



**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Direito de Ribeirão Preto**  
**Discente: Lucas Andrade Aguiar**  
**Orientadora: Profa. Dra. Ana Carla Bliacheriene**

**TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE  
CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO  
COMÉRCIO**

**2014**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

LUCAS ANDRADE AGUIAR \_\_\_\_\_

(Nº USP: 6768237)

ANA CARLA BLIACHERIENE \_\_\_\_\_

(Orientadora responsável)

**TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM  
DESENVOLVIMENTO NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE  
CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Relatório Final do Trabalho de  
Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Direito  
Público da Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto da USP.

Ribeirão Preto

2014

## **RESUMO**

Este trabalho analisa as cláusulas de tratamento diferenciado de países em desenvolvimento no âmbito da OMC. Considera as mudanças ocorridas no cenário da política econômica internacional, que quebraram o paradigma da hegemonia das nações desenvolvidas e tendem a um cenário de multipolarização com a ascensão de potências emergentes. Confere destaque especial a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), seus papéis nas negociações e suas atuações em litígio junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Tal pesquisa é oriunda de iniciação científica, com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), desenvolvida durante o ano de 2013.

## **ABSTRACT**

This work aims at analyzing special treatment clauses of WTO for developing countries. It also considers the changes that happened in international economic politics, which broke the paradigm of the hegemony of developed countries and tend to a multipolar scenario, with the rise of emerging countries. The study gives special attention to Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS), their roles in the negotiations and performances in disputes on the Dispute Settlement Body of the WTO. Such research derives from undergraduate research, fostered by **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)**, and developed during the year of **2013**.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BICS	Brasil, Índia, China e África do Sul
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Camex	Câmara do Comércio Exterior
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CGC	Coordenação Geral de Contenciosos
CSMC	Código de Subsídios e Medidas Compensatórias
ESC	Entendimento de Solução de Controvérsias
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GSP	Generalized System of Preferences
G2	EUA e China
G7	França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, EUA e Canadá.
G20	África do Sul, EUA, Canadá, México, Brasil, Argentina, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Rússia, Turquia, UE, Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Arábia Saudita e Austrália
G77	Coalizão de países em desenvolvimento
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MFN	Most Favored Nation
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NIC	New Industrialized Countries
NTB	Non-Tariff Barrier
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PED	País em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMD	País Menos Desenvolvido
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SGP	Sistema Generalizado de Preferências
SMC	Sistema Multilateral do Comércio
TED	Tratamento Especial e Diferenciado
TRIMS	Agreement on Trade Related Investment Measures
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UE	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
A – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	9
B – O LIBERALISMO .....	11
C – A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO .....	16
D – O FENÔMENO DA MULTIPOLARIZAÇÃO .....	20
E – ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL .....	24
1 A OMC E SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS .....	26
1.1 SURGIMENTO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO.....	26
1.2 GATT.....	29
1.2.1 Princípios do GATT .....	34
1.2.1.1 <i>O princípio da não discriminação (nação mais favorecida)</i> .....	34
1.2.1.2 <i>O princípio da liberalização do comércio</i> .....	37
1.2.1.3 <i>O princípio da reciprocidade</i> .....	37
1.2.1.4 <i>Tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento</i> .....	38
1.2.1.5 <i>Princípio da não discriminação do produto estrangeiro</i> .....	39
1.2.1.6 <i>Demais princípios</i> .....	39
1.2.2 Rodadas do GATT .....	40
1.2.2.1 <i>Rodada de Kennedy (1964-1967)</i> .....	41
1.2.2.2 <i>Rodada de Tóquio (1973-1979)</i> .....	42
1.2.3 Funções do GATT .....	43
1.3 RODADA DO URUGUAI E CONSTITUIÇÃO DA OMC .....	44
1.3.1 Classificação da OMC enquanto Organização Internacional.....	48
1.3.2 Visão panorâmica dos Órgãos da OMC .....	49
1.4 O PROCEDIMENTO NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (OSC) .	50
1.4.1 Solução de controvérsias no GATT .....	50
1.4.2 Transição para a solução de controvérsias na OMC .....	51
1.4.3 OSC atual: aspectos materiais .....	52
1.4.4 Direito processual do OSC .....	54
1.4.4.1 <i>Competências e deveres do OSC</i> .....	54
1.4.4.2 <i>Grupo Especial</i> .....	56
1.4.4.3 <i>Adoção e implementação dos Relatórios</i> .....	57
1.4.4.4 <i>Compensação e suspensão de concessões</i> .....	59
2 O TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	61
2.1 DELIMITAÇÃO SEMÂNTICA .....	61

2.2 DELIMITAÇÃO HISTÓRICA .....	65
2.3 O TRATAMENTO DIFERENCIADO NO ÂMBITO MATERIAL DAS NORMAS DA OMC .....	71
2.3.1 A possibilidade de promoção do desenvolvimento por meio do Sistema Multilateral do Comércio .....	71
2.3.2 As externalidades negativas geradas pelas normas de tratamento diferenciado .....	73
2.3.3 A falta de delimitação semântica a respeito de países em desenvolvimento .....	76
2.3.4 Os impedimentos de ordem interna sofridos pelos países em desenvolvimento .....	78
2.3.5 Turbulências nas negociações .....	79
2.3.6 Controvérsias específicas relacionadas ao desenvolvimento .....	83
2.4 O TRATAMENTO DIFERENCIADO NO ÂMBITO PROCESSUAL DAS NORMAS DA OMC (ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS) .....	88
3 OS BRICS E O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO .....	96
3.1 A RELEVÂNCIA DOS BRICS PARA O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO .....	96
3.1.1 Rumos da nova ordem global.....	96
3.1.2 BRICS: uma tentativa de cooperação.....	104
3.1.3 Atuação dos BRICS nas negociações da OMC.....	113
3.2 OS BRICS NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS .....	123
3.2.1 Análise isolada .....	123
3.2.1.1 <i>Brasil</i> .....	123
3.2.1.2 <i>Rússia</i> .....	125
3.2.1.3 <i>Índia</i> .....	127
3.2.1.4 <i>China</i> .....	129
3.2.1.5 <i>África do Sul</i> .....	131
3.2.2 Análise comparativa entre os BRICS .....	132
4 O TRIPS E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	138
4.1 SURGIMENTO DO TRIPS.....	138
4.2 O TRIPS E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO .....	141
4.3 TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO ÂMBITO DO TRIPS .....	143
4.4 TRIPS E A SAÚDE PÚBLICA.....	147
4.5 OS BRICS EM RELAÇÃO AO TRIPS .....	151
5 PROPOSTAS PARA A MITIGAÇÃO DAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS RELATIVAS AO TRATAMENTO DIFERENCIADO .....	156
5.1 O TRATAMENTO DIFERENCIADO E SUAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS .....	156
5.2 O TRATAMENTO DIFERENCIADO E AS POTÊNCIAS EMERGENTES .....	159
5.3 PROPOSTAS DE MITIGAÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS RELACIONADAS AO TRATAMENTO DIFERENCIADO .....	162
5.4 A NECESSIDADE DE READEQUAÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO .....	167



CONCLUSÃO.....	171
REFERÊNCIAS .....	173

# INTRODUÇÃO

## A – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O principal ponto de divergência das relações econômicas internacionais é a contraposição de interesses políticos de seus agentes e a dificuldade de se encontrar um diálogo democrático. Embora haja uma tendência de se atribuir maior juridicidade à ordem comercial internacional, ainda não se fez possível estabelecer um sistema efetivo, que abarque tantos interesses antagônicos.

A necessidade de encontrar mecanismos de cooperação entre os agentes econômicos do cenário internacional fez-se gritante ao final da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados industrializados perceberam que estavam interconectados de tal forma, entre si, que a desestruturação das instituições de qualquer deles poderia representar uma interferência catastrófica na economia do outro. Passou-se, a partir de então, a aumentar a regulação do comércio internacional, analisando conjuntamente o comércio e as finanças internacionais (BLIACHERIENE, 2007, p. 68).

Tal regulação, da mesma forma, fez-se premente para países do mundo em desenvolvimento, uma vez que tratados comerciais bem estruturados com normas substanciais e procedimentos de solução de controvérsias reduzem as possibilidades de um país desenvolvido se utilizar de seu poder econômico no cenário externo para se impor sobre outros (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 14). Da iniciativa de regulação das interações econômicas entre Estados e demais sujeitos nasceu a disciplina do direito internacional econômico.

Conforme estabelece John H. Jackson (1999, p. 25), o direito internacional econômico pode ser definido de forma ampla, como qualquer aspecto do direito internacional com implicações econômicas, ou de forma estrita: implicações jurídicas do comércio, do investimento e dos serviços envolvidos em transações transnacionais, além de assuntos que envolvem o estabelecimento territorial de atividades econômicas de pessoas ou firmas estrangeiras.

O fato que simbolizou o nascimento da cooperação internacional econômica contemporânea foram os acordos de Bretton Woods e o GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*), em 1947, ambos regulando o comércio e as finanças da economia internacional, prevendo a criação de três organizações: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Organização Internacional do Comércio (OIC), sendo que esta última nunca fora institucionalizada. A natureza jurídica do GATT (1947) era de tratado. Ele foi, no entanto, adquirindo, na prática das relações internacionais, características institucionais, pois se consolidava como foro de realização de negociações comerciais multilaterais (NASSER, 2003, p. 36).

Com o adensamento das atividades econômicas transnacionais, tendo em vista o fenômeno da globalização econômica<sup>1</sup>, foi se tornando gradativamente difícil introduzir políticas efetivas para coordená-las, pois elas saem do controle dos governos nacionais. Deste paradigma, desenvolveu-se, na Oitava Rodada de Negociações do GATT (realizada no Uruguai, em 1994), uma nova carta institucional que mudou o sistema para uma acomodação maior de competências no âmbito do comércio internacional: a Organização Mundial do Comércio (JACKSON, 1999, p. 1-2).

Apenas os Estados podem ser Membros da OMC, uma vez que ela tem natureza jurídica de sujeito de direito internacional. O valor que guia esta organização continua sendo o mesmo do GATT: a liberalização do comércio internacional. A abertura dos mercados nacionais tem sido tratada como a moeda das negociações comerciais desde o pós-guerra, na medida em que o tamanho do mercado oferece a melhor expressão do poder de barganha, dentro deste sistema comercial (BARTON et al., 2006, p. 10).

Um dos desafios da economia internacional contemporânea é lidar com a interdependência, uma vez que, quando transações econômicas tão facilmente cruzam fronteiras nacionais, ocorrem tensões simplesmente por diferenças institucionais econômicas ou culturais (JACKSON, 1999, p. 8). Os Estados perdem seu poder regulatório sobre a economia e reivindicam uma maior organização destas relações no âmbito internacional.

---

<sup>1</sup> Globalização econômica: rápido incremento das operações econômicas envolvendo pessoas residentes em diferentes países. Principais formas para esse aumento são o comércio internacional, os investimentos estrangeiros diretos e o fluxo de recursos financeiros para aquisição de títulos de dívida ou de participação (NASSER, 2003, p. 17).

As tentativas do sistema de coordenar tantos interesses de agentes privados e públicos ao redor do globo resultaram em uma maior institucionalização da vida internacional, mas que ainda encontra-se longe de ser satisfatória. Nesse contexto, países em desenvolvimento reivindicam uma participação menos marginalizada e uma maior satisfação de seus interesses, todos ligados à noção do direito ao desenvolvimento. Debate-se se os valores propagados pelo atual Sistema Multilateral do Comércio são justos e reivindica-se medidas mais igualitárias e democráticas por parte da OMC e outros foros internacionais econômicos.

## B – O LIBERALISMO

A liberalização econômica pode ser apontada como o fator mais controverso no âmbito deste estudo, evidenciando uma longa discussão a respeito dos objetivos pretendidos pelas instituições e grupos atuantes no cenário da economia globalizada. Debates apaixonados a respeito dos aspectos positivos e negativos evidenciados no sistema de cooperação comercial e institucionalização da sociedade internacional têm como objeto a defesa de uma ordem mais justa e equitativa.

A discussão se pauta, no entanto, sobre o conceito de liberalismo econômico e seus impactos não só na conjuntura internacional, mas também no cotidiano das diversas camadas sociais de países em diversos níveis de desenvolvimento ao redor do globo.

Deve-se entender por comércio liberal a mínima interferência de governos nos fluxos comerciais que se estendem para além de suas fronteiras nacionais. Alude-se que ele promove a divisão mutuamente lucrativa de trabalho e produção, aumentando as riquezas e, conseqüentemente, possibilitando maiores padrões de vida para todas as nações. A Carta da OMC, como se verá adiante, tem, entre seus objetivos, o aumento nos padrões de vida e a expansão da produção de todo o comércio de bens e serviços, ao mesmo tempo permitindo o uso efetivo dos recursos globais de maneira sustentável (JACKSON, 1999, p. 12-13).

As origens de tal pensamento estão na ideia de se especializar na produção de determinados bens ou serviços e ter apenas uma produção limitada em outros produtos para suas próprias necessidades, adquirindo produtos de outros que se especializaram em sua própria produção (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 3).

Tal pensamento se fortaleceu no contexto do pós-guerra e da exacerbação da soberania e da anarquia da ordem política internacional, fazendo crescer a ideia de cooperação e solidariedade (BLIACHERIENE, 2007, p. 52), embora desde o Iluminismo já tenha surgido a ideia da liberdade de comércio e da menor intervenção do Estado na economia, tendo entre seus idealizadores Immanuel Kant, com a teoria da paz perpétua. O liberalismo tem como pressuposto a transferência do processo econômico da esfera pública para a privada, tentando impor aos Estados a abstenção de regulamentar o comércio internacional (BLIACHERIENE, 2007, p. 62).

Não só a necessidade de mecanismos de cooperação entre países influenciou na liberalização comercial como valor orientador do Sistema Multilateral do Comércio (SMC), mas também a urgência dos EUA e outras potências econômicas abrirem novos mercados para seus produtos (NASSER, 2003, p. 52-53).

São características deste novo modelo liberal: a) desregulamentação estatal da economia; b) autodeterminação dos povos; c) privatização do setor empresarial do Estado; d) liberalização de todas as barreiras ao fluxo internacional de mercadorias; e) redução de déficits públicos; f) cooperação internacional; g) controle da inflação; h) manutenção de superávits comerciais a fim de se estimular a competitividade; i) capacidade de atração de capitais internacionais; j) legislação trabalhista com proteção social mínima; k) capacidade crescente de produção de tecnologia (BLIACHERIENE, 2007, p. 72).

A grande vantagem do liberalismo é que ele permite aos países concentrarem-se naquilo que sabem fazer de melhor, uma vez que sempre serão diferentes em termos de recursos naturais, clima ou força de trabalho. Tais diferenças dão a esses países uma vantagem comparativa em relação aos demais (JACKSON, 1999, p. 12). Considera-se que o livre comércio tende a favorecer o desenvolvimento de todos os que dele participavam, pelo aumento do intercâmbio e pela produção de riquezas em escala global, estimulando a economia e trazendo benefícios a todos (NASSER, 2003, p. 53).

Levanta-se a questão sobre se os benefícios trazidos pelo comércio internacional são maiores ou menores que os ganhos da simples comercialização interna. De acordo com a Hipótese do Fator de Proporção (*Factor Proportions Hypothesis*), os países terão uma maior vantagem comparativa em produzir determinados bens que utilizam de seus recursos abundantes mais intensamente, assim cada país acabará exportando esses bens em troca de

importar outros que se utilizariam de seus recursos escassos (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 4-5).

O comércio internacional favorece escolhas mais amplas de produtos a preços melhores. As importações dão ensejo a um mercado mais competitivo aos produtores domésticos, o que traz benefícios econômicos em plano nacional e internacional. Embora o aumento da competitividade possa gerar prejuízos, estes poderiam se dar independentemente de importações, pela competição com os outros agentes econômicos originários do mercado doméstico (JACKSON, 1999, p. 16-18).

A reciprocidade é outro qualificativo do comércio livre. Um país terá melhores chances de auferir vantagens econômicas da liberalização comercial se puder estimular seus parceiros comerciais a também liberalizarem suas políticas comerciais, gerando benefícios para ambos, importadores e exportadores (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 7).

Não obstante as vantagens referidas, o liberalismo recebe muitas críticas, não só em relação à forma como se processa, mas principalmente pelo fato de os benefícios desta liberalização não serem equitativamente distribuídos. O liberalismo, ao pretender excluir as relações de poder do âmbito político, acaba por possibilitar que as relações de poder no âmbito econômico desempenhem papel primordial na organização e regulação da sociedade, mantendo e reforçando as relações de poder e dependência ao invés de tentar superá-las (NASSER, 2003, p. 88-91).

É apontada a hipótese de que o comércio internacional externa os “vencedores” e os “perdedores” no processo econômico, podendo reforçar a desigualdade. Ele expõe, também, a economia nacional a um risco externo maior, pois a dependência das exportações expõe o país às vicissitudes dos mercados estrangeiros (BARRAL, 2006, p. 16-17).

Uma das maiores falhas do liberalismo está em seu objetivo: a busca pelo aumento das riquezas. Esta pode não ser a prioridade em relação a outros objetivos governamentais, como a distribuição equitativa de renda. Embora uma nação como um todo possa prosperar com o comércio, determinados grupos sociais podem se ver extremamente prejudicados por ele (JACKSON, 1999, p. 20).

O sistema multilateral de comércio (SMC) tem sido utilizado para a imposição, multilateral, dos princípios do liberalismo econômico, estabelecendo-os como sendo

hierarquicamente superiores para a regulação das relações econômicas internacionais. Assim, as possibilidades de dissenso, na busca de modelos alternativos de desenvolvimento, são mínimas (NASSER, 2003, p. 89). A imposição de tal padrão de comportamento tende a negar o pluralismo e o respeito à diversidade, que, ironicamente, são também princípios caros ao liberalismo (NASSER, 2003, p. 25).

