um processo de *decision-making* mais abrangente, democrático e transparente.

Essas demandas são justificáveis? Como funcionam os processos de tomada de decisão nessa área? Qual a divisão de competências e quais as entidades européias envolvidas? Qual a influência da estrutura do processo decisório sobre as decisões de política comercial tomadas pela UE? Abaixo, buscar-se-á respostas para esses questionamentos.

Divisão de competências

A divisão de tarefas no seio da União Européia nem sempre é clara. Embora a política comercial seja competência exclusivamente supranacional, esta competência não abrange novos temas comerciais – a exemplo de serviços, investimentos ou de propriedade intelectual –, os quais continuam sendo de competência nacional ou mista. Tal limitação, além de poder comprometer a margem de ação e a credibilidade da União Européia nos processos negociadores, já trouxe sérios problemas práticos para a atuação multilateral da UE e em muitos casos precisou ser suplantada de forma *ad hoc*.

Com efeito, a tensão entre a mistura de competências e a necessidade de negociar os temas em bloco apareceu de forma bastante clara durante as Rodadas do GATT de Tóquio e do Uruguai. Em ambas, o bloco europeu precisou conceder um mandato *ad hoc* à Comissão Européia, autorizando-a a negociar todos os temas. A manobra funcionou bem ao longo do processo negociador, mas a etapa de ratificação dos resultados, dependente de processo especial de aprovação, gerou problemas na Rodada Uruguai. A falta de acordo entre os membros do bloco europeu fez com que a questão precisasse ser levada à Corte Européia de Justiça (ECJ), a qual se manifestou de forma bastante cética: contrariando um padrão de ação que costuma dar apoio ao posicionamento da Comissão Européia, a ECJ decidiu impor critérios de limitação competência da Comissão em negociações envolvendo serviços.

Tentativas de solucionar definitivamente essa questão vieram nos anos seguintes. Em 1995, os países-membros acordaram um Código de Conduta sobre serviços, o qual confirmou a papel da Comissão como negociador único do bloco europeu em troca de algumas obrigações, a exemplo da necessidade de a Comissão fornecer informações aos países ao longo de todo o processo negociador.

Por sua vez, a Conferência Intergovernamental de 1996 da União Européia gerou resultados controversos sobre esse tema. De um lado, os membros não aceitaram que serviços e propriedade intelectual passassem definitivamente para o âmbito da competência exclusiva da Comissão. De outro lado, os estados-membros ratificaram uma importante *enabling clause*, a qual prevê a possibilidade de que os mesmos decidam incluir, por unanimidade e de forma temporária, serviços na competência supranacional. Os países europeus trouxeram, assim, maior flexibilidade à atuação da UE durante rodadas de negociação multilateral.

Do ponto de vista institucional, a condução da política comercial da Europa divide-se basicamente entre o Conselho de Ministros e a Comissão Européia. O primeiro, denominado *General Affairs and External Relations Council* – *GAERC* e composto por ministros das relações exteriores, é a principal instituição do Conselho da União Européia e a instância mais importante no processo decisório da política externa comum. À Comissão Européia, por seu turno, cabem as tarefas essencialmente executivas: a sua Diretoria-

geral para Comércio (*DG Trade*), sob o comando do Comissário Europeu para Comércio¹², negocia em nome da UE nas rodadas multilaterais e define, junto ao Conselho, os objetivos e as estratégias de negociação do bloco.

Há, ainda, outras instituições supranacionais direta ou indiretamente envolvidas nos temas de política externa comum, entre as quais figura o Parlamento Europeu¹³. Ademais, Comissão e Conselho estão sujeitos a pressões vindas, por exemplo, de outros Conselhos de Ministros ou de outras diretorias-gerais da Comissão. Por fim, organizações civis, a exemplo de ONGs, também conseguem exercer certa influência, sobretudo no momento de definição dos objetivos comerciais da UE.

Vejamos, então, de que forma cada uma dessas instâncias atua nas diferentes etapas do processo decisório europeu de política comercial¹⁴.

Definição de objetivos

A definição dos objetivos é feita essencialmente pelo *GAERC*. Após a apresentação de uma proposta da Comissão, cumpre ao Conselho de Ministros escolher prioridades, definir posições e determinar diretivas de ação para a Comissão. Enfim, parte do Conselho o mandato negociador dado pelos países-membros à UE, elemento definidor do nível de flexibilidade e de poder de que a Comissão disporá nos processos de negociação.