Deve-se, ainda, reiterar que a liberalização comercial não deve ser o objetivo principal a alcançar, mas tão somente um meio para a consecução do verdadeiro objetivo do SMC, que seria a obtenção de melhores índices de desenvolvimento, conforme está disposto no acordo constitutivo da OMC (NASSER, 2003, p. 59). O SMC não possui mecanismos para corrigir problemas estruturais de países pobres. Dessa forma, mesmo com a pressão contra o aumento de subsídios e contra o neoprotecionismo do mundo desenvolvido, não se pode esperar uma mudança radical na estrutura social interna de países em desenvolvimento (BARRAL, 2006, p. 35).

A OMC, entretanto, como será debatido mais à frente, guia-se pela liberalização do comércio mundial, visando o melhor acesso dos membros a mercados de outros membros, sem focar nas questões de desenvolvimento (HOEKMAN, 2005, p. 15). O SMC surgiu com a tentativa de estabelecer um equilíbrio entre concepções extremadas do liberalismo e do dirigismo acerca das funções que deveriam ser desempenhadas pelos Estados no âmbito econômico. A intenção foi reduzir ao máximo a ingerência dos Estados sobre o livre trânsito de mercadorias e serviços, cabendo a eles garantir que essa liberalização se dê de forma efetiva e organizada (NASSER, 2003, 54-55).

Embora o SMC se baseie em regras e princípios que se fazem presentes em economias de livre comércio, importantes partes do mundo não tem uma economia baseada nesses princípios, e até em economias de mercado há muitas instituições que não operam sob a égide dos princípios do livre comércio, como agências reguladoras, monopólios, indústrias estatais, entre outros (JACKSON, 1999, p. 325).

Dessa forma, levanta-se a hipótese de que os países menos poderosos perdem sua capacidade de recuperar sua liberdade de iniciativa na busca de políticas de desenvolvimento, após sua alienação à autoridade internacional, resultante do duplo pacto, de associação e de submissão, celebrado no âmbito do SMC (NASSER, 2003, p. 92).

Como se verá adiante, a liberalização do comércio de bens e serviços de maior valor agregado e a crescente liberdade nos fluxos de capital podem dar origem a um novo panorama econômico internacional: os países mais competitivos nesses setores passariam a ser os principais supridores dos mesmos, enquanto os menos desenvolvidos deveriam continuar exportando *commodities* a baixo custo, ou eventualmente de algumas manufaturas leves (têxteis, calçados) ou pesadas (siderurgia) (GRAÇA LIMA, 2006, p. 21).

É fato que as camadas mais pobres da população estão sujeitas aos choques externos derivados da liberalização comercial, por sofrerem mais com o aumento do desemprego além de se beneficiarem menos da liberalização de artigos de alta sofisticação tecnológica. Sociedades dualistas sofrem impactos diferenciados do comércio internacional, fazendo necessárias políticas intervencionistas e assistenciais, para compensar tais externalidades negativas (BARRAL, 2006, p. 18).

Outro aspecto negativo a ser apontado é que uma nação precisa evitar uma dependência muito grande a outras nações ou à economia mundial, uma vez que isso diminui a soberania e faz o Estado vulnerável a forças econômicas e políticas além de seu controle (JACKSON, 1999, p. 22).

Após exporem-se os principais argumentos levantados neste embate de valores de viés econômico e político, conclui-se que a liberalização comercial tem efeitos ambíguos. Não há correlação direta entre comércio e desenvolvimento, uma vez que a abertura comercial internacional pode ser uma estratégia viável de promoção do desenvolvimento em certos países em desenvolvimento, mas não todos (BARRAL, 2006, p. 34).

Dessa forma, reitera-se que o liberalismo não se trata de um instrumento utilizado pelas nações mais desenvolvidas para manter em subordinação política e econômica os demais países ao redor do globo, ao mesmo tempo em que ele não pode ser idealizado de forma acrítica e nem pode ser visto como fim em si mesmo, uma vez que há uma série de fatores externos a esta política econômica para a promoção do bem estar social. Tratar-se-á deste tema, ao longo do trabalho, com cautela, buscando evidenciar suas vantagens e desvantagens em face de outras necessidades do comércio internacional e das populações por ele supridas.



## C – A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO

Há uma tendência contemporânea das instituições econômicas internacionais de promover o desenvolvimento econômico em países que não eram industrializados ao fim da Segunda Guerra Mundial (JACKSON, 1999, p. 14). Como o cerne deste estudo se baseará na questão do desenvolvimento no âmbito do comércio internacional e de que forma a propagação dos valores liberais influi nesta questão, faz-se necessário estabelecer uma conexão entre a institucionalização do direito internacional econômico e o desenvolvimento das nações participantes do SMC.

Deve-se ter em mente, antes de tudo, que o principal intuito na consolidação das instituições de Bretton Woods (GATT, FMI e BIRD) não foi a modificação da conjuntura internacional, mas sua consolidação em uma ordem estável, imune a crises financeiras e cambiais (BARRAL, 2006, p. 30). Logo, não foi tratada a questão do desenvolvimento em primeiro plano, entendendo-se natural o pensamento de que a maior liberalização já se bastaria por si só.

A atual doutrina identifica uma correlação positiva entre comércio internacional e desenvolvimento econômico, uma vez que aquele traz eficiências dinâmicas à economia nacional: alarga o mercado consumidor, permite uma alocação mais eficiente de recursos, maior produtividade (em razão da especialização) e maior progresso tecnológico. A liberalização comercial provou ser, também, um efetivo instrumento para o controle da inflação, a partir da abertura comercial rápida, em conjunto com a valorização cambial (BARRAL, 2006, p. 15-16).

São estabelecidas três visões a respeito do impacto do comércio internacional para o desenvolvimento nacional: a) os *free traders* veem no comércio internacional a manifestação do dinamismo e da eficiência do mercado em âmbito global; b) os pessimistas encaram-no como a manifestação das regras de dominação prevalentes no mundo, em detrimento de países em desenvolvimento; c) uma terceira postura, aristotélica, conclui que ele não é a causa única dos problemas dos países menos desenvolvidos, mas também não se presta como mecanismo exclusivo de desenvolvimento (BARRAL, 2006, p. 11-12).

O debate entre essas visões fez-se presente ao longo da institucionalização do Sistema Multilateral de Comércio, desde o momento de criação do GATT. Embora houvesse alguns países em desenvolvimento nas negociações, eles tiveram uma importância marginal em Bretton Woods. Há uma heterogeneidade substancial entre tais países, como diferenças de tamanho, nível de desenvolvimento, de endividamento, composição comercial e nível de concentração das relações comerciais. A conclusão à qual se chegou foi que as regras estabelecidas no comércio e nas finanças internacionais foram criadas em desvantagem de países em desenvolvimento, o que deu ensejo à necessidade de criação de uma nova estratégia para uma melhor redistribuição de riquezas e oportunidades (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 367).

Uma das razões que deram ocasião a tal cenário, independentemente da análise de efeitos do liberalismo, foi que os economistas modernos não teriam se dedicado de maneira considerável na articulação de uma teoria que ligasse o comércio ao desenvolvimento econômico (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 380-381).

Assim, países em desenvolvimento têm dificuldade de se encaixar no sistema de comércio internacional pós-Bretton Woods. Levantou-se, pois, a questão sobre se as regras de comércio internacional eram justas para esses países. Nesse contexto, introduziu-se o tratamento mais favorável a nações em desenvolvimento, trazendo esta questão às discussões de liberalização comercial. Em seu início, no entanto, as regras do GATT que tratavam da questão dos países em desenvolvimento eram incrivelmente vagas e abstratas (JACKSON, 1999, p. 319).

Promoveu-se a ideia de tarifas mais baixas para a importação de produtos de países em desenvolvimento por países desenvolvidos, o que era claramente inconsistente com o princípio da Nação Mais Favorecida. Foi reconhecido que a autoridade final para decidir sobre o Sistema Generalizado de Preferências (SGP) deveria ser o próprio GATT, por meio de um *waiver* (exceção)<sup>2</sup> ao princípio da Nação Mais Favorecida<sup>3</sup> (JACKSON, 1999, p. 322-323).

---

<sup>2</sup> *Waivers* não têm uma correspondência exata no vernáculo, mas aproxima-se à ideia de “exceção”. Eles seriam exceções concedidas aos países em desenvolvimento, geralmente prazos diferenciados de implementação de normas, de acordo com sua necessidade.

<sup>3</sup> O *waiver* autorizava a cada país industrializado estabelecer seu próprio programa SGP, desde que este beneficiasse a todos os países em desenvolvimento. Dessa forma, foi permitida grande discricionariedade individual em sua implementação, já que não havia nenhuma lei internacional para que o SGP fosse cumprido,

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi criada com o intuito de ser um foro no qual países em desenvolvimento fossem menos marginalizados que nos processos do GATT. Tal instituição se tornou um fórum promissor na elaboração da visão protecionista, de desenvolvimento por substituição de importações, criada no Terceiro Mundo, tornando-se um mecanismo para pressionar países desenvolvidos a liberalizarem o comércio unilateralmente com países em desenvolvimento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 377-378).

Questiona-se, no entanto, qual o fundamento moral para a discriminação contra os países em desenvolvimento, e se ela é útil ou se simplesmente perpetua sua situação desfavorável. É apontado o princípio da gradação do desenvolvimento (*graduation issue*): países em desenvolvimento mais inseridos na economia internacional devem aceitar de forma mais ampla a disciplina conferida aos demais países desenvolvidos, com menos benefícios. Em ilustração a essa teoria, observa-se que, após a Rodada do Uruguai, os países mais avançados entre aqueles em desenvolvimento têm, gradativamente, se sujeitado às regras gerais de comércio. Os EUA, por exemplo, removeram certos países em desenvolvimento de seu Sistema Generalizado de Preferências (*Generalized System of Preferences*) baseados nesse princípio (JACKSON, 1999, p. 322).

Embora o comércio internacional possa ser um instrumento estratégico para o desenvolvimento, o sucesso de sua utilização dependerá de fatores institucionais e sociais independentes de práticas comerciais (BARRAL, 2006, p. 12). Políticas de liberalização comercial não são isoladamente suficientes, pois políticas domésticas relacionadas a educação, infraestrutura, saúde e burocracia são igualmente importantes. Não se pode confirmar que uma estratégia de crescimento econômico baseado em exportações, influenciada pelo Estado, seja a melhor para países em desenvolvimento, dada a severa limitação da capacidade institucional em muitos dos países em desenvolvimento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 394).

Não se deve restringir o conceito de desenvolvimento ao crescimento econômico. Outros elementos devem ser relacionados como sofrendo impacto do comércio, como o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e da discriminação, a evolução institucional, desenvolvimento social e sustentável (BARRAL, 2006, p. 14). Não se pode

---

nem que determinados requisitos ou enfoque de atuação fossem preestabelecidos. Assim, ainda é controverso até que nível tais programas beneficiaram países em desenvolvimento (JACKSON, 1999, p. 323).

ignorar, por outro lado, que a criação de riqueza é um pré-requisito para que a mesma seja posteriormente distribuída. Apenas países relativamente prósperos podem introduzir políticas sociais generosas, uma vez que países pobres dificilmente conseguem arcar com os custos de tais políticas pela falta de recursos financeiros, e não necessariamente por sua falta de comprometimento com seu desenvolvimento interno (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 13).

O desenvolvimento, por conseguinte, embora apresente um perfil multifacetado com implicações não só econômicas, mas também sociais e políticas, depende fortemente da política econômica adotada pelo Estado, e o Sistema Multilateral do Comércio influencia, substancialmente, nestas escolhas políticas.

O comércio internacional pode ter efeitos positivos na redução da pobreza, pois permite acesso a mais bens e expande possibilidades de consumo de todas as classes sociais, possibilitando a redução relativa de bens de primeira necessidade e aumentando o valor real dos salários pagos pelo mercado de trabalho local. O maior nível de comércio também expande oportunidades de trabalho. Tais efeitos, entretanto, devem ser condicionados à realidade econômica do país, pois camadas mais pobres da população de países de menor desenvolvimento relativo podem sofrer efeitos adversos da liberalização: os produtos nos quais o país mantém vantagens comparativas sofrem inflação de demanda, causando aumento dos preços internos (BARRAL, 2006, p. 17-18).

Em conclusão a este tópico, devem-se estimular políticas de desenvolvimento no âmbito do comércio internacional, não só por razões exclusivamente humanitárias, mas para uma maior igualdade entre seus agentes econômicos, possibilitando uma maior celeridade nas negociações no âmbito da OMC e nos demais foros internacionais. O comércio global pode ser benéfico aos países em desenvolvimento, desde que seja implementado em conjunto com políticas sociais, possibilitando o acúmulo de riquezas e, ao mesmo tempo, sua distribuição mais equitativa.

Neste estudo, as cláusulas de tratamento diferenciado serão justificadas por uma maior eficiência das relações econômicas internacionais e que o mercado mundial possa ser usado em benefício de todos seus agentes. Caso contrário, o sistema pode se tornar defasado por uma menor aceitação de suas normas, perdendo sua credibilidade.

O sistema, como se verá ao longo deste trabalho, tem mostrado uma incapacidade de remodelar suas regras e normas de comportamento em alinhamento com interesses em

transição e poder de seus membros. No começo do SMC, em 1947, devido ao seu pequeno número e homogeneidade de membros, não havia a preocupação se o processo de decisão do sistema acomodaria diferenças fundamentais entre eles. Assim, ironicamente, as qualidades que explicavam o sucesso inicial do regime passaram a ser hoje seu calcanhar de Aquiles, fazendo necessárias mudanças institucionais (BARTON et al., 2006, p. 2).

O desafio é, então, introduzir uma maior flexibilidade às regras de comércio internacional quando assim for conveniente, o que fortaleceria o sistema comercial. Assim, os países em desenvolvimento devem aceitar de forma integral os compromissos assumidos na OMC, inclusive o princípio da nação mais favorecida, para que suas ações sejam mais previsíveis no comércio externo e eles, com isso, ganhem maior credibilidade. A intenção não é transformar a OMC em uma organização voltada ao desenvolvimento econômico e social, mas criar mecanismos que possibilitem uma maior integração e expressividade econômica de países em desenvolvimento na organização (HOEKMAN, 2005, p. 16).

A atual conjuntura torna imprescindível a maior acomodação de interesses de todos os Estados participantes no comércio internacional, tendo-se em mente a atual multipolarização política e econômica, como se verá no próximo tópico. Dessa forma, mais que nunca, a questão do desenvolvimento permanece atual e controversa.

## D – O FENÔMENO DA MULTIPOLARIZAÇÃO

A polêmica que atualmente intensifica a discussão do desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio e todos os outros aspectos da sociedade econômica global é a atual ascensão das economias emergentes e a reforma dos paradigmas de desenvolvimento. Torna-se imprescindível abordar tal ponto, a fim de que se possa trabalhar o tratamento diferenciado das nações em desenvolvimento na OMC da forma mais fiel à atualidade.

A interação entre comércio, capital, informação e tecnologia dá origem a um novo paradigma das relações internacionais. A integração comercial e financeira sustentou um rápido crescimento econômico, atenuando a lacuna entre países ricos e pobres, na medida em

que o crescimento econômico dos países emergentes se aproxima ao dos desenvolvidos. Deu-se ensejo a uma interdependência entre as riquezas das nações e uma divergência de fontes de renda dentro dos países (PRIMORAC, 2012, p. 1-2).

A ordem global do novo milênio está em estado de efervescência: por um lado, o neoliberalismo foi responsável pela recessão na periferia e se pôs a serviço dos interesses dos EUA e da União Europeia, o que reforçou a aliança política e econômica entre esses blocos e impediu esforços de regulação das atividades econômicas. Por outro lado, a globalização alterou a ordem dominada unilateralmente pela hegemonia militar e econômica estadunidense. Tal alteração foi propiciada pelas nações emergentes (CERVO, 2010, p. 38).

No entanto, permanecem nebulosos os critérios para que um país possa ter uma economia considerada emergente. Podem ser apontados como critérios: a) capacidades materiais suficientes para diferenciá-los dos demais países em desenvolvimento; b) um papel diferenciado no sistema internacional, como a utilização estratégica e ativa de planos multilaterais e regionais; c) indicadores de autopercepção e reconhecimento de outros países. Enfatiza-se a capacidade de influência sobre outros países, com padrões culturais e sociais que possam ser seguidos por outros países relativamente menos desenvolvidos (LIMA, 2010, p. 155).

O declínio global de 2008, decorrente da crise econômica, afetou de forma diferente os países desenvolvidos, em desenvolvimento e as economias de transição, em decorrência da menor interdependência dos dois últimos com sistemas financeiros bancários dos EUA e Europa, além do aumento do preço das *commodities* (KAPOOR; TEWARI, 2010, p. 150).

Maria Regina Soares Lima (2010, p. 156-157) levanta a hipótese de que há duas gerações de países emergentes: a primeira se deu pela coalizão terceiro-mundista, iniciada em meados dos anos 1960. A semelhança entre esses países se resumia à localização geográfica no hemisfério Sul e à dependência e subordinação econômica às potências constituídas. A segunda geração, por sua vez, surgiu na expansão da globalização e na queda do socialismo, a partir do fim da Guerra Fria. Tais países tornaram-se grandes mercados incorporados à globalização capitalista. Criou-se, neste contexto, a partir de análises feitas pelo banco de investimentos Goldman Sachs, a denominação dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como caracterizadores desta nova fase das nações emergentes.

Os BRIC são países emergentes, caracterizados por um processo de crescimento sustentado e com grandes possibilidades na futura economia mundial, mas atualmente nela inseridos de diferentes modos. O Brasil e a Rússia são grandes fornecedores de produtos primários; a Índia e a China são voltadas para tecnologias inovadoras (ALMEIDA, 2010, p. 139).