Nesta etapa, a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais não é mais do que indireta. Diferentemente da estrutura institucional norte-americana, na qual o Congresso Nacional ocupa posição central nos temas comerciais, na UE as instâncias legislativas conseguem apenas influenciar, por meio de relatórios, o ambiente em que os objetivos, mas só discutem o mandato após ele já ter sido aprovado pelo Conselho.

Já os grupos de interesse, as associações coletivas e as ONGs têm no processo de definição dos objetivos o momento em que gozam de maior capacidade de influência. De fato, a Comissão até mesmo estimula essa participação e chega a fazer consultas diretas, ainda que informais, a entidades representativas e à sociedade civil. Não há, contudo, uma participação formalizada desses setores, tal como se dá por meio do *advisory board* nos Estados Unidos.

Condução das negociações

Eis a etapa mais complexa e controversa da atuação comercial externa da União Européia. Não obstante a Comissão tenha competência exclusiva nos processos multilaterais, o seu nível de liberdade de ação é alvo de intensas controvérsias, nem sempre resolvidas de forma clara pelos mandatos negociadores dados pelo Conselho.

No cerne desse debate estão as relações Comissão-Conselho e Comissão-governos nacionais¹⁵. A Comissão é obrigada a manter mecanismos de contato e de consulta constante com o Conselho e com os

¹² Peter Mandelson ocupa esse cargo desde 2004.

¹³ A participação do Parlamento é, como veremos, bastante limitada.

¹⁴ Mais uma vez, recorreremos diretamente ao trabalho acima citado de Woolcock (2000), que fala em três etapas de *decision-making* na política comercial comum da UE: definição de objetivos, condução das negociações e adoção dos resultados. O autor faz menção também às decisões de abertura de disputas comerciais em nível de OMC: em geral, na divisão de competências nessa questão, tem predominado a informalidade, com a Comissão dando início à maior parte dos processos, apesar de o Conselho contestar a autoridade da Comissão nesse tema.

representantes dos governos nacionais – seja por meios informais ou através COREPER, formado por representantes permanentes dos estados-membros em Bruxelas –, mas cabe a ela decidir a forma como concilia os distintos interesses – muitas vezes opostos – e definir a estratégia que adota. A Comissão pode, ainda, recorrer aos conselhos de especialistas existentes (agricultura, indústria, meio-ambiente, etc.).

Ambições de dar poder ainda maior à Comissão têm esbarrado, no entanto, em intensa oposição por parte de estados-membros. Dado que a Comissão lida com interesses fundamentais da cada país, tem havido grande resistência a tentativas de ampliação dos seus poderes e de implantação de um sistema semelhante ao *fast-track* norte-americano.

Por outro lado, argumentações no sentido inverso, isto é, a favor de uma participação mais direta dos governos nacionais e de outras instituições na atuação da Comissão, também não vêm evoluindo. Ainda que o Parlamento Europeu tenha conseguido o direito de enviar um observador¹⁵ na delegação de negociação europeia, seu envolvimento no processo negociador ainda é marcado pela passividade e não passa de consultas informais e superficiais. Cogita-se, ainda, o envio de um representante do Conselho de Ministros para atuar junto à Comissão nas negociações.

Por enquanto, contudo, prevalece a organização institucional que privilegia a Comissão: os benefícios democráticos que o maior controle por parte dos governos nacionais poderia gerar não parecem compensar os custos que a maior limitação da liberdade da Comissão imporia à sua atuação em nome da UE.

Adoção dos resultados

Nesta etapa final, o foco volta a ser o *GAERC*. Ele é responsável pela adoção dos resultados, seja por maioria qualificada (QMV) – nos processos que envolvem temas de competência exclusiva da UE – ou por unanimidade, a exemplo dos acordos de associação bilateral. Na prática, contudo, o *GAERC* tem buscando consenso em todas as decisões de maior importância, para o qual tem contribuído a disposição de seus membros de abrir mão¹⁷ de suas posições divergentes quando há claramente uma maioria qualificada já formada.

Quanto ao papel do Parlamento Europeu, ele não atua, em geral, na adoção de resultados de acordos multilaterais comerciais, salvo quando eles envolvem implicações institucionais, orçamentárias ou legislativas¹⁸. Já nos acordos bilaterais, é necessário que os parlamentares os ratifiquem por maioria simples. Por seu turno, há pouco ou quase nenhum acompanhamento por parte dos parlamentos nacionais, sobretudo nos temas que despertam pouco interesse da população e do eleitorado.