Pela primeira vez na História, estas nações emergentes passaram a ter uma efetiva possibilidade de influenciar a evolução no sistema monetário internacional. Motivo disso é seu acelerado crescimento econômico e financeiro, além de uma maneira distinta de atuação, o que torna esses países a força motriz por trás da presente transformação neste sistema, que, antes dominado pela hegemonia estadunidense, passa a ser mais regionalmente centrado e mais influenciado por potências emergentes (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 2).

Atribui-se aos quatro países uma grande capacidade transformadora da geopolítica e da geoeconomia mundiais. A acumulação de poder econômico, de capacidade militar e de inovação tecnológica pelos BRIC, isoladamente ou em conjunto, pode pender o eixo das relações internacionais para um sentido “anti-hegemônico”, estabelecendo um contrapeso ao G7 (ALMEIDA, 2010, p. 132).

Os BRIC têm 40% da população global em três continentes, contando já 25% do PIB mundial. Estipula-se que haja uma separação entre as economias dos mercados emergentes e aquelas dos países desenvolvidos ocidentais. Assim, pode-se implicar que estes grupos estejam agindo de modos diferentes, com os mercados emergentes crescendo ou diminuindo autonomamente, não apenas sob a influência dos mais ricos. Embora a crise global cause efeitos adversos em todos os lugares, os BRIC têm um maior potencial de estabilidade e recuperação (LETTIERI; RAIMONDI, 2009, p. 1-2).

A África do Sul, como se verá posteriormente, fora incluída no grupo em 2011, que passou a ser referido como BRICS. Não obstante sua inclusão, há diversos fatores políticos e econômicos que diferenciam este último país dos demais. No entanto, por uma tentativa simbólica de representar globalmente os interesses do mundo em desenvolvimento, fez-se premente incluir um país do continente africano.

Tendo introduzido a figura dos BRIC, passa-se a discorrer a respeito de outro foro de atuação dos países em desenvolvimento: a constituição do G20 em Doha, sob a liderança da Índia e do Brasil, que expressou uma postura ofensiva em relação à liberalização agrícola nos

países desenvolvidos. Sua formação foi a primeira iniciativa de retomada da agenda do desenvolvimento na OMC depois da crise da dívida e da perda do dinamismo político do G-77 (LIMA, 2010, p. 158).

Outro foro de imprescindível importância é o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), um arranjo cooperativo (que envolve troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais) constituído em 2003, estruturado em uma vasta gama de intercâmbios técnicos e comerciais e de cooperação trilateral com outros países de menor desenvolvimento relativo, implicando uma coordenação de posições comuns no plano multilateral. Tanto o Fórum IBAS quanto o G-20 têm posturas que combinam revisionismo com propostas construtivas de fortalecimento de governabilidade dos regimes internacionais. Uma das características que diferenciam o IBAS do antigo movimento terceiro-mundista é seu explícito compromisso com a defesa de instituições e valores democráticos (LIMA, 2010, p. 164-166).

Em contraste aos foros acima descritos, os BRICS não constituem, ainda, uma entidade reconhecida pelo sistema internacional, ou pela comunidade dos Estados; trata-se de uma realidade a ser constituída na prática. Os governos atuais de cada um dos BRICS decidiram conjuntamente passar a se reunir regularmente. Eles são “potências emergentes”. Este é um grupo formado a partir de uma sugestão, não de um esforço deliberado de identificação de posições comuns, para se tentar traçar uma estratégia voltada deliberada e conscientemente para a conquista de posições na arena internacional (ALMEIDA, 2010, p. 134-139).

Os BRICS estão operando com uma grande independência, tentando reforçar suas relações como um grupo, percebendo que o melhor caminho para o crescimento e desenvolvimento, inclusive para países endividados, está em grandes projetos de infraestrutura, investimento e inovações tecnológicas, aprimoradas de maneira ambientalmente sustentável (LETTIERI; RAIMONDI, 2009, p. 2).

No contexto de crise do modelo neoliberal, esses países, com massa crítica suficiente para potencial integração na economia global, passaram a participar dos circuitos da produção e do consumo, permitindo a difusão do poder econômico na direção de alguns países até então considerados periféricos (LIMA, 2010, p. 157).

Mesmo com o fracasso no andamento da Rodada de Doha da OMC, o multilateralismo já é hegemônico no comércio internacional. Tal multipolaridade foi a maior conquista das



negociações internacionais do pós-guerra, que deram vida ao consenso do liberalismo econômico incorporado. Também no sistema monetário internacional, decisões importantes devem levar em consideração interesses dos BRICS, além de outros mercados emergentes (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 2-3).

Dessa forma, os BRICS, se bem sucedidos em seus mecanismos de cooperação política, podem representar maior potencial transformador, maior impacto econômico e maior capacidade de influência no ordenamento global. Eles se tornaram protagonistas na transição para uma nova fase das relações internacionais, que migra da era pós-Guerra Fria, moldada pela primazia visível dos EUA, para o multipolarismo (ALMEIDA, 2010, p. 131).

Em ilustração a este novo cenário das relações político-econômicas, os BRICS têm trabalhado em cooperação com países menos desenvolvidos, promovendo emprego local e possibilitando a industrialização, incentivando os investidores a contratar e treinar mais trabalhadores locais em troca de maior acessibilidade ao mercado. Assim, os investimentos dos BRICS são um fator de crescimento econômico para países menos desenvolvidos, sendo também um fator de desafio para continuar atraindo mais investimentos e propiciando sua maior conectividade a economias locais (TAKABE; MLACHILA, 2011, p. 29).

Conclui-se que as negociações dos foros econômicos multilaterais, incluindo a OMC, apresentam uma agenda obsoleta em relação à atual conjuntura político-econômica, que está em constante mudança. Nunca estiveram tão díspares os interesses de seus Membros, o que revela uma real evolução em comparação ao antigo dualismo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não só deve estar inserida a discussão do desenvolvimento no estudo dos institutos do comércio internacional, mas também sua atualização em relação aos fatores acima expostos.

## E – ESTRUTURA DO RELATÓRIO FINAL

Este relatório de pesquisa está dividido em cinco capítulos, que apresentamos na sequência.

O Capítulo I faz uma introdução ao Sistema Multilateral do Comércio, suscitando as primeiras iniciativas de se promover uma institucionalização no cenário econômico-internacional até a criação da Organização Mundial do Comércio. Posteriormente, discorrer-se-á a respeito de seu Sistema de Solução de Controvérsias.

O Capítulo II traça uma trajetória dos mecanismos de participação e efetividade de interesses de países em desenvolvimento desde o GATT até os dias atuais, além de uma análise dos efeitos da liberalização econômica global sobre o desenvolvimento desses países. Realiza-se também uma análise dos efeitos da liberalização econômica global sobre o desenvolvimento desses países, apontando as principais controvérsias que permeiam as negociações da OMC em relação às diferenças de nível de desenvolvimento entre seus Membros.

O Capítulo III apresenta uma análise específica do tratamento diferenciado na OMC para esse grupo de países, com vista a atribuir maior atualidade ao tema. Este capítulo subdivide-se em duas partes: a primeira aponta elementos que indiquem a atual projeção das novas potências emergentes, componentes dos BRIC, e como esse panorama pode influenciar nas bases institucionais da OMC, bem como na sua relação com os demais membros. Na segunda, será feita uma análise da atuação desses países em disputas no Órgão de Solução de Controvérsias, com o levantamento de jurisprudência.

O Capítulo IV apresenta uma análise específica da questão do desenvolvimento em relação à inserção da proteção à propriedade intelectual no Sistema Multilateral do Comércio. Trata-se de pesquisa complementar ao trabalho original, devido à exigência constante no art. 4º, §3º da Deliberação FDRP nº 01, de 09 de maio de 2011.

O Capítulo V, por fim, propõe alternativas para aprimorar a atual disciplina do tratamento diferenciado na OMC, a partir de conclusões levantadas ao longo do trabalho.

# 1 A OMC E SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

## 1.1 SURGIMENTO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

O Sistema Multilateral do Comércio (SMC) surgiu a partir de uma conjuntura de transição do Direito Internacional Clássico para o Contemporâneo. Devem-se destacar quatro eventos históricos que propiciaram reformas nesta matéria: a Revolução Russa (outubro de 1917), a divisão do mundo em blocos após a Segunda Guerra Mundial (de 1945 em diante), a Carta da ONU (1946) e o movimento de descolonização<sup>4</sup>.

No entanto, duas mudanças merecem maior ênfase: a condenação do uso da força, uma vez que a agressão armada se tornou a maior violação à ordem jurídica estabelecida, e a ideia de que há uma comunidade internacional que partilha valores e finalidades comuns, em detrimento do modelo bilateral das relações internacionais (fundado no egoísmo e no interesse particular de cada Estado) (AMARAL JR, 2006, p. 37).

Passou-se do panorama anterior de direito internacional, que tinha por preocupação disciplinar a coexistência entre Estados soberanos pela restrição do uso da força, para o direito internacional de cooperação, desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, orientado pela tentativa de concretizar certos fins, e não pela lógica dos meios. Criou-se um direito de regulamentação ao definir o comportamento dos Estados para satisfazer os interesses gerais da comunidade internacional em seu conjunto (AMARAL JR, 2006, p. 38).

O SMC surgiu deste contexto, com o fim de estabelecer uma nova ordem econômica internacional. Tinha por objetivo garantir um convívio harmônico entre as unidades nacionais. Neste caso, almejava-se a maior liberalização possível do comércio internacional<sup>5</sup>, tendo

---

<sup>4</sup> Tal movimento não fora uniforme no mundo inteiro. Ele começou na Ásia, sendo que a Síria e o Líbano se tornaram independentes em 1945, logo após a Índia e o Paquistão em 1947, a Birmânia, o Ceilão, a Palestina (atual Israel) e as Índias Orientais holandesas (atual Indonésia) em 1948. Tais movimentos se estenderam até a década de 1980 nas ex-colônias britânicas no Caribe (HOBSBAWM, 1995, p. 214-219).

<sup>5</sup> Quando governos estrangeiros intervêm no mercado mundial em favor de objetivos nacionais próprios, ou manufaturas estrangeiras se engajam em práticas anticompetitivas, tais atividades são vistas como injustas para produtores de outros países (JACKSON, 1999, p. 21). O SMC tem como objetivo limitar a capacidade dos governos de impor restrições à livre formação de preços ou à liberdade dos agentes econômicos, não apenas no âmbito comercial, mas na regulação de investimentos externos. Tal atitude é criticada por Rabi Al Nassar, que

como efeito reduzir a liberdade de ação dos Estados em prol de uma regulação multilateral (NASSER, 2003, p. 31-33).

As instituições internacionais erigidas após a Segunda Guerra Mundial tiveram sua contribuição para o aumento da interdependência econômica entre os Estados. Elas contribuíram simbioticamente para um mundo mais globalizado e interconectado, que foi possibilitado pelos avanços científicos. Eis o caso particular das instituições econômicas (JACKSON, 1999, p. 7).

No entanto, deve-se apontar que uma das consequências desta interdependência econômica é a vulnerabilidade. Dessa forma, economias nacionais não se suportam mais de forma isolada, uma vez que forças econômicas cruzam fronteiras nacionais e impactam sobre outras sociedades. Déficits públicos de um país desenvolvido podem impactar sua taxa de juros, o que pode levar países em desenvolvimento endividados à falência (JACKSON, 1999, p. 6).

Neste contexto, produtores bem-sucedidos tem maior propensão a apoiar o comércio liberal, com o intuito de explorar mercados estrangeiros, especialmente em se tratando de empresas transnacionais, com cadeias de produção global integrada. Por outro lado, produtores incapazes de se adaptar comercialmente tendem a pedir auxílio estatal, incluindo barreiras à importação (LIPSON, 1983, p. 236).

A partir deste conflito de interesses, as regras e instituições fazem-se imprescindíveis para a coordenação do cenário econômico, doméstico ou internacional, estando intimamente ligadas. No contexto do comportamento dos agentes econômicos, as regras podem ter funções operacionais importantes, providenciando previsibilidade e estabilidade a uma situação de potencial investimento ou desenvolvimento comercial (JACKSON, 1999, p. 26).

No âmbito internacional, os benefícios da liberdade comercial pressupõem a ordenação do mercado global de acordo com marcos jurídicos institucionais, acordados em negociações multilaterais, garantindo previsibilidade de expectativas aos agentes econômicos e solução de conflitos entre as partes. O sistema regulatório deve especificar o domínio do permitido, bem como as condutas comerciais nocivas. As regras internacionais que restringem

---

afirma que os governos precisam de mais liberdade de ação para escolher os instrumentos e políticas adequadas às necessidades específicas de seus países (2003, p. 69-70).

o uso da força demandam o cumprimento de acordos, exigem o respeito à soberania dos Estados e possibilitam a existência de ordem em um ambiente em que não há centralização do poder, diferentemente do que ocorre na esfera doméstica (AMARAL JR, 2008, p. 13).

Alberto do Amaral Jr. (2008, p. 14-15) aponta que a ordem econômica atual combina três fatores: a crença liberal de que o mercado é a forma mais eficiente de alocação de bens<sup>6</sup>, o aumento dos fluxos econômicos e comerciais e a construção de instituições para assegurar a realização dos fins propostos. O arcabouço institucional projetado após a Segunda Guerra Mundial, reflexo da hegemonia norte-americana e de seus valores liberais, visa a eliminar os obstáculos que impregnavam as relações econômicas internacionais no período entre guerras.

O SMC deve ser analisado, antes de tudo, sob a ótica de se constituir como um dos sistemas jurídico-normativo de ordem internacional. Tais sistemas variam de acordo com muitos fatores: em relação ao grau de aderência de seus sujeitos às suas regras, normas e princípios, e de acordo com a coerência e a propagação dos procedimentos acordados e na semelhança entre as expectativas de seus atores. Não se pode ignorar que tais sistemas causam impacto sobre sua área específica. A questão que se lança é a relação que se estabelece entre eles, considerados sob sua ótica normativa e regulatória, e a atividade por eles regida (LIPSON, 1983, p. 233).

Os regimes podem ser analisados tanto por suas consequências quanto como instituições sociais responsáveis pela interação política e econômica de seus agentes. Atualmente, as estruturas políticas que buscam reger as interações no SMC são tipicamente artefatos da atuação estatal. As atividades econômicas, no entanto, são frequentemente descentralizadas, controladas por agentes privados e voltadas para o mercado. Essa discrepância entre as estruturas políticas estatais e a atividade econômica descentralizada forma uma problemática central para o estudo da política econômica internacional (LIPSON, 1983, p. 234).

---

<sup>6</sup> Não obstante tal crença, a segurança nacional constitui uma área na qual os governos estão autorizados a tomar práticas não liberais. Preservar uma capacidade produtiva para o caso de uma guerra em prol da sobrevivência econômica nacional é visto como uma medida válida, embora haja maneiras mais economicamente eficientes para se atingir esses objetivos. Certos economistas argumentam que subsídios diretos são preferíveis em relação à restrição a importações. Um dos problemas que se aponta neste quesito é a determinação dos limites de atuação do Estado. Argumenta-se que um país deve ter sempre determinadas indústrias como parte de sua infraestrutura, a exemplo de uma produção mínima de aço, independentemente de sua eficiência ou competitividade na economia mundial (JACKSON, 1999, p. 21-22).

Analisar o regime comercial moderno demanda entender qual distribuição de tarefas estatais dá ensejo a uma estrutura que facilite (ou impeça) a circulação transnacional de bens (LIPSON, 1983, p. 235). A distribuição de tais tarefas e cooperação entre os Estados se dá por meio de normas e princípios<sup>7</sup> que possibilitam a existência do sistema, por constituir obrigações gerais e direitos que guiam as ações de seus sujeitos, tanto no processo de tomada de decisão quanto na formulação e implementação de regras. As normas podem ser distinguidas pelo fato de serem derivadas da estrutura tradicional da política internacional (normas de soberania) ou por representarem interdependência internacional em determinada área, levando os Estados a colaborarem uns com os outros (normas de interdependência). Se normas de soberania claramente predominam em determinado setor da sociedade internacional, não se pode esperar que tal regime gere impacto no comportamento de seus sujeitos. Por outro lado, se as normas de interdependência forem predominantes, espera-se uma grande autonomia do regime. Assim, é desejável a predominância das normas de interdependência (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 276-277).

A partir do estabelecimento deste cenário de interdependência econômica e da necessidade de normatização das relações comerciais, ensejou-se o atual SMC. É possível determinar três etapas distintas que conduziram a sua evolução: a) o insucesso da carta de Havana, que impediu a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) e culminou na entrada em vigor do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) em 1948; b) diversas negociações multilaterais (Rodadas) que permitiram a progressiva evolução do sistema; c) a Conferência de Marraqueche (1994), que culminou no estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) (CRETELLA NETO, 2012, p. 390).

## 1.2 GATT

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA e o Reino Unido começaram uma série de discussões a respeito de como iriam moldar a ordem econômica internacional do pós-Guerra. Em março de 1948, a Carta de Havana foi assinada por mais de cinquenta países,

---

<sup>7</sup> Os princípios são os parâmetros dominantes pelos quais os Estados orientam suas políticas.

visando à criação da Organização Internacional do Comércio. A Carta possuía um extenso rol normativo a respeito de como políticas nacionais de seus membros afetariam o comércio internacional, incluindo restrições tarifárias e não tarifárias, práticas negociais restritivas, reconstrução econômica e desenvolvimento (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 273). A OIC, no entanto, nunca chegou a existir, devido à oposição do Congresso Estadunidense contra a extrema mitigação de sua soberania doméstica. Em vez disso, negociou-se em 1947 a Carta de Havana, que deu origem ao GATT.

O GATT consistiu em negociações de concessões tarifárias entre os seus 23 signatários<sup>8</sup>, sendo que muitos dos dispositivos sobre barreiras alfandegárias, previstos no capítulo de política comercial da OIC, foram posteriormente acrescentados ao Acordo. Tais regras foram estabelecidas para que as concessões tarifárias tivessem *status* legal mesmo antes que a OIC fosse constituída. Como a OIC estava estagnada, o GATT passou de um acordo temporário para, na prática, um quadro institucional normativo, no qual governos buscariam a regulação multilateral e discutiriam políticas comerciais (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 274).

O GATT constituía um acordo comercial internacional, tendo natureza jurídica de tratado internacional multilateral. Tinha uma sede e um Diretor Geral, mesmo não sendo uma organização internacional, mas atuava como tal em diversos aspectos (CRETELLA NETO, 2012, p. 416-417). Mesmo que, em princípio, fosse provisório, originou uma **organização internacional de fato**. A implementação de ideias que encabeçaram o nascimento do GATT e demais instituições de Bretton Woods (FMI e BIRD<sup>9</sup>) foi um processo tortuoso, não linear, marcado por concessões temporárias que abriram caminho para a viabilização do multilateralismo econômico (AMARAL JR, 2008, p. 18).

A sua institucionalização foi ocorrendo de maneira empírica e progressiva, e, após algumas décadas, o GATT parecia ter todos os elementos constitutivos de uma organização internacional: dispositivos normativos, sobre os quais foi estabelecida uma organização, órgãos permanentes, orçamento nutrido pelos Estados signatários à proporção da importância

---

<sup>8</sup> Países signatários do GATT/1947: Austrália, Bélgica, Birmânia, Brasil, Canadá, Ceilão, Cuba, Tchecoslováquia, Chile, China, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Paquistão, Reino Unido, Irlanda do Norte, Rodésia do Sul, Síria e África do Sul.

<sup>9</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Atual Banco Mundial.

de cada qual no comércio internacional, além de privilégios e imunidades garantidos aos seus funcionários (CRETELLA NETO, 2012, p. 417).

Em termos de aderência às normas, à coordenação multilateral e à redução progressiva de tarifas, o GATT permaneceu mais fortalecido durante as décadas de 1950 e 1960, no ápice do poder econômico dos EUA. Enquanto as barreiras comerciais continuaram a ser reduzidas em algumas áreas, a proliferação de disputas comerciais e a violação de regras indicavam um enfraquecimento do regime comercial (LIPSON, 1983, p. 235).

Já no final da década de 1950 tinham surgido questões que impossibilitavam consenso entre seus membros, como a ratificação do Acordo pelo Japão, a despeito da resistência europeia. Os problemas aumentaram quando o Japão buscou aumentar a sua capacidade de exportação sem abrir seu próprio mercado. Havia, também, problemas em relação à Europa, como a formação da Comunidade Econômica Europeia, que introduziu um novo ator ao cenário econômico mundial, mantendo diversas formas de protecionismo agrícola e diversificando as questões do comércio (LIPSON, 1983, p. 250).

Outro fator que contribuiu para a mudança do paradigma inicial do Acordo foi a maior aderência de países em desenvolvimento ao longo das Rodadas. Embora esses países tivessem uma influência limitada nas negociações, o GATT não mais podia servir como um fórum voltado para os interesses exclusivos do mundo desenvolvido. Todas estas questões levaram a uma diminuição na coesão entre seus signatários (LIPSON, 1983, p. 251). Com a ascensão dos países de industrialização recente, deu-se ensejo a uma nova onda de protecionismos na década de 1970, com a constante imposição de barreiras não tarifárias e a agressiva utilização de medidas de defesa comercial (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 22).

O abandono dos mecanismos de solução de controvérsias após 1958 também foi uma das causas que afetaram a integridade do sistema, tornando as violações às disposições do GATT mais danosas. Evidenciou-se, então, um colapso no consenso inicial que permeava o Acordo, desconsiderando, gradativamente, suas normas, ensejando um sistema sem regras efetivas permeado de soluções *ad hoc*. Dessa forma, a estrutura normativa do GATT se enfraqueceu consideravelmente durante os anos 1960 e 1970 (LIPSON, 1983, p. 251-253).

É de se notar que o Acordo estava no centro de uma fase peculiar do regime comercial internacional. Ele estava basicamente voltado para as barreiras tarifárias, que são políticas e práticas estatais que impedem o acesso de países a outros mercados para a exportação de seus



produtos. Outras questões comerciais, como preços, lucros provenientes da exportação de *commodities* ou o efeito de práticas comerciais privadas, nunca foram tratadas pelo GATT, embora tivessem sido previstas na Carta da OIT (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 274).

As reais origens do Acordo estão em Washington, com uma série de negociações entre os EUA e o Reino Unido. Os EUA também determinaram o andamento e os limites das reduções tarifárias no âmbito do GATT, fazendo concessões tarifárias desproporcionadas durante os estágios iniciais do Acordo, a fim de induzir reduções tarifárias multilaterais e incorporar mais Estados ao GATT. Na década de 1970, no entanto, os EUA já compartilhavam sua hegemonia com outras potências, passando, então, a não mais tolerar os custos destas concessões desproporcionadas, tanto no comércio quanto em outras áreas (LIPSON, 1983, 235).

Pode-se visualizar que os custos de manutenção do regime eram menos equilibrados nos anos iniciais do GATT. Levanta-se a hipótese de que o regime teria entrado em colapso caso uma maior distribuição não tivesse sido efetivada. Sua continuidade sugere que, enquanto uma contribuição hegemônica de recursos econômicos seja crucial para a formação de um regime (possivelmente porque o Estado hegemônico em questão estivesse disposto a cobrir os altos custos iniciais de implementação do sistema), os custos menos onerosos para sua manutenção devem ser distribuídos de forma mais equilibrada. Charles Lipson (1983, p. 235-236) conclui, a partir disso, que a introdução de um sistema tenha uma lógica diversa daquela necessária à sua manutenção.

É incontestável que os EUA foram imprescindíveis para o surgimento do sistema e sua inicial propagação. O GATT esteve mais fortalecido durante o ápice do poder econômico estadunidense, na década de 1950, tendo enfraquecido conforme sua economia tornava-se menos significativa, o que sugere uma causalidade do sucesso do sistema com a hegemonia desse país<sup>10</sup>.

Inicialmente, o GATT foi bem-sucedido na criação de uma conjuntura estável e normativa para o comércio mundial, combinando regras detalhadas e procedimentos flexíveis. Tal combinação era efetiva, pois a maioria dos Estados participantes tinha uma visão comum

---

<sup>10</sup> A evolução irregular do declínio do regime, no entanto, levanta questões sobre a associação de causalidade do sucesso do regime com o modelo hegemônico, uma vez que os procedimentos de solução de controvérsias do GATT perderam sua efetividade ainda enquanto os EUA tinham uma posição hegemônica na economia internacional. Por outro lado, reduções multilaterais de tarifas se perpetuaram independentemente do declínio estadunidense (LIPSON, 1983, p. 268-269).

de comércio liberal e economias voltadas para o mercado. Os representantes das partes contratantes tinham interpretações compatíveis a respeito dos objetivos e significados dos dispositivos normativos do GATT, facilitando sua comunicação e criando um sistema informal baseado em *cases* (LIPSON, 1983, p. 250).

Em 1947, devido ao pequeno número e homogeneidade de membros, o GATT não se preocupava se o processo de decisão do sistema acomodaria diferenças fundamentais entre seus membros. Assim, ironicamente, as qualidades que explicavam o sucesso inicial do regime passaram a ser seu calcanhar de Aquiles, fazendo necessárias mudanças institucionais<sup>11</sup> (BARTON et al., 2006, p. 2).

Outro ponto a ser ressaltado é que os custos de manutenção do regime são mais baixos que os de estabelecimento de um novo, uma vez que cadeias de comunicação não têm que ser criadas e os objetivos comuns já estão estabelecidos. Além disso, o processo de cooperação se faz necessário pelos riscos de se minar uma rede extensa de relações comerciais na qual todas as economias avançadas do globo estavam presentes. Assim, se o GATT propiciava o estabelecimento dessas relações, esperava-se que os Estados signatários beneficiados também sustentassem o GATT (LIPSON, 1983, p. 269).

O regime do GATT tinha mecanismos antigos de deliberação, como a cláusula de nação mais favorecida, que tem por intuito propagar concessões tarifárias e assegurar a não discriminação, medida que já se fazia presente em acordos comerciais do século XIX. Mas ao contrário destes, o Acordo está calcado em compromissos multilaterais, com consultas regulares e negociações periódicas. Sua lógica fundamental, e uma fonte crucial de sua estabilidade política, é que o sistema favorece a abertura comercial sem ignorar problemas domésticos relacionados à política comercial. Reconheceu-se que nenhum Estado podia manter acordos, por muito tempo, que fossem prejudiciais a setores econômicos próprios

---

<sup>11</sup> John Barton, Judith Goldstein, Timothy Josling e Richard Steinberg apontam uma “lacuna autoritária” decorrente da incapacidade do regime de remodelar suas regras e normas de comportamento em alinhamento com interesses em transição e poder de seus membros.

No original: “although national leaders created the regime to facilitate the joint removal of national barriers to trade, their willingness to endorse rules that allowed the regime to make authoritative decisions has varied over time. In some periods, the regime moved to expand its authority and nations actively participated in the process of trade liberalization; at other times, the regime was impotent to effect behavioral changes in members”.

Em tradução livre do autor: “embora líderes nacionais tenham criado este regime para promover a remoção conjunta das barreiras nacionais ao comércio, sua disposição em aderir a regras que permitissem que o regime impusesse decisões imperativas variou conforme o tempo. Em alguns períodos, o regime tendeu a expandir sua autoridade e as nações participaram ativamente no processo de liberalização comercial; em outros, o regime foi ineficaz para ensejar mudanças de comportamento de seus membros” (2006, p. 2).

importantes<sup>12</sup>. As Rodadas comerciais do GATT envolveram um delicado balanço entre barganhas multilaterais e um direito limitado de abrir exceções a elas (LIPSON, 1983, p. 242).

### 1.2.1 Princípios do GATT

Neste tópico, far-se-á uma breve exposição dos princípios presentes no SMC à época de vigência do GATT/1947, a partir dos artigos do GATT e das referências presentes na doutrina e artigos científicos.

#### 1.2.1.1 O princípio da não discriminação (nação mais favorecida)

Todo privilégio, favor, vantagem ou imunidade concedidos por um membro a outro Estado devem ser estendidos a todos os outros membros. Tal cláusula preserva fidelidade entre os membros (BLIACHERIENE, 2007, p. 82). A fim de assegurar uma concorrência equitativa e leal, os parceiros comerciais devem receber tratamento similar, conforme previsto no art. I do GATT, dispondo que quaisquer vantagens concedidas a um Membro devem ser estendidas aos demais, ficando excluída a possibilidade de tratamentos preferenciais ou de relações bilaterais discriminatórias<sup>13</sup> (CRETELLA NETO, 2012, p. 400).

Escreveu o antigo diretor geral do GATT, Eric Wyndham-White, que o princípio da não discriminação seria o cerne<sup>14</sup> dos Acordos. Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, era considerada a norma crucial do GATT, uma vez que os EUA a via como necessária para a

---

<sup>12</sup> Desde a criação do GATT, foi reconhecido que a liberalização comercial pode impor custos de ajuste a sujeitos domésticos politicamente importantes. Assim, o GATT sempre permitiu às suas partes contratantes tomar atitudes que atenuassem esses custos, mesmo que fosse o aumento das restrições comerciais a determinados produtos (LIPSON, 1983, p. 241).

<sup>13</sup> Já no século XIX, a maior parte dos países europeus havia estabelecido o livre comércio em âmbito interno, mas ainda promovia o protecionismo em âmbito externo. Tal princípio incentivou o multilateralismo, desestimulando a discriminação comercial (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 18).

<sup>14</sup>No original: *cornerstone*.

expansão do comércio e a prevenção de surgimento de blocos econômicos hostis (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 278).

#### **Article I: General Most-Favored-Nation Treatment**

1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,\* **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** (grifo nosso)<sup>15</sup>.

Tal princípio estava sujeito a algumas exceções, a começar pelas preferências que já estavam em roga entre países membros na época da implementação do GATT, sujeitas a uma regra que congela sua margem de preferência, não podendo ser posteriormente aumentadas. Outra exceção era a formação de blocos comerciais regionais, criados sob a condição de que as tarifas incidentes a terceiros depois de sua formação não fossem mais altas do que seriam antes do surgimento do bloco, e que tarifas e restrições entre membros dos blocos fossem eliminadas. Com isso, os membros seriam contemplados com tarifas e concessões mais favoráveis (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 27).

Ao longo da história do GATT, a maior fonte de erosão desse princípio foram os acordos regionais de comércio, impondo discriminações alfandegárias para outros países fora do bloco. A criação da Comunidade Econômica Europeia, pelo Tratado de Roma, foi, indubitavelmente, o esquema regional mais importante no período do GATT (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 279).

---

<sup>15</sup> Tradução livre do autor: “em relação aos compromissos alfandegários e quaisquer taxas impostas sobre ou em conexão com importação ou exportação, ou impostas na transferência internacional de pagamento de importações ou exportações, em relação ao método de cobrança de tais taxas e encargos, e em relação a todas as regras e formalidades relativas à importação ou à exportação, e a todos os temas aos quais se fez referência nos parágrafos 2 e 4 do Artigo III; **qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade atribuídos por qualquer Parte Contratante a qualquer produto originado ou destinado para qualquer outro país devem ser conferidos imediata e incondicionalmente a produto similar originado ou destinado aos territórios de todas as Partes Contratantes**”. Artigo disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2014.

Com o estabelecimento da CEE, determinou-se que, apesar do princípio da não discriminação, acordos regionais de comércio não precisariam se conformar às normas do GATT, tornando a supervisão multilateral de acordos regionais ineficaz. Diversos fatores no âmbito da Comunidade mitigaram a cláusula da nação mais favorecida: a zona de livre comércio europeia, estabelecida na década de 1960, os tratados de livre comércio entre a CEE e demais países desenvolvidos, além de seu próprio alargamento, na década de 1970 (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 280).

Dessa forma, a proliferação de acordos regionais<sup>16</sup>, preferências a países em desenvolvimento e entre estes propiciaram a redução da matéria coberta pela norma da não discriminação. Em 1955, em torno de 90% dos acordos promovidos no âmbito do GATT obedeciam à cláusula da nação mais favorecida; em 1970, eles já teriam caído a 77%, e a 65% em 1980 (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 281).

Enquanto o GATT (1947) estimulava seus signatários a abrir seus mercados internos aos outros, as regras da organização tornaram mais atrativo para as nações unirem-se a grupos de comércio regionais, embora isso estivesse em desacordo com o princípio em voga. Tal solução encorajou os países a procurar soluções para seus problemas comerciais em outras esferas alheias ao Acordo (BARTON et al., 2006, p. 4).

Devido ao acirramento da disputa pela conquista de novos mercados e à persistência das baixas taxas de desenvolvimento, o multilateralismo sofreu muitas controvérsias com a sistemática violação da cláusula da nação mais favorecida, na medida em que as vantagens tarifárias concedidas a um Estado não se estendiam automaticamente às demais partes contratantes. O uso exacerbado dos direitos *antidumping*<sup>17</sup> pelas nações desenvolvidas mascarava propósitos notoriamente protecionistas, desvirtuando os objetivos dos instrumentos de defesa comercial previstos em 1947. Os contenciosos comerciais entre os EUA, a Comunidade Europeia e o Japão cresceram perigosamente, cada um buscando a defesa

---

<sup>16</sup> Torna-se mais difícil separar, nitidamente, o regionalismo econômico do político: a integração econômica contribui para superar rivalidades latentes ou reais, assim como a coordenação política cria condições para elevar o nível de intercâmbio regional. Assim, o regionalismo pode servir tanto para descrever os vínculos de interdependência entre as nações geograficamente próximas (função descritiva) quanto para prescrever a forma de organização das relações internacionais (função prescritiva) (AMARAL JR, 2008, p. 30).

<sup>17</sup> *Dumping* seria a introdução de produtos, a preços abaixo dos normais, no mercado de outros países. Somente será compensável o *dumping* que gere um dano à indústria doméstica de uma parte contratante da OMC ou retarde sua implantação, devendo haver um nexo causal entre a prática de *dumping* e o dano apurado. Tais compensações são as medidas *antidumping* (BLIACHERIENE, 2007, p. 43).

exclusiva de seus interesses, em detrimento de soluções multilaterais (AMARAL JR, 2006, p. 21).

Esse princípio, embora tenha sofrido muitas mitigações, tinha papel fundamental nas negociações e na sistemática do SMC à época do GATT/1947, como um dos pilares do direito material e processual do Acordo.

#### *1.2.1.2 O princípio da liberalização do comércio*

O princípio da liberalização, ou do livre comércio, é comumente indicado como o centro do sistema do GATT. Em seus anos iniciais, no entanto, prevalecia a regra da não discriminação. A liberalização era importante para os dirigentes estadunidenses, mas não para os demais países, industrializados ou em desenvolvimento. Na época de vigência do GATT, tal princípio tinha um papel relevante para o comércio de bens manufaturados, em relação aos países desenvolvidos, e para o comércio de *commodities*, em relação a todos. Fora dessas áreas, entretanto, o protecionismo vinha tendo um impacto significativo (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 282).

Embora o Preâmbulo do GATT se referisse à redução em barreiras comerciais como meio de se atingir o crescimento econômico, empregos e maior geração de riquezas, seus signatários reconheceram que a estabilização econômica doméstica e o aumento da empregabilidade seriam prioritários, em detrimento da liberalização. Só a partir do final da década de 1950 que uma atitude mais positiva em relação ao livre comércio fez-se presente, com a recuperação econômica da Europa e o crescimento econômico geral, além do surto de desenvolvimento tecnológico e industrial da década de 1960 (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 283).