Esse panorama, no entanto, tende a ser alterado. Uma vez que os temas comerciais internacionais penetram cada vez mais nos interesses essencialmente domésticos dos países, as pressões por maior controle vindo do Parlamento Europeu e dos legislativos nacionais tendem a ser crescentes e possivelmente se reverterão em alterações na estrutura institucional da União Europeia. Todavia, os ganhos em *democratic accountability* certamente trarão consigo limitação à atuação da UE e maiores complexidade e morosidade ao processo de tomada de decisão de política comercial comum.

¹⁵ De acordo com Woolcock (2000, p. 382): “The consultation process between Commission and Council is at the heart of EU decision-making process in international trade”.

¹⁶ Sem direito de palavra.

¹⁷ Salvo em casos que envolvem interesses nacionais vitais.

¹⁸ Nesses casos, o Parlamento precisa dar o seu consentimento.

4. Prática

O modelo organizacional de tomada de decisão preconiza que as decisões de um estado ou de uma organização supranacional como a União Européia seriam em grande parte resultado das interações entre as distintas instituições envolvidas, cada qual com o seu padrão de comportamento e suas características específicas. Aplicado ao processo decisório na UE, esse modelo nos leva à formulação de algumas expectativas práticas

Como vimos, a maior parte das negociações é conduzida em nível supranacional e pela Comissão Européia, órgão que possui considerável flexibilidade e é formado primordialmente por um corpo de tecnocratas¹⁹ relativamente imunes aos interesses políticos de cada país-membro. Os governos nacionais, por sua vez, têm papel relevante no processo decisório, mas basicamente apenas por meio de seus ministros de relações exteriores, em um órgão de alto nível como o *GAERC*. Interesses setoriais, os quais poderiam ser canalizados por meio do Parlamento Europeu ou dos legislativos nacionais, esbarram na falta de maior participação desses órgãos no processo decisório.

Esse desenho institucional parece mostrar, portanto, que a União Européia tem capacidade de atuar de forma mais autônoma nas negociações multilaterais do que países como os Estados Unidos, nos quais a política comercial está diretamente ligada ao jogo político interno e se sujeita, dessa forma, às flutuações de organizações como Congresso Nacional.

De acordo com o modelo organizacional, esse desenho organizacional, que proporciona relativa autonomia relativa à decisão de política comercial européia, deve ter impactos claros. Esse tema tem sido objeto de numerosos estudos. Hanson (1998) liga diretamente essa autonomia ao caráter liberal da atuação comercial da UE desde meados dos anos 80²⁰. Ao contrário do que previram muitos estudiosos nos primeiros anos de formação do bloco europeu, a Europa não se fechou para o mundo. Na prática, houve liberalização significativa²¹. Não obstante os países-membros tenham persistido na adoção de medidas protecionistas até o começo da década de 80, a progressiva consolidação do mercado interno do bloco e da jurisdição supranacional sobre a política comercial se reverteram em uma atuação internacional liberal. De acordo com Hanson, o novo contexto institucional em que a política comercial passou a ser formulada, inclusive com o uso de votações por maioria qualificada, tornou mais difícil a aprovação de medidas protecionistas defendidas por alguns países. O *decision-making* da União Européia constitui, assim, um *liberal bias*²² na evolução da política comercial européia.

Por sua vez, o atual panorama das negociações na Rodada Doha parece propício à verificação da importância que a estrutura institucional da União Européia tem para a sua atuação nas negociações e à aplicação da perspectiva acima descrita, muito embora este artigo não vise à formulação de generalizações tampouco à comprovação de hipóteses²³.

A Rodada Doha vive uma situação de impasse, na qual as três principais partes negociadoras – Estados Unidos, União Européia e G-20 – não conseguem chegar a um acordo. Na verdade, o principal

¹⁹ Woolcock (2000, p. 394) usa o termo “technocratic heart”.

²⁰ O protecionismo agrícola é uma grande exceção no processo europeu de abertura comercial.

²¹ Woolcock (2000, p. 392): “EU international trade policy has become more multilateral and more liberal over the past fifteen years. In recent years it has also become more proactive, compared to a previously reactive and defensive approach to trade diplomacy”

²² Hanson (1998, p. 69).