#### *1.2.1.3 O princípio da reciprocidade*

O princípio da reciprocidade implica que um país que se beneficia da redução de tarifas de outro deveria agir reciprocamente, de preferência com uma extensão equivalente de benefícios. Ele tem tido um impacto profundo nas negociações do GATT, embora tenha sofrido algumas mitigações a partir do *waiver* simbólico aos países em desenvolvimento, de 1965, e do SGP, de 1971 (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 286-287). Tal princípio estabelece uma complementaridade com o da nação mais favorecida.

#### *1.2.1.4 Tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento*

Tal princípio se refere tanto a ações que tais países podem tomar quanto a ações que os países desenvolvidos devem esperar deles. Países em desenvolvimento passaram a poder impor restrições a importações, tanto por meio de restrições quantitativas como quotas e licenças, com intuito de se manter uma balança comercial favorável, quanto para proteger suas indústrias em ascensão. Alude-se, primeiramente, ao elemento da autorização de substituição de importações por meio da promoção de políticas que promovam o crescimento dessas indústrias em ascensão. Um segundo elemento seriam as concessões comerciais não recíprocas por países desenvolvidos, o que levanta o questionamento sobre tais países quererem se engajar em uma liberalização unilateral comercial (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 34-35).

Na década de 1950, os países em desenvolvimento no GATT estavam, predominantemente, preocupados com as regras concernentes às importações, a fim de proteger suas indústrias nascentes e reservas de câmbio estrangeiras precárias. De acordo com um relatório proferido em 1958, que apontava oportunidades de exportação para países em desenvolvimento, estes se tornaram também interessados por regras que versavam sobre exportação. Foi elencado um inventário de barreiras comerciais impostas por países desenvolvidos, sendo estes pressionados a eliminá-las, mas tal pressão não teve resultados efetivos (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 294).

Quando a Parte IV foi adicionada ao GATT, em 1965, dispondo de vantagens a países em desenvolvimento, os países industrializados comprometeram-se a não exigir reciprocidade

daqueles. Analisando-se, no entanto, a Rodada de Kennedy, observou-se que países desenvolvidos continuaram barganhando de acordo com a norma da reciprocidade, em desrespeito àquelas disposições. Na Rodada de Tóquio, muitos países em desenvolvimento clamaram pela consolidação e fortalecimento das provisões de tratamento diferenciado, exigindo uma definição de “não reciprocidade”. A visão que prevaleceu foi a de que tais concessões de negociação não recíproca são apenas temporárias, pois a reciprocidade ainda encontrava-se dominante no sistema (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 289-290).

Tal princípio será estudado de maneira mais aprofundada no capítulo seguinte, uma vez que ele é tema central deste estudo.

#### *1.2.1.5 Princípio da não discriminação do produto estrangeiro*

Esta regra obriga as partes contratantes à aplicação do mesmo regime tributário dispensado aos produtos nacionais, em matéria de tarifas e de regulamentação, no interior de seu território, a todos os produtos importados (CRETILLA NETO, 2012, p. 400). Assim, os Estados não podem utilizar abusivamente de barreiras técnicas e sanitárias a fim de barrar ou dificultar a entrada de produtos de outros países em seu território (BLIACHERIENE, 2007, p. 83-84).

Segundo tal princípio, políticas internas podem ser adotadas para favorecer produtores domésticos em relação aos estrangeiros, mas ambos devem ser tratados de maneira mais uniforme. Tentou-se, nos painéis do GATT, estabelecer critérios para que tais políticas fossem identificadas, uma vez que leis internas regulatórias aparentemente neutras pudessem ter o intuito de impor encargos mais altos ou mesmo diferenciados para exportadores estrangeiros, como a imposição de barreiras comerciais sanitárias e fitossanitárias (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 29).

#### *1.2.1.6 Demais princípios*



Além dos que foram acima elencados, pode-se encontrar outros princípios na doutrina, tais quais os apontados na revisão da literatura realizada por José Cretella Neto (2012, p. 400):

- a) Transparência: notificação ao GATT das leis e regulamentos que afetem o comércio;
- b) Procedimentos Ligados à Importação: impede que tais procedimentos se transformem em barreiras ao comércio;
- c) Proteção Tarifária: a proteção à indústria doméstica deve ser feita por meio de tarifas;
- d) Restrições Quantitativas à Importação: são objetos de proteção genérica do GATT;
- e) Práticas Desleais do Comércio: o GATT permite a aplicação de direitos *antidumping* e demais medidas de defesa comercial em casos de danos comprovados à indústria do país importador;
- f) Derrogações e Exceções: feitas por meio de salvaguardas;
- g) Solução de Controvérsias: por meio de mecanismos mutuamente satisfatórios, mediante consultas entre as partes envolvidas.

### **1.2.2 Rodadas do GATT**

As primeiras cinco Rodadas focaram a redução tarifária. A sexta Rodada (Kennedy, Genebra, 1964), por sua vez, criou o primeiro código *antidumping*, que regulamentou o art. VI do GATT, sendo a primeira Rodada a tratar de barreiras não tributárias (BLIACHERIENE, 2007, p. 88-89).

As Rodadas podem ser agrupadas em três categorias gerais:

- a) As conferências multilaterais de Genebra (1948), de Annecy (1949), de Torquay (1951), de Genebra (1956), de Dillon (1961) e de Kennedy (1967), que consistiram em negociações relativas a concessões tarifárias incidentes em produtos manufaturados;
- b) As conferências multilaterais de Tóquio (1979) sobre matérias tarifárias e não tarifárias relativas a produtos manufaturados;
- c) A Rodada do Uruguai (1994), que ampliou o âmbito das negociações entre os países, tendo por etapa decisiva a Conferência Ministerial de Punta del Este, inserindo a

agricultura no âmbito de regulação do sistema multilateral do comércio, manifestando oposições entre os EUA e a CE (CRETELLA NETO, 2012, p. 391).

Enquanto os órgãos do GATT preocupavam-se com a implementação normativa, as conferências periódicas, conhecidas como Rodadas, criavam efetivamente as regras e diretivas.

Traçando uma retrospectiva geral a respeito dos métodos de negociação presentes, afere-se que nas primeiras cinco Rodadas, entre 1947 e 1962, as negociações eram predominantemente bilaterais. Nas Rodadas de Kennedy e Tóquio foi introduzido o elemento da multilateralidade nas negociações, com o advento das reduções de tarifa lineares e da formulação dos códigos NTB<sup>18</sup>. No entanto, acordos comerciais ainda dependiam de um grupo de Estados atuarem voluntariamente, e não da decisão de um órgão deliberativo autônomo (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 297).

#### 1.2.2.1 Rodada de Kennedy (1964-1967)

Foi considerada a de maior sucesso, em relação às suas predecessoras, em termos de liberalização de barreiras comerciais. Isso se deu pelo *Trade Expansion Act* (Carta de Expansão do Comércio) dos EUA<sup>19</sup>, que previa um corte de 50% das tarifas em base linear, e não de item a item. Depois disso, dezesseis países industrializados fizeram cortes lineares em 40% de seus produtos manufaturados. EUA, CEE, Reino Unido e Japão aceitaram estas grandes reduções tarifárias. No que diz respeito às reduções nas tarifas comerciais de produtos agrícolas, embora menores, foram feitas em 20%, ainda que seus efeitos tenham sido mitigados por outras restrições de natureza não tarifária. Por fim, pela primeira vez foram introduzidas questões de natureza não tarifária e medidas *antidumping* (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 283-284).

---

<sup>18</sup> *Non tariff barrier* (NTB) codes: tratavam-se das negociações que tinham por intuito promover a regulação de barreiras não tarifárias.

<sup>19</sup> O *Trade Expansion Act* de 1962 dava ao presidente poderes de negociar acordos comerciais sem que eles estivessem sujeitos a posterior ratificação (*fast track*), o que tornava as negociações mais eficazes por dispensar as negociações bilaterais e as específicas por produtos (NASSER, 2003, p. 38-39).

### *1.2.2.2 Rodada de Tóquio (1973-1979)*

Foi a terceira tentativa de redução de tarifas, depois da primeira (em 1947, que seria a negociação do tratado original) e da segunda (a Rodada de Kennedy). Na Rodada de Tóquio, as tarifas alfandegárias foram virtualmente eliminadas<sup>20</sup> como barreiras comerciais significativas (LIPTON, 1983, p. 240). Tão somente nesta Rodada deu-se atenção a várias barreiras não tarifárias, como subsídios e outras restrições (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 21-22).

Ela exarou a decisão sobre tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e maior participação dos países em desenvolvimento. Normatizou uma vasta área de barreiras não tributárias. Foi uma Rodada de comércio, mas não de livre-comércio, regulando o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias (CSMC). Foram firmados vários acordos temáticos, entre eles o dos países em desenvolvimento (medidas de salvaguarda), solução de controvérsias e subsídios (BLIACHERIENE, 2007, p. 91).

Deve-se ressaltar o contexto geopolítico no qual se deu essa Rodada: a crise do petróleo (1974-1975) e a recessão por ela gerada. Devido a isso, houve o ressurgimento de fortes tendências protecionistas pelos países desenvolvidos. O então “novo protecionismo” baseava-se, principalmente, em restrições não tarifárias a importações, mecanismos protecionistas mais efetivos que as próprias barreiras tarifárias<sup>21</sup>. Embora muitas dessas medidas protecionistas tenham sido violações patentes das regras do GATT, elas se davam fora do regime, não sendo, então, objeto de análise do foro multilateral. Além disso, essa onda

---

<sup>20</sup> Na Rodada de Tóquio, a redução de tarifas média de todos os produtos industrializados foi de um terço, enquanto que para manufaturas de maior interesse aos países em desenvolvimento ela fora substancialmente menor, em torno de um quarto. Em relação à agricultura, a CEE e o Japão foram contrários à liberalização, impedindo que esta se desse nesse setor de forma significativa (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 285).

<sup>21</sup> A Rodada de Tokyo (1973/79) provocou um aumento do uso de barreiras não tarifárias como forma de proteção dos mercados e produtores nacionais, uma vez que os direitos alfandegários perderam todo seu significado econômico. O protecionismo deixou de assumir uma faceta visível, por meio de impostos de importação, e passou a se representar por restrições de outros tipos, como sanitárias, fitossanitárias, técnicas, burocráticas (procedimentos de importação) (NASSER, 2003, p. 41-42).

de protecionismo focou-se em manufaturas, causando danos mais impactantes em países em desenvolvimento (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 284).

### 1.2.3 Funções do GATT

Em um estudo realizado pelos economistas Jock Finlayson e Mark Zacher, publicado em 1983 (*The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions*), foram elencadas três funções primordiais do antigo sistema:

- a) Facilitadora: o GATT facilitou acordos para diminuição de barreiras comerciais, auxiliando Estados a atingir objetivos de política comercial relacionadas à liberalização e ao crescimento comercial, tornando mais fácil e menos custoso se chegar a um acordo;
- b) Restritiva: seus códigos de conduta claramente restringiram as políticas de seus signatários, embora tenha havido violações a determinadas regras. É impossível determinar quantas ações protecionistas não teriam sido tomadas por causa da existência das obrigações impostas pelo GATT, mas é inquestionável que muitas foram evitadas;
- c) Difusão de influência: países mais poderosos e economicamente mais avançados do GATT exerceram uma influência decisiva ao longo de sua evolução. Muitos conectam o poder do GATT ao tamanho dos mercados domésticos aos quais se pode ter acesso pelas negociações<sup>22</sup>. No entanto, o quadro regulatório e consultivo possibilitou a membros menos influentes uma maior oportunidade de prover seus interesses (1983, p. 311-313).

Os autores concluem, em seu estudo, que a função primordial do sistema foi a difusão do pensamento de que a expansão das interações comerciais beneficiam todos os Estados. O legado do GATT foi uma despolitização significativa das relações comerciais (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 314).

---

<sup>22</sup> A mescla entre liberalismo econômico e intervenção estatal tornou o GATT um instrumento de abertura progressiva dos mercados nacionais (CRETELLA NETO, 2012, p. 401).

### 1.3 RODADA DO URUGUAI E CONSTITUIÇÃO DA OMC

Na oitava Rodada, a do Uruguai, (1986-1994), constitui-se a OMC e seus anexos: mercadorias, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, mecanismos de exames de políticas comerciais, acordos plurilaterais, listas de compromisso. Em 1995, a Organização começou normalmente suas atividades. Foi a Rodada mais importante, por reduzir as alíquotas para oito mil categorias de produtos, avançar na regulamentação de subsídios agrícolas e inibir o uso indiscriminado de medidas protecionistas (BLIACHERIENE, 2007, p. 91-92).

Com a criação da OMC, urgia-se superar as ações unilaterais e os riscos representados pelo desvirtuamento dos meios de defesa comercial, altamente nocivos para a estabilidade econômica internacional. Aquela foi a primeira organização internacional do mundo pós-Guerra Fria (AMARAL JR, 2006, p. 50).

Foram assumidos quatro compromissos pelos participantes desta Rodada: a) submissão de acordos à apreciação das autoridades nacionais, para aprovação dos instrumentos negociados; b) aceitação dos instrumentos negociados; c) estabelecimento da OMC, com a promoção adequada de estrutura administrativa para aplicação internacional dos resultados da Rodada do Uruguai; d) aplicação do GATT (1994) em caráter definitivo e não provisório (BLIACHERIENE, 2007, p. 80-81). Tal Rodada teve como principais resultados o reforço da estrutura institucional do SMC, a ampliação do âmbito de incidência material de suas normas e o aumento do controle multilateral sobre as políticas comerciais nacionais (NASSER, 2003, p. 48).

As negociações desta Rodada foram pautadas por grande complexidade, que refletiu na inclusão de novos setores, como agricultura, serviços e propriedade intelectual, além de regras mais específicas de defesa comercial. Também foi de grande importância o estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias, de natureza quase judicial. No âmbito das retaliações, permitiu-se que elas tivessem como objeto vantagens

equivalentes, na mesma área de negociações ou em áreas cobertas por outro acordo (retaliação cruzada), procurando-se eliminar o recurso a medidas unilaterais<sup>23</sup> (AMORIM, 2006, p. 335).

A consolidação do longo processo de elaboração dos acordos no âmbito da OMC, durante a Rodada do Uruguai, constituindo o GATT-*plus*, somente foi possível em um contexto político em que prevaleceu a concepção de que um único Direito Econômico Internacional deveria regular a economia globalizada (CRETELLA NETO, 2012, p. 393).

A OMC exprime, simultaneamente, uma continuidade e uma ruptura em relação ao GATT. A continuidade se dá pela adoção dos princípios que nortearam a atuação do GATT e dos acordos de liberalização comercial negociados durante as antigas Rodadas. A ruptura, por sua vez, se dá pela insuficiência normativa e institucional do GATT para responder de forma adequada às tensões provocadas pela globalização da economia, pela aceleração da interdependência e pela interpenetração dos mercados (AMARAL JR, 2006, p. 51)<sup>24</sup>.

A elaboração da Ata Final, firmada em Marraqueche (1994), estabeleceu o Acordo Constitutivo da OMC, composto de dezesseis artigos e quatro anexos<sup>25</sup>. Os acordos e instrumentos legais conexos, incluídos no Anexo 4, que são denominados de Acordos Comerciais Plurilaterais, constituem, também, parte integrante da OMC, mas, diferentemente dos Acordos Multilaterais, valem exclusivamente para os Membros que os tenham aceito de modo expresse, sendo de cumprimento obrigatório somente para estes (CRETELLA NETO, 2012, p. 392-393).

No início da década de 1980, havia crescido o medo de que a intensificação do protecionismo impedisse os benefícios alcançados pelo Sistema Multilateral do Comércio. A OMC surgiu para evitar tal situação, aprofundando e expandindo o SMC com a incorporação de acordos sobre agricultura, têxteis, serviços, propriedade intelectual e medidas de investimentos relacionadas ao comércio, temas que não abrangiam a preocupação do GATT.

---

<sup>23</sup> No início das atividades da OMC, em 1995, acreditava-se que novas rodadas não seriam necessárias, embora os acordos de Marraqueche previssem negociações sobre temas não concluídos pela Rodada do Uruguai, ou seja, agricultura e serviços. Também foi defendida a inclusão da pauta relativa a investimentos, em especial pela União Europeia, que com isso visava à diluição dos custos sociais e políticos de mais uma fase de liberalização na área agrícola (AMORIM, 2006, p. 336-337).

<sup>24</sup> Deve-se avaliar a transição do sistema GATT para a OMC sob dois aspectos: a) considerando-se o GATT como tratado internacional, não se pode considerar que tenha havido uma efetiva sucessão por acordos da OMC sobre comércio de mercadorias, pois adotaram o essencial do “GATT 1947” sob a rubrica “GATT 1994”, o que leva à referência de Acordos GATT-OMC; b) considerando-se o GATT como “organização internacional”, pode-se entender que houve o fenômeno da sucessão por parte da OMC (CRETELLA NETO, 2012, p. 389).

<sup>25</sup> A Ata foi promulgada no Brasil pelo Decreto n. 1.355, de 30.12.1994, publicado no DOU de 31.12.1994.

A Organização se destaca por ser um sistema de regras, regulando a interdependência econômica do mundo globalizado (AMARAL JR, 2006, p. 51).

A OMC acelerou a regulação do espaço econômico mundial em níveis desconhecidos pelo GATT, sendo, ao mesmo tempo, um polo de produção de normas e uma instância para resolução dos conflitos comerciais à luz dos procedimentos dotados de “juridicidade”<sup>26</sup> reforçada. Tal regulação aparece, ainda, no fortalecimento do sistema de solução de controvérsias<sup>27</sup>. O novo mecanismo dispõe de jurisdição obrigatória, passando a depender apenas da manifestação de vontade do Estado interessado (AMARAL JR, 2006, p. 53-54).

Nesse contexto, aponta o professor Celso Lafer, a OMC distingue-se das demais organizações de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), pois estas foram concebidas para administrar recursos, enquanto o ativo da OMC são suas normas. A OMC não concede recursos e, assim como várias outras organizações internacionais, somente estipula e administra normas (PRADO, 2006, p. 261-262). Com isso, pode-se apontar uma mudança fundamental: a predominância do elemento diplomático, baseado na negociação entre as partes, cedeu lugar a um sistema organizado em torno de regras jurídicas<sup>28</sup> (AMARAL JR, 2006, p. 2).

A OMC busca atingir os seguintes objetivos, conforme o Preâmbulo do Acordo Constitutivo<sup>29</sup>: elevação dos níveis de vida das populações, elevação dos níveis de emprego e de renda, incremento dos volumes e receitas reais, bem como a demanda efetiva de bens e serviços, aumento da produção e do comércio de bens e serviços, utilização ótima dos

---

<sup>26</sup> A OMC não obriga nenhum de seus membros a respeitar peremptoriamente as regras de comércio internacional, pois elas não são autoexequíveis. A obrigação de cada um dos membros da OMC é simplesmente a de assumir responsabilidades pelos danos que porventura possam causar a outros membros. As consequências internas, para cada país, surgem somente quando algum Membro se sente prejudicado e aciona o mecanismo de solução de controvérsias (PRADO, 2006, p. 262-263).

<sup>27</sup> A característica de maior sucesso da OMC tem sido seu sistema de solução de controvérsias. Ela tem por ativos principais não seus recursos, mas suas normas, motivo pelo qual seus Membros buscam manter a sólida credibilidade *erga omnes* da organização (CRETELLA NETO, 2012, p. 386-387).

<sup>28</sup> A importância da OMC vem aumentando, não somente em decorrência da ampliação do quadro de Membros e do volume de trocas comerciais que abrange, mas também por ter estabelecido o único mecanismo relativamente eficaz de solução de contenciosos comerciais entre Estados (CRETELLA NETO, 2012, p. 409-410).

<sup>29</sup> No original: “The Parties to this Agreement, **Recognizing** that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development”. Artigo disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)>. Acesso em 15 nov. 2013.

recursos mundiais, conforme o conceito de desenvolvimento sustentável (CRETELLA NETO, 2012, p. 423).

Embora os objetivos da OMC reforcem os do GATT (1947), eles são mais amplos, não apenas visando ao aumento da produção e do comércio de bens e serviços, mas também se preocupando com a melhora da qualidade de vida da população mundial e com a preservação do meio ambiente. O Preâmbulo também reconhece a necessidade de se realizar esforços para que os países em desenvolvimento melhor se insiram no comércio internacional, adentrando a esfera do desenvolvimento, produzindo reflexos tanto na política internacional quanto nas políticas internas de cada Membro (CRETELLA NETO, 2012, p. 423-424)<sup>30</sup>.

A OMC funda-se sobre três importantes pilares: a) princípio da transparência – um Membro se compromete a notificar os demais, por intermédio de um dos órgãos constitutivos da Organização, medidas excepcionais em relação ao tratado; b) natureza consensual do processo de decisão, diferenciando a OMC do FMI e do Banco Mundial; c) mecanismo de solução de controvérsias – que tem por objetivo a apreciação quase que judicial das controvérsias, resultado da codificação progressiva do sistema GATT (CRETELLA NETO, 2012, p. 387).

O *status* da OMC está disposto no art. VIII do Acordo:

#### **Article VIII: Status of the WTO**

1. The WTO shall have legal personality, and shall be accorded by each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions<sup>31</sup>.

A OMC é uma organização internacional do tipo clássico, pois dela são Membros originários as Partes Contratantes do GATT/1947, bem como a CE, hoje união aduaneira, com a possibilidade de acessão de outras uniões de caráter semelhante. Trata-se de uma organização internacional em sentido estrito, independente, orgânica e funcionalmente, com personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Nessa qualidade, se submete às regras

---

<sup>30</sup> A OMC também tem a paz mundial como consequência do desenvolvimento das relações comerciais, pois a interdependência econômica e a necessidade de cooperação estimulariam o convívio pacífico entre as nações. Faltou a devida consideração quanto a esses objetivos, em nome dos quais a liberalização comercial sempre foi levada adiante, se eles estavam sendo efetivamente alcançados (NASSER, 2003, p. 60-61).

<sup>31</sup> Tradução oficial: “**Art. VII: Status da OMC.** 1. A OMC terá personalidade legal e receberá de cada um de seus Membros a capacidade legal necessária para exercer suas funções” (MAZZUOLI, 2012, p. 1060). Artigo original disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2013.



gerais do Direito Internacional, tendo capacidade de celebrar tratados, a proteção diplomática conferida aos seus funcionários e a responsabilidade jurídica perante a comunidade internacional (CRETELLA NETO, 2012, p. 426).

### 1.3.1 Classificação da OMC enquanto Organização Internacional

O autor José Cretella Neto (2012, p. 425) classificou diversos aspectos da OMC em sua concepção de Organização Internacional:

- a) Em relação à finalidade: a OMC pode ser classificada como uma organização *mista*, uma vez que suas finalidades são específicas quanto ao comércio, mas também políticas, pois a forma de atuação envolve negociações e acordos nesse plano. O Anexo 2, por exemplo, objetiva solucionar controvérsias comerciais por meio de procedimento com aspectos diplomáticos;
- b) Em relação ao âmbito territorial: a OMC é uma organização *parauniversal*, devido à sua ampla abrangência geográfica. Dessa forma, a acessão de novos Membros não inclui qualquer critério impeditivo com base na localização do candidato;
- c) Em relação à natureza dos poderes exercidos: a OMC é uma organização *intergovernamental* (assim como a ONU e a OEA). Uma organização assim se configura quando os órgãos são constituídos por representantes dos Estados, as decisões são tomadas por unanimidade ou por maioria qualificada, não sendo autoaplicáveis<sup>32</sup>;
- d) Em relação à natureza dos poderes recebidos: a OMC é uma organização de *cooperação*, pois busca formas de implementar suas decisões por meio de concessões mútuas; ao contrário das organizações de integração econômica, dotadas de regras institucionais relativamente rígidas;

---

<sup>32</sup> O oposto disso seria uma organização *supranacional*, como a CEEA e a CEE, que têm as seguintes características: órgãos cujos representantes atuam em nome próprio e não como representantes de Estado, as deliberações são tomadas por maioria, as decisões dos órgãos legislativos e judiciais são imediatamente aplicáveis ao ordenamento interno dos Membros (CRETELLA NETO, 2012, p. 425).

- e) Em relação à autonomia: a OMC é uma organização *independente*, pois não está sujeita à fiscalização de qualquer um de seus Membros.

### 1.3.2 Visão panorâmica dos Órgãos da OMC

- a) Conferência Ministerial (*Ministerial Conference*): é o órgão máximo da OMC, composto por representantes de todas as Partes Contratantes, que se reúnem pelo menos uma vez a cada dois anos, tendo atribuições de desempenhar todas as funções da OMC. Foram estabelecidos três Comitês pela Conferência Ministerial: o Comitê de Comércio e Desenvolvimento, o Comitê de Restrições por Motivo de Balanço de Pagamentos e o Comitê de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos. Ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento, em especial, incumbe examinar, periodicamente, as disposições especiais em favor de países de menor desenvolvimento relativo;
- b) Conselho Geral (*General Council*): composto por representantes de todos os Membros, realiza reuniões quando necessário, podendo exercer funções da Conferência ou também, nas situações previstas, desempenhar as funções do OSC;
- c) Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*): encarregado de responder a consultas formuladas e de solucionar controvérsias surgidas entre os Membros a respeito das matérias constantes dos acordos abrangidos pelo Acordo Constitutivo e Anexos, estabelecer Grupos Especiais (*Panels*), adotar Relatórios elaborados pelos Grupos Especiais e pelo Órgão Permanente de Apelação, supervisionar a aplicação das decisões e das recomendações contidas nos Relatórios adotados e autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos acordos abrangidos;
- d) Órgão Permanente de Apelação (*Appellate Body*): a ele serão dirigidas as apelações, pelos Membros da controvérsia, contra os Relatórios dos Grupos Especiais, além das comunicações escritas de terceiros interessados na controvérsia;
- e) Secretaria (*Secretariat*): chefiada por um Diretor-Geral, indicado pela Conferência Ministerial, sendo que este deve indicar os integrantes do pessoal da Secretaria. Eles

não recebem nem solicitam instruções de qualquer governo ou autoridade externa à OMC (CRETELLA, 2012, p. 411-412).

## 1.4 O PROCEDIMENTO NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS (OSC)

### 1.4.1 Solução de controvérsias no GATT

No início, o procedimento para solução de controvérsias no GATT (1947) era referido como “conciliação”, e não como “solução de controvérsias” (CRETELLA NETO, 2012, p. 426). Os painéis de disputa do GATT evidenciavam um limite de aplicação de normas internacionais, tendo por objetivo a reconciliação, não a imposição soberana de normas<sup>33</sup>. O GATT buscava se calcar em uma comunidade de propósitos comuns, qual seja: o consenso de se buscar uma ordem econômica liberal, conciliando as necessidades dos produtores domésticos com a integração econômica internacional. Assim, o propósito comum aliava-se a um sistema normativo flexível, propiciado pela liderança dos EUA (LIPSON, 1983, p. 250).

O sistema GATT não constituía uma organização, mas sim um conjunto de acordos internacionais. Como mais de duzentos textos legais faziam parte de seu conjunto, os Estados signatários podiam aceitar os resultados da Rodada de forma seletiva, chamada de “*à la carte basis*”. Como cada acordo incluía seu próprio mecanismo de solução de controvérsias, ocorria o *forum shopping*, o que gerava grande instabilidade jurídica pela possibilidade de diferentes graus de comprometimento com as obrigações da parte contratante (CRETELLA NETO, 2012, p. 427).

As instituições mais importantes do GATT eram os encontros anuais das partes contratantes e o Conselho (aberto a todos os Estados). No Conselho, que promovia encontros pelo menos seis vezes ao ano, havia uma variedade de comitês e comissões *ad hoc* para monitorar e fazer recomendações a respeito de áreas variadas do comércio. **Havia dois mecanismos diferentes de solução de controvérsias:** os Grupos Especiais de Conciliação

---

<sup>33</sup> As normas centrais do GATT a respeito das barreiras comerciais eram relativamente poucas. As normas materiais eram as de não discriminação, liberalização, reciprocidade, medidas de salvaguarda e desenvolvimento econômico. As processuais relacionavam-se ao multilateralismo e ao papel dos Estados com “interesses predominantes” (no original: *major interests*) nas relações comerciais (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 278).

(*Panels of Conciliation*), compostos por especialistas, indicados pelo diretor geral, que deveriam submeter propostas específicas para a resolução de conflitos; e os *Working Parties*, com viés mais político, com representantes dos Estados em disputa e um terceiro, que deveria buscar reconciliar as partes. Desde a década de 1960, os *Working Parties* foram utilizados com mais frequência que os Grupos Especiais (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 296-297).

#### **1.4.2 Transição para a solução de controvérsias na OMC**

Deve-se ter em mente que as organizações internacionais dão origem a uma espécie de constitucionalismo mundial, composto por regras e princípios que balizam o comportamento dos Estados<sup>34</sup>. Elas põem em prática sistemas institucionais que sujeitam a política externa, as políticas comerciais, sociais e monetárias dos países membros à supervisão internacional. Assim, as regras para resolução de disputas passaram a ser cunhadas segundo a ótica do direito, não do poder (AMARAL JR, 2006, p. 45).

O mecanismo de solução de controvérsias confere à OMC um poder singular no cenário internacional: no caso de descumprimento de suas decisões, o OSC pode autorizar um membro prejudicado a adotar retaliações comerciais contra o parceiro inadimplente em suas obrigações perante a OMC (PRADO, 2006, p. 263).

José Cretella Neto afirma que não ocorreu uma ruptura entre os mecanismos de solução de controvérsias do GATT/1947 e do GATT/1994, mas sim uma evolução, no sentido de que foi reformulado o procedimento, acrescido de diversos conjuntos de regras, e direcionado para o adensamento na juridicidade (2012, p. 427). Tal adensamento, contido no Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), foi, na realidade, uma obrigação de resultado. Dessa forma, esse adensamento é uma medida de construção da confiança (*confidence building measure*), tutelando a segurança e a previsibilidade do SMC (AMARAL JR, 2006, p. 54).

---

<sup>34</sup> No direito internacional econômico, isso ocorreu com a generalização dos princípios da não discriminação, do tratamento nacional, da transparência, da solução pacífica de divergências e da proscrição do uso de represálias unilaterais, promovida pela OMC (AMARAL JR, 2008, p. 45).

O OSC se consolidou como um sistema único e integrado, que se desenvolve inteiramente no âmbito da OMC, passando a se guiar pelo princípio do *single undertaking*. A partir deste, fica vedado aos Membros escolher qual Acordo melhor lhes convém, como determina o artigo XVI (Outras disposições), §1º do Acordo Constitutivo (CRETELLA NETO, 2012, p. 428).

Há outro ponto significativo de evolução do mecanismo de solução de controvérsias do GATT (1947) para o atual: antes, a adoção do Relatório por um Grupo Especial exigia o consenso de todos os Estados signatários, inclusive daquele considerado vencido na controvérsia julgada. Um único voto em contrário impossibilitava a adoção do Relatório<sup>35</sup> (CRETELLA NETO, 2012, p. 428-429). Para acabar com essa possibilidade, foi criada a votação por maioria, nos casos em que haja impossibilidade de se decidir pelo consenso (BLIACHERIENE, 2007, p. 99), passando a valer a necessidade do consenso negativo para evitar a adoção do Relatório, invertendo a lógica anterior. Dessa forma, o Membro vencido, pelo sistema atual, não mais consegue bloquear a adoção do relatório.

### **1.4.3 OSC atual: aspectos materiais**

Victor Luiz Prado (2006, p. 264-266) enumera três princípios que baseiam a eficácia do mecanismo de solução de controvérsias da OMC:

- a) Abrangência<sup>36</sup>: todos os acordos da OMC, seja parte relativa ao comércio de mercadorias, seja acordo sobre serviços ou sobre aspectos de Propriedade Intelectual relativos ao comércio, estão cobertos pelo mesmo procedimento de solução de controvérsias, não obstante certas especificidades de alguns acordos;
- b) Automaticidade: consenso negativo, exceto na hipótese de todos os membros do OSC concordarem em não tomar determinada decisão, ela será automaticamente adotada.

---

<sup>35</sup> Assim, os países menos desenvolvidos montavam uma agenda política negativa para que se inibisse o consenso até que países desenvolvidos cedessem em postos de interesse daqueles (BLIACHERIENE, 2007, p. 99).

<sup>36</sup> A limitação das atribuições relativas à solução de controvérsias levaria os países a adotarem medidas mais livremente em prol de seu desenvolvimento, em detrimento do interesse de outros Estados (PRADO, 2006, p. 263-264).

As diversas fases do mecanismo se sucedem de maneira automática, e ele só pode ser interrompido por acordo mútuo das partes em litígio;

- c) Exequibilidade: verificando-se o descumprimento por parte de um membro, de decisão do OSC, o membro demandante poderá solicitar autorização para retaliar, retirar concessões e vantagens comerciais que o membro desfruta, por força de acordos da OMC<sup>37</sup>.

Tais princípios, segundo Prado (2006, p. 266-267), representam progresso em relação ao GATT, mas apresentam novos problemas e desafios: o mecanismo se tornou muito mais legalista que o esperado pelos negociadores, embora uma solução mutuamente aceitável pelas partes e compatível com os acordos da OMC seja claramente preferível ao contencioso. Isso estimula alguns países desenvolvidos a litigarem em torno de questões que poderiam ser resolvidas pela via diplomática.

Em relação a disputas específicas entre Membros, o art. XXII do Acordo Constitutivo dispõe que eles devem se reconciliar primeiramente entre si e renegociar o que está sendo objeto de litígio. Por outro lado, segundo o art. XXIII, se um Membro considera que sua economia está sendo prejudicada pela prática desleal de outro, ele pode acionar o Conselho Geral da OMC agindo como Órgão de Solução de Controvérsias, que irá investigar a queixa e fará recomendações ao Conselho para que a controvérsia seja resolvida. Então, caso o Membro demandado não altere sua política referente à prática desleal em questão, o Conselho autorizará ação retaliatória por outro Membro, na forma de suspensão de concessões ou outras obrigações. Tem-se mostrado uma grande adesão às recomendações do Conselho, embora o país demandado tenha a opção de vetá-las<sup>38</sup> (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 36-37).

Quanto à lei material referida pelos Membros em casos de disputas comerciais, menciona-se, em primeiro lugar, o Acordo Constitutivo da OMC, além de seus Anexos. Outros tratados internacionais são frequentemente invocados no OSC, como a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, tendo uma função subsidiária. Observa-se que o GATT

---

<sup>37</sup> As condenações não têm natureza de “contas a pagar”, mas “créditos compensatórios” de utilização discricionária, o que escapa ao senso de análise do direito privado. As decisões do Grupo Especial da OMC são recomendações aptas a prover solução no caso concreto, não decisões impositivas a serem cumpridas pela parte perdedora. Logo, tais condenações têm natureza comercial, e não revertem num pagamento em dinheiro para o vencedor, mas sim em compensação e suspensão de concessões (BLIACHERIENE, 2007, p. 104).

<sup>38</sup> Para o Direito Internacional Público, o fato de a parte vencedora não aplicar uma retaliação ou cobrar uma compensação não significa ineficácia da OMC, pois se trata de uma composição política (BLIACHERIENE, 2007, p. 106).

(1947), enquanto instituição, apresenta mero interesse histórico, mas, enquanto direito material, ele ainda se faz vigente, assim como sua jurisprudência (CRETELLA NETO, 2012, p. 430-432). Em geral, a avaliação do funcionamento do OSC, dada sua duração, é positiva (PRADO, 2006, p. 273).