²³ Busca, antes, ensiná-las, a fim de que estudos subseqüentes possam comprová-las ou refutá-las.

entreve às negociações vem dos Estados Unidos. A proposta norte-americana ainda permitiria uma concessão interna de subsídios da ordem de US\$ 20 bilhões por ano, o que não alteraria em praticamente nada a política norte-americana de subsídios. Avanços nessa proposta parecem, no entanto, improváveis até que sejam realizadas as eleições para o Congresso norte-americano – previstas para o final de 2006 –, uma vez que os parlamentares dificilmente aprovariam maiores concessões por medo de perder votos. Ademais, a Rodada Doha precisa também correr contra o tempo para aproveitar o período de vigor do *fast track* norte-americano, sem o qual as negociações se tornariam inviáveis.

Por sua vez, a União Européia recentemente reviu a sua proposta e admitiu promover um corte de 51%, em média, sobre suas tarifas de importação, como pede o G-20. O Comissário de Comércio europeu, Peter Mandelson, e o próprio Itamaraty hoje atribuem o ônus da paralisação das negociações aos Estados Unidos.

Partindo para o contrafactual, com base no modelo organizacional descrito por Allison, algumas conjecturas podem ser formuladas. Se a estrutura institucional relativa à política comercial dos Estados Unidos fosse distinta e possuísse maior grau de autonomia tal como dispõe a da União Européia, dependendo menos dos desígnios da política doméstica, será que a Rodada Doha estaria paralisada de qualquer forma? Em que medida a relativa liberdade de ação da Comissão Européia contribuiu para que o bloco chegasse finalmente a uma proposta ousada, capaz de agradar até mesmo ao G-20?

Esses questionamentos seguem abertos a investigações posteriores.

5. Conclusão

Este ensaio passou em revista, de forma breve, o processo de tomada de decisão em política comercial da União Européia. O apanhado teórico inicial, sobretudo o “Modelo Organizacional”, serviu de base para que o texto penetrasse na estrutura institucional do bloco e dela extraísse algumas constatações úteis para a aplicação do modelo e para compreensão da atuação comercial européia.

Com efeito, o ensaio de aplicação do corpo teórico à prática, com base no caráter liberal da política comercial da UE e no posicionamento europeu na Rodada Doha, parece, ao menos *a priori*, reafirmar a validade do modelo organizacional de tomada de decisão, ainda que não seja possível estabelecer relações de mono-causalidade. Conforme relatado, o fato de ser a Comissão Européia, com suas características próprias – sobretudo a supranacionalidade e a composição tecnocrática –, a principal organização representativa da União Européia na condução das negociações comerciais pode ser uma das explicações para a política comercial de caráter, em geral, liberal posta em prática pelo bloco. A estrutura organizacional da UE e os processos de negociação entre as diferentes instituições comunitárias envolvidas mostra-se, assim, fundamental para a compreensão dos resultados do seu processo de tomada de decisão em questões comerciais.

Por sua vez, o ensejo comparativo com o processo decisório dos Estados Unidos abre caminho para pesquisas que possam verificar a validade das hipóteses que foram aqui apenas cogitadas. A grande participação do Congresso no desenho da política comercial norte-americana é claramente uma fonte de constrangimento para a atuação do país e impactos do jogo inter-organizacional doméstico dos Estados Unidos parecem estar diretamente relacionados à atuação paralisação da Rodada de Doha.

6. Bibliografia

ALLISON, Graham T. **Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Little, Brown, 1971.

KEOHANE, Robert O. & HOFFMANN, Stanley. **The new European community: decisionmaking and institutional change**. Colorado: Westview Press, 1991.

HANSON, Brian T. What happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union. **International Organization**, vol. 52, n. 1, p. 55-85, inverno 1998.

PFETSCH, Frank. **A União Européia: história, instituições, processos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

RUSSETT, Bruce & STARR, Harvey. **World Politics: The Menu for Choice**. San Francisco: W. H. Freeman and Company.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Política Externa Europeia – El caso de los diálogos grupo a grupo com América Latina de 1984 a 1992**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillian, 2003.

WEBBER, Mark & SMITH, Michael. **Foreign Policy in a Transformed World**. Essex: Pearson Education Limited, 2002, cap. 1, p. 09-28.

WOOLCOCK, Stephen. European Trade Policy – Global Pressures and Domestic Constraints. In: Wallace, Helen; Wallace, William (eds.). **Policy-making in the European Union**. 4a edição. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 373-399..