#### **1.4.4 Direito processual do OSC**

Em relação às normas processuais, seu conjunto encontra-se no Anexo 2 (*Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias*), aplicando-se, também, as normas constantes no Apêndice 3 (*Procedimentos de Trabalho*). Exceto quanto aos Acordos Plurilaterais, para os quais a adesão é facultativa, todos os outros Acordos constantes dos Anexos foram obrigatória e unanimemente adotados pelos Membros da OMC.

O Anexo 2 do Acordo expõe um verdadeiro “Código de Processo da OMC”, empregando um mecanismo quase jurisdicional para a resolução de controvérsias entre seus Membros. Ele cria condições para um mecanismo obrigatório e de tipo arbitral, incorporando elementos de procedimento judiciário internacional, bilateralismo e multilateralismo, automatismo legal e controle organizacional, buscando conciliar a flexibilidade requerida no ajuste econômico com a necessidade de respeitar a norma jurídica (CRETELLA NETO, 2012, p. 434).

A seguir, faz-se uma análise dos principais dispositivos do Anexo 2, que dispõem sobre todo o trâmite no OSC.

##### *1.4.4.1 Competências e deveres do OSC*

O art. 1º (*Âmbito e aplicação*) dita que: a) havendo discrepância entre as regras e os procedimentos do *Entendimento* e as regras e os procedimentos especiais ou adicionais

constantes no Apêndice 2, prevalecem as últimas (*lex specialis derogat legem generalem*); b) em caso de conflitos de normas, se não houver acordo entre as Partes em controvérsia no prazo de 20 dias, o Presidente do OSC determinará, no prazo de 10 dias, contados da solicitação de um dos Membros, as normas e procedimentos a serem aplicados; c) os princípios indicados ao final do artigo indicam a noção de que os conflitos não podem perpetuar-se, sendo que alguém deve decidir em caso de impasse<sup>39</sup>.

O art. 2º (*Administração*) estabelece as competências e deveres do OSC, entre elas: a) aplicar normas e procedimentos do *Entendimento*, bem como disposições relativas a consultas e solução de controvérsias dos Acordos abrangidos; b) estabelecer Grupos Especiais (*Panels*); c) autorizar a suspensão de concessões e de outras retaliações<sup>40</sup> determinadas pelos acordos abrangidos; d) reunir-se com frequência necessária para desempenhar as funções estabelecidas pelo *Entendimento*, dentro dos prazos correspondentes.

O art. 3º (*Disposições gerais*) tem como um dos mais importantes parágrafos o §7º: ele mostra que uma solução mutuamente aceitável às partes em controvérsia é preferível à intervenção dos Grupos Especiais para a solução da controvérsia (CRETELLA NETO, 2012, p. 435).

O art. 4º (*Consultas*) evidencia o compromisso dos Membros de evitar o litígio, examinando a argumentação apresentada pelo outro Membro, e conceder oportunidade adequada para a consulta com relação a medidas já adotadas dentro de seu território que afetem o funcionamento de qualquer acordo abrangido, conforme estabelece o §2º.

O art. 5º (*Bons Ofícios, Conciliação e Mediação*) estabelece mecanismos de Política Internacional. Tais mecanismos, aos quais as partes envolvidas podem recorrer, voluntariamente, a qualquer tempo, serão sempre confidenciais, não prejudicando os direitos de nenhuma das partes em eventuais diligências baseadas nesses procedimentos. Poderão, também, encerrar-se a qualquer tempo. Se não chegar a acordo, a parte reclamante pode solicitar o estabelecimento do Grupo Especial (CRETELLA NETO, 2012, p. 437).

---

<sup>39</sup> Na prática, ocorre que o Presidente, com base em precedentes e em máximas de experiência, decidirá discricionariamente, e ouvindo, informalmente, opiniões de juristas especializados na matéria (CRETELLA NETO, 2012, p. 434-435).

<sup>40</sup> Os membros da OMC se comprometem a não utilizar medidas unilaterais de retaliação em casos de supostas violações das regras de comércio, mas a recorrer ao sistema multilateral de solução de disputas e seguir suas decisões (BLIACHERIENE, 2007, p. 101).



#### 1.4.4.2 Grupo Especial

Deve-se entender, primeiramente, que o vocábulo “*panel*” foi oficialmente traduzido pelo Itamaraty como “Grupo Especial”, em semelhança à versão francesa do Acordo (*Groupe Spécial*). É errônea a adoção do termo “painel”, pois é um típico caso de falso cognato, não apresentando significado jurídico (CRETELLA NETO, 2012, p. 438-439).

O art. 6º (*Estabelecimento de Grupos Especiais*) determina que o Grupo Especial deve ser estabelecido, no mais tardar, por ocasião da reunião do OSC seguinte àquela em que a solicitação aparecer pela primeira vez como item na agenda do OSC.

O art. 7º (*Termos de referência dos Grupos Especiais*) versa sobre os termos de referência dos Grupos Especiais, que devem: a) indicar as partes envolvidas na controvérsia; b) fazer menção expressa ao Acordo relativo à matéria controvertida; c) mencionar os fatos e o direito em discussão; d) fazer referência ao documento submetido ao OSC; e) mencionar conclusões da parte, auxiliando o OSC a fazer recomendações ou emitir decisões previstas naqueles acordos.

O art. 8º (*Composição dos Grupos Especiais*) determina a composição dos Grupos Especiais, como o número de componentes, as qualificações pessoais, o procedimento e as condições sob as quais deverão ser escolhidos seus Membros. A seleção de membros dos *Panels* deve passar por uma reformulação: pode haver dificuldade de se chegar a um acordo entre as partes em torno dos componentes do grupo especial quando o número de litigantes é tão grande que impossibilita a seleção de árbitros não vinculados a quaisquer Membros em contenda. Victor Luiz Prado (2006, p. 272-273) propõe o estabelecimento de um corpo permanente de pessoas para compor o grupo especial, para que haja maior rapidez no processo de escolha e maior coerência nas decisões. Isso se daria por meio de regras equilibradas e equitativas para o processo de seleção, para evitar riscos de “politização” de escolha.

O §10º deste artigo faz uma concessão aos países em desenvolvimento: se a controvérsia envolver um País Menos Desenvolvido (PDM) e um país desenvolvido, aquele

poderá requerer que pelo menos um dos integrantes do Grupo Especial seja nacional de um PMD<sup>41</sup>.

O art. 12º (*Procedimento dos Grupos Especiais*) determina que os Grupos Especiais sigam as regras determinadas pelo Apêndice 3. O §11º dispõe que, quando um país em desenvolvimento estiver envolvido em uma controvérsia, o Relatório indicará, explicitamente, o meio pelo qual foi levado em conta das disposições pertinentes ao tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento.

O art. 13º (*Direito à busca de informação*) confere ao Grupo Especial o direito de solicitar informações e assessoramento técnico de qualquer pessoa ou entidade que possa auxiliar na solução de controvérsia.

O art. 14º (*Confidencialidade*) dispõe que as deliberações do Grupo Especial serão confidenciais, os Relatórios serão redigidos sem a presença das partes em controvérsia e as opiniões individuais dos integrantes do Grupo Especial consignadas em seu relatório serão anônimas. Antes da data de publicação e respectiva circulação sem restrição dos Relatórios, a matéria deve ser tratada com o grau de sigilo que corresponde às exigências do acordo.

É de se destacar, em relação a isto, que a transparência do mecanismo merece aperfeiçoamento: a abertura ao público das reuniões do grupo especial e do Órgão de Apelação cercearia ainda mais a possibilidade de se encontrarem soluções negociadas para as controvérsias. Prevê-se a distribuição ao público de versões não confidenciais de razões apresentadas pelas partes, mas o que se procura evitar é que um representante do governo se constranja ao adotar posições que respondam ao interesse particular de um setor, mas que eventualmente não atendam ao interesse geral ou mais amplo do país. O público deveria ter acesso a informações sobre as controvérsias e os relatórios dos grupos especiais e dos Órgãos de Apelação em linguagem clara e objetiva (PRADO, 2006, p. 270-271).

#### *1.4.4.3 Adoção e implementação dos Relatórios*

O art. 15º (*Etapas intermediárias de exame*) dita que o Grupo Especial, após receber os fatos relatados e os argumentos formulados por escrito e oralmente, distribuirá um esboço do

---

<sup>41</sup> Embora o texto não indique, é lógico que o integrante do Grupo Especial, proveniente de um PMD, não deverá ser nacional de qualquer dos PMDs envolvidos na controvérsia, seja como parte ou como terceiro (CRETILLA NETO, 2012, p. 442-443).

Relatório para que as partes em controvérsia apresentem seus comentários por escrito, dentro de um prazo estabelecido.

Sucessivamente, o art. 16º (*Adoção de relatórios dos Grupos Especiais*) concede vinte dias de prazo para que qualquer Membro da OMC possa examinar os Relatórios dos Grupos Especiais, e, se tiver alguma objeção a ele, deverá formulá-la pelo menos dez dias antes da reunião do OSC na qual o Relatório será aprovado. Se um Membro em controvérsia notificar a decisão de apelar, o OSC não adotará o Relatório, devendo ser aguardada a conclusão dos procedimentos de apelação. Somente os Membros em controvérsia têm legitimidade para recorrer do Relatório do Grupo Especial<sup>42</sup>.

A OMC criou o Órgão de Apelação (composto por sete pessoas de reconhecida autoridade e conhecimentos demonstrados em direito, comércio internacional e assuntos de acordos da OMC) como instrumento para somar eventuais erros ou corrigir imprecisões dos grupos especiais, para que assim fosse aceita a automaticidade e exequibilidade da OMC. A apelação está restrita a temas legais, não devendo o Órgão se ocupar dos aspectos fatuais da controvérsia (PRADO, 2006, p. 268).

O art. 21º (*Supervisão da aplicação das recomendações e decisões*) dispõe sobre a supervisão da aplicação das recomendações. Caso seja impossível implementar imediatamente as recomendações e/ou decisões conforme determina o §1º, deverá ser concedido ao Membro interessado um “prazo razoável” para fazê-la. As questões que envolvam interesses de países em desenvolvimento deverão ser objeto de atenção especial em relação às medidas que tenham sido objeto das recomendações contidas nos Relatórios resultantes da solução de controvérsias (CRETELLA NETO, 2012, p. 450-451).

A questão da implementação das recomendações e decisões pode ser levantada por qualquer Membro junto ao OSC após sua adoção, mas caso tenha sido arguida por um país em desenvolvimento, o OSC deverá considerar quais outras providências poderiam ter sido tomadas, adequadas às circunstâncias. Por outro lado, se o caso tiver sido submetido por um PMD, ao considerar a providência adequada a ser tomada, o OSC deve levar em conta não apenas o alcance comercial das medidas, mas também seu impacto na economia dos PMDs interessados (CRETELLA NETO, 2012, p. 451).

---

<sup>42</sup> Terceiros interessados podem apresentar comunicações escritas, mas não interpor apelação (CRETELLA NETO, 2012, p. 449).

#### 1.4.4.4 *Compensação e suspensão de concessões*

O art. 22 (*Compensação e suspensão de concessões*) trata das sanções aplicáveis no caso de as recomendações e decisões não terem sido implementadas em um prazo razoável. Tais sanções devem perdurar somente até que a medida considerada incompatível com um acordo abrangido tenha sido suprimida pelo Membro infrator, ou até que este forneça uma solução para a anulação ou prejuízo dos benefícios, ou até que uma solução mutuamente satisfatória seja encontrada (CRETELLA NETO, 2012, p. 452).

José Cretella Neto (2012, p. 453-454) aponta três modalidades de implementação de medidas e suspensão de concessões constantes dos Relatórios adotados pelo OSC:

- a) Modelo Bananas: em um primeiro momento, os julgadores determinam a consistência das medidas de implementação em relação às regras da OMC antes de estabelecer o nível de suspensão das concessões. As principais dificuldades de aplicação deste modelo são: a) provoca falta de harmonização na aplicação do procedimento; b) comprime duas importantes funções coercitivas em um único período de tempo;
- b) Modelo Salmão: estabelece um procedimento para assegurar que quaisquer solicitações para suspender concessões se baseiem em uma determinação multilateral prévia de inconsistência, além de preservar o direito da parte reclamante de receber autorização subsequente para suspender concessões por meio do consenso negativo;
- c) Modelo de Acordo SMC: permite a extensão do período de retaliação com base no artigo 22, podendo servir de precedente para a implementação de soluções em futuras controvérsias acerca de subsídios e medidas compensatórias.

A suspensão de concessões, retaliação, compensação e contramedidas terá aplicação temporária sempre que determinações do OSC/OMC não forem implementadas em um período de tempo razoável (BLIACHERIENE, 2007, p. 47-48). Reconhece-se o direito de os Membros aplicarem medidas unilaterais, por meio de medidas legais internas, quando suas economias internas estão sendo prejudicadas em decorrência de práticas desleais de outros Membros, como dumping e subsídios (TREBILCOCK e HOWSE, 1999, p. 31).

As medidas de defesa comercial têm tripla função: compensar um dano efetivamente sofrido, inibir um dano potencial ou inibir que práticas danosas sejam recorrentes. No caso de medidas compensatórias e *antidumping*, são cobradas por meio de alíquota *ad valorem* ou alíquota específica no ato de nacionalização de produto importado e não se confundem com os tributos incidentes sobre as operações de comércio exterior. As medidas de salvaguarda<sup>43</sup> também se manifestam por meio de imposição de alíquota *ad valorem* ou específica no ato de nacionalização do produto importado, mas, diferentemente das medidas acima citadas, exige-se que a indústria doméstica adote um programa progressivo de competitividade, que será acompanhado pelo governo até que cesse a aplicação da medida de salvaguarda (BLIACHERIENE, 2007, p. 45-46).

Os dispositivos que dizem respeito à suspensão de concessões merecem aperfeiçoamento, como é o caso de divulgação de listas de retaliação antes mesmo de ser apresentada formalmente a determinação de inconformidade por parte do grupo especial ou do Órgão de Apelação, e do período de 30 dias para implementação das decisões. A divulgação dessas listas somente deveria ocorrer após decisão formal de incompatibilidade de determinada medida com as regras da OMC. Caso contrário, constituir-se-ia um ato de força unilateral (PRADO, 2006, p. 271-272).

---

<sup>43</sup> No caso de medidas de salvaguarda, tanto na forma de aumento de tarifas ou imposição de restrições quantitativas, deve-se levar em conta um critério não discriminatório e o Membro autor de tal ação deve oferecer compensação na forma de outras concessões comerciais aceitáveis a outros Membros, cujo comércio foi prejudicado (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 31).

## **2 O TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 DELIMITAÇÃO SEMÂNTICA**

A OMC deveria abarcar o interesse de todos seus membros e não ser apenas o clube das nações comerciais do ocidente. Suas regras detalhadas e o mecanismo automático e obrigatório de solução de controvérsias iriam transformá-la em uma das instituições internacionais mais normatizadoras do mundo, tornando possível a institucionalização do comércio liberal global (BARTON et al., 2006, p. 1). É de se notar que há uma disparidade de interesses entre os atuais membros do SMC, que está relacionada aos níveis de desenvolvimento de seus Membros, uma vez que à época de sua criação, o SMC foi feito sob a luz e visando aos interesses do mundo desenvolvido.

Há uma possível correlação entre a evolução institucional dos países em desenvolvimento e a liberalização econômica, tendo em vista o papel fundamental das instituições na promoção do desenvolvimento<sup>44</sup>. Deve-se levar em conta que, uma vez internalizadas na ordem jurídica de cada Membro, as regras de comércio internacional trazem maior previsibilidade e estabilidade às instituições comerciais. Tal relação, no entanto, não é certa, pois não se sabe até que ponto a evolução institucional é resultado da integração econômica ou da conjunção de outros fatores políticos internos e internacionais (BARRAL, 2006, p. 21-22).

A oposição entre os países industrializados e aqueles cujas economias vinham se industrializando, chamados PMDs (Países Menos Desenvolvidos), vinha se manifestando com vigor desde a Rodada de Tóquio. Por uma definição formulada no art. XVII no GATT,

---

<sup>44</sup> O cerne do institucionalismo neoliberal seria a visão das instituições internacionais como criações egoísticas dos Estados: eles sabem que o comportamento egoístico autônomo pode ensejar problemas e preferem construir instituições para lidar com eles. Outra razão do institucionalismo seria a diminuição dos custos de transação dos Estados: os custos de se promover coalizões para resolver cada problema específico são muito elevados (STEIN, 2008, p. 208-209). As instituições têm o papel de facilitar a solução de problemas em nível internacional que os Estados, isoladamente, não seriam capazes de resolver, por demandar uma ação conjunta. Foi papel das instituições, por exemplo, ajudar a Europa, destruída pela II Guerra Mundial, a se reerguer política e economicamente.

entende-se por PMDs aqueles países cujas economias “apenas podem arcar com padrões baixos de qualidade de vida e estão em estágios iniciais de desenvolvimento<sup>45</sup>”, definição vaga e imprecisa (CRETELLA NETO, 2012, p. 396-397). O desenvolvimento não é um conceito fixo, varia de acordo com a conjuntura econômica global. Pode-se estabelecer exemplos contrastantes de países desenvolvidos e em desenvolvimento (a exemplo dos EUA e do Bangladesh), no entanto, há fases intermediárias de desenvolvimento.

O economista e teórico político Walt Whitman Rostow distinguiu cinco fases no desenvolvimento econômico de uma nação, de acordo com o estágio em que estivesse a sociedade. Partia-se da fase “tradicional”, aquele país onde a produtividade era baixa e basicamente agrícola, até a fase do “consumo de massa”, com bens industrialmente produzidos, adquiridos em larga escala, passando por três fases intermediárias, caracterizadas como aquelas em que, respectivamente, existiam pré-condições para o desenvolvimento, a decolagem propriamente dita e a maturidade (CRETELLA NETO, 2012, p. 397)<sup>46</sup>. Cada um desses níveis abarca interesses e necessidades específicas, o que pode ensejar uma divergência no plano internacional.

Tendo em vista a oposição de interesses entre os países membros da OMC de acordo com seu nível de desenvolvimento, surge o objeto de estudo deste capítulo. Faz-se necessário, antes de tudo, realizar uma delimitação semântica do que sejam as cláusulas de tratamento especial e diferenciado (*special and differential treatment*), antes que se possa levantar problemas e controvérsias relacionados ao objeto.

A OMC criou tais cláusulas pela premissa de que as indústrias de países em desenvolvimento precisariam de ajuda para crescer, tanto no plano interno, por meio da proteção estatal, quanto no plano externo, por meio das preferências em mercados de exportação. Assim, os países desenvolvidos se encontrariam na obrigação de promover acesso preferencial a seus mercados e limitar a reciprocidade de suas negociações comerciais a níveis adequados com as necessidades de desenvolvimento dos países mais pobres (HOEKMAN, 2005, p. 14).

---

<sup>45</sup> No original: “can only support low standards of living and are in the early stages of development”.

<sup>46</sup> Pode-se classificar o Brasil, por exemplo, como um NPI, um dos “países emergentes”, embora não se tenha qualquer dúvida de que o País apresente alguns traços de PMD, inclusive quanto à maturidade política “estatolatra, tacanha e coronelista” (*sic.*) de muitos de seus dirigentes (CRETELLA NETO, 2012, p. 298).

O objetivo de tal princípio é proporcionar igualdade real aos países membros, pela ótica da isonomia. Ele prevê uma maior flexibilidade aos países em desenvolvimento, tanto em relação aos acordos quanto no processo de solução de controvérsias (FAIS, 2006, p. 118).

Ele está previsto na Parte IV do GATT, incluída no Acordo Geral em 1968, em que denominam Regras de Tratamento Especial e Diferenciado. Essa parte introduz a cláusula de não reciprocidade, que, no entanto, não é obrigatória. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no mesmo ano, a partir de iniciativas de diferenciação entre países industrializados e não industrializados, criou o Sistema Geral de Controvérsias (SGP), concretizando-o através de obrigações voluntárias e unilaterais que podem ser concedidas por *waivers*. Houve também outra iniciativa pela cláusula de habilitação no final da Rodada de Tóquio (SOUSA, 2006, p. 69).

A Parte IV do GATT refere-se ao acesso de países em desenvolvimento aos mercados de países desenvolvidos. Segundo o art. XXXVI, 8, estes não devem esperar reciprocidade daqueles em setores onde houve acordo de redução ou remoção de tarifas e outras barreiras comerciais de países em desenvolvimento. Este princípio de não reciprocidade, conjuntamente com demais políticas de substituição de importação, vieram a constituir o tratamento especial e diferenciado a tais países (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 371).

Admite-se que sejam feitas exceções às regras da OMC para facilitar o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados, levando em consideração dificuldades e condições especiais, desde que excepcionalmente aplicadas. No entanto, a Parte IV do GATT tem tido ínfimo espaço de aplicação. Há também outras disposições que seguem determinações da UNCTAD e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para atender a interesses de países em desenvolvimento (SOUSA, 2006, p. 65).

Levanta-se a hipótese de que a inclusão das cláusulas de tratamento especial e diferenciado se dá para convencer os países pobres a fazer parte do SMC. Para isso, inclui-se nas regras de comércio internacional o compromisso de considerar diferenças de níveis de desenvolvimento entre os Estados (SOUSA, 2006, p. 61).

O Tratamento Especial e Diferenciado se dá em três situações:

- a) Prazos diferenciados de implementação do TRIPS;
- b) Atividades supervisionadas pelo Comitê de Comércio e Desenvolvimento;



- c) Atividades de cooperação e capacitação técnica, para que os PMDs possam criar um quadro institucional interno propício à sua participação no SMC.

Tais exceções permitem que os países em desenvolvimento não cumpram determinações do acordo, devido à sua condição econômica desfavorável, sem que haja retaliações dos países industrializados. Mônica Teresa Costa Sousa (2006, p. 70) divide tais exceções em seis categorias: a) melhoras de oportunidades de comércio e acesso ao mercado; b) medidas de salvaguarda; c) flexibilidade de compromissos; d) prolongamento de períodos de transição; e) prestação de assistência técnica e capacitação; f) assistência especial aos países menos desenvolvidos.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que os países mais pobres só serão requisitados a seguirem compromissos ou concessões até a extensão do seu desenvolvimento individual e de suas necessidades financeiras e comerciais, além de suas capacidades institucionais e administrativas<sup>47</sup>. Assim, os benefícios da Nação Mais Favorecida serão estendidos a eles em antecedência, sem que estejam atrelados a concessões recíprocas por parte deles (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 393).

As medidas de salvaguarda são exceções comumente admitidas para que indústrias nascentes sejam estabelecidas e viabilizadas. As barreiras à importação abrigam-nas contra a competição de produtos estrangeiros, até que sejam fortes o suficiente para encarar a competição. Questiona-se, no entanto, o momento que tal indústria já pode ser considerada fortalecida o suficiente para que não mais precise de tal proteção, evitando que ela usufrua de tal *status* indeterminadamente (JACKSON, 1999, p. 24)<sup>48</sup>.

A falta de reciprocidade e a menor rigidez nas barreiras alfandegárias (*weaker disciplines on trade barriers*) impediram a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, embora se argumente que as preferências sejam necessárias, uma vez que

---

<sup>47</sup> Nos países em desenvolvimento, a interferência estatal é mais necessária na promoção do desenvolvimento e na orientação das forças do mercado, uma vez que sua estrutura é mais precária. As políticas de desenvolvimento devem levar em consideração as particularidades de cada país, devendo ser adaptadas a elas; cabe ao Estado um papel central e ativo, principalmente em países em desenvolvimento, na promoção do desenvolvimento, com vistas à redução das desigualdades sociais (estruturalismo) (NASSER, 2003, p. 67). O Estado pode desempenhar um importante papel pela implementação de políticas públicas que estimulem suas empresas e agentes econômicos a crescerem dentro de seus mercados internos (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 10).

<sup>48</sup> As indústrias nascentes (*infant industries*) são presentes no desenvolvimento inicial de um país, o que torna necessária a imposição de tarifas protetivas para que as mesmas se desenvolvam e alimentem o seu mercado interno. Tal protecionismo tornou-se justificável a países menos desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, o que levou a um *status* especial e diferenciado sob o GATT na proteção de seus mercados internos e na promoção de políticas de substituição de importação (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 9).

países desenvolvidos reiteradamente frustraram o desenvolvimento do potencial do comércio internacional por meio da manutenção de barreiras comerciais contra exportações de países em desenvolvimento. Além disso, os países ricos intervieram ao longo da história no comércio internacional de uma maneira que seria agora condenável pela OMC, sendo, pois, as cláusulas de tratamento diferenciado necessárias para que países em desenvolvimento tenham as mesmas oportunidades (HOEKMAN, 2005, p. 14-15).

Pode-se concluir, preliminarmente, que o tratamento especial e diferenciado, por mais problemas que suscite, surgiu com o intuito de sanar desigualdades históricas no comércio internacional, devido às disparidades no nível de desenvolvimento entre seus agentes. Tal necessidade surgiu, antes de tudo, para que o SMC não se tornasse ineficaz e pudesse abarcar um maior número de membros, de forma mais democrática.

## 2.2 DELIMITAÇÃO HISTÓRICA

Depois de feita uma delimitação semântica do Tratamento Especial e Diferenciado, far-se-á uma delimitação histórica deste princípio e de seu desenvolvimento normativo no âmbito das negociações do SMC.

No âmbito do GATT, os países em desenvolvimento passaram a conquistar, a partir da década de 1960, progressiva adaptação das regras do acordo a seus princípios políticos<sup>49</sup>, principalmente a de que a degradação dos termos de troca entre os países industrializados e aqueles deveria ser compensada por medidas protecionistas. Além disso, eles passaram a dar generosos incentivos governamentais às suas indústrias de base e de bens de consumo de capital nacional. A constante oposição manifestada pelo mundo em desenvolvimento à posição privilegiada dos países desenvolvidos permitiu que àquele fosse concedido um *status* jurídico diferenciado (CRETELLA NETO, 2012, p. 398-399).

---

<sup>49</sup> Segundo Raúl Prebisch, criador do estruturalismo, o subdesenvolvimento só pode ser superado com o rompimento do “nexo de desigualdade” entre os países industrializados e os periféricos, provocado pela deterioração dos termos de troca, mediante a industrialização dos últimos, substituindo-se os produtos importados (iniciando pelos mais simples) pelos localmente produzidos, justificando a adoção de políticas protecionistas, até que as indústrias nacionais nascentes se tornassem competitivas e pudessem exportar (PREBISCH apud CRETELLA NETO, 2012, p. 398-399).

Na Rodada Dillon (1960/61), surgiu a necessidade de um tratamento específico da questão do comércio dos países em desenvolvimento, com a publicação do *Haberler Report*<sup>50</sup>, em 1958, apontando desequilíbrios do sistema em detrimento dos países menos desenvolvidos. A Rodada, no entanto, não trouxe soluções satisfatórias para essas questões (NASSER, 2003, p. 38).

O debate sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, três décadas após os acordos de Bretton Woods, refletia-se em dois níveis: em um primeiro, pretendia-se alterar as relações comerciais, financeiras e tecnológicas entre Norte-Sul; em um segundo, modificar-se-ia a conjuntura internacional e o processo decisório das organizações internacionais de forma a garantir uma participação mais equitativa no progresso e desenvolvimento econômico de todos os países do mundo, realizado pelo aumento do poder de barganha dos países pobres, maior cooperação internacional e remoção das barreiras ao desenvolvimento (BARRAL, 2006, p. 30).

Houve uma série de medidas do GATT/1947 que acolheram a tese da necessidade de proteção aos países menos desenvolvidos:

- a) Art. XII (*Restrictions to Safeguard the Balance of Payments*): previa a possibilidade de um Estado impor restrições quantitativas de forma geral (não específica e relativa a determinado produto ou grupo de produtos);
- b) Art. XVIII (*State Trading Enterprises*): autorizava o auxílio do Estado em prol do próprio desenvolvimento econômico, por meio de subvenções diretas ou imposição de tarifas aduaneiras;
- c) Art. XXIV (*Territorial Application – Frontier Traffic – Customs Unions and Free-Trade Areas*): permitia a criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras, destinadas a incrementar o comércio entre os Estados participantes.

Desde as décadas de 1960 e 1970, erigiu-se um Direito Internacional do Desenvolvimento, tendo por base econômica a soberania econômica dos países em desenvolvimento e seu corolário jurídico no princípio da desigualdade compensatória. Em 1965, uma seção intitulada “Comércio e Desenvolvimento” (*Trade and Development*) foi anexada ao acordo, constituindo sua Parte IV, reconhecendo a desigualdade compensatória. O

---

<sup>50</sup> Boletim do Professor Gottfried Haberler, presidente do comitê de economistas responsável por determinar as diretrizes do GATT nos momentos iniciais de sua existência.

art. XXXVI, principalmente o §8º, autorizava a não observância estrita do *princípio da reciprocidade* ao assumirem compromissos nas negociações com os países em desenvolvimento, visando à redução ou à alienação de tarifas, ditando que somente países industrializados reduzissem suas tarifas aduaneiras. Tais modificações tinham aplicação limitada, pois eram facultativas, equivalendo a simples declarações de vontade (CRETELLA NETO, 2012, p. 403).

Nos idos da década de 1940 e começo dos anos 1950, a questão do desenvolvimento havia tido pouco impacto no regime comercial, em parte porque a OIC não havia sido concretizada, pois ela disporia de regras de desenvolvimento. Entre as décadas de 1950 e 1960, ganhou algum relevo pelo aumento de países em desenvolvimento signatários do GATT e por uma maior sensibilidade do mundo desenvolvido por seus problemas. Com a adição da Parte IV, em 1965, houve maior importância atribuída ao desenvolvimento, desencadeando o Sistema Geral de Preferências (SGP)<sup>51</sup>, em 1971, e uma variedade de acordos a respeito do tema ao final da Rodada de Tóquio. No entanto, elas ainda eram normas subsidiárias, uma vez que o mundo desenvolvido não se encontrava disposto a cometer maiores sacrifícios em prol dos países em desenvolvimento (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 293-294).

No sistema do GATT, juridicamente, as regras de tratamento diferenciado possuíam caráter bastante precário. Indício disso foi a “cláusula evolutiva”: o tratamento preferencial deveria ser suprido a partir do momento em que as economias dos PMDs “decolassem”, transformando-se em países industrializados (NICs) (CRETELLA NETO, 2012, p. 404).

Foi em resposta às recomendações feitas pela UNCTAD que se adicionou a Parte IV ao GATT, atribuindo *status* especial e diferenciado aos países que estavam mais em desenvolvimento, eximindo-os de qualquer obrigação de reciprocidade em relação a concessões comerciais de países desenvolvidos e, ao mesmo tempo, providenciando concessões comerciais unilaterais a produtos de interesse para esses países (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 22).

A Parte IV fortaleceu a norma de tratamento diferenciado, sendo uma vitória simbólica para países em desenvolvimento, consistindo de três artigos que não impunham

---

<sup>51</sup> Somente se instituiu um Sistema Geral de Preferências em 12 de outubro de 1970, que fora previsto para durar dez anos, embora sua efetiva adoção pelo GATT tenha ocorrido somente na Rodada de Tóquio, em 1979.

qualquer obrigação aos países desenvolvidos, mas promovendo uma aceitação *simbólica* do caráter especial dos países em desenvolvimento e de suas obrigações no sistema (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 294-295).

Na Rodada de Tóquio, por sua vez, adotou-se a declaração intitulada Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Maior Participação de Países em Desenvolvimento, pela qual se estabeleceu que as partes contratantes pudessem acordar tratamento diferencial e mais favorável a países em desenvolvimento sem estendê-lo a outra parte contratante, criando uma exceção ao princípio da Nação Mais Favorecida (JACKSON, 1999, p. 323).

Também nesta Rodada foram reconhecidas as preferências discriminatórias, aceitando uma legitimidade permanente do SGP em favor de países em desenvolvimento. O SGP teria tido início com um *waiver* de validade de dez anos proferido no âmbito do GATT em 1971. As preferências entre países em desenvolvimento tiveram também seu *status* legal permanente proferido naquela Rodada (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 280).

Conforme afirmou o autor Charles Lipton, embora o SGP se apresentasse como um problema para a lógica de não discriminação do sistema, ele dificilmente o afetava de forma perigosa, se comparado a outros desvios, como os acordos regionais. Ele tinha, além de tudo, uma margem de atuação demasiadamente limitada:

The GSP is a literal violation of nondiscrimination but hardly a mortal blow. National concessions under the program have been limited by product, by producer, and in their overall size. Moreover, as tariffs are reduced on a multilateral basis, the GSP offers a smaller margin of preference. It is best understood as a limited program, congruent with the GATT's principled support for economic development, designed to widen international participation in trade. In terms of nondiscrimination, a more serious problem is the persistence and extension of regional trading arrangements. While some regional arrangements are explicitly permitted under the GATT, there is certainly a tension between them and the norm of nondiscrimination. The problem is worsened when regional groups like the EC extend preferential arrangements to third states (their former colonies in Africa, the Caribbean, and the Pacific, the so-called ACP countries). The impact of these extra-regime arrangements on behavior is captured in the economists' distinction between trade creation and trade diversion (LIPTON, 1983, p. 243)<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Tradução livre do autor: “O SGP é uma violação flagrante do princípio da não discriminação, mas dificilmente mitiga-o de maneira mortal. Concessões feitas a países sob a égide deste sistema foram limitadas ao produto, ao produtor e em sua quantidade total. Além disso, como as tarifas são reduzidas de acordo com negociações

O GATT tinha, pois, apenas dois dispositivos que explicitamente permitiam tratamento diferenciado a países em desenvolvimento: o art. XVIII e os artigos da Parte IV do GATT. Tais regras não distinguiam explicitamente entre o comércio dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a não ser para trazer benefícios para estes (JACKSON, 1999, p. 320).

Havia duas pressões nas negociações no âmbito do GATT: de um lado, os países desenvolvidos exigiam o fim do *status* diferenciado concedido aos países em desenvolvimento; de outro, estes, em especial os países de desenvolvimento industrial acelerado e recente, desejavam pôr fim às práticas protecionistas dos países industrializados (CRETELLA NETO, 2012, p. 404).

Ainda é questionável se o GATT, que era focado na redução de restrições comerciais e na regulação de vantagens comerciais mútuas, foi de alguma forma um fórum de relações econômicas Norte-Sul. Durante seu período de vigência, os países industrializados tinham feito concessões apenas ao nível dos princípios e de normas mais gerais, tendo qualquer efeito concreto sido muito modesto (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 296).

Há autores que alegam, em contraponto, que os países em desenvolvimento obtiveram sucesso em se beneficiar de preferências comerciais diferenciadas. Após a conclusão da Rodada de Tóquio, as partes contratantes aceitaram o tratamento diferenciado e mais favorável a países em desenvolvimento, legalizando tanto o SGP quanto as concessões entre os países em desenvolvimento (FINLAYSON; ZACHER, 1983, p. 295).

Muitos países em desenvolvimento tiveram vantagem de exceções explícitas e implícitas conferidas pelo sistema, tendo a possibilidade de desenvolver qualquer forma de comércio que ele quisesse. O princípio da Nação Mais Favorecida estende muitos privilégios para países em desenvolvimento sem obrigações de reciprocidade, o que não seria possível de

---

multilaterais, o SGP proporciona uma pequena margem de preferência. Ele deve ser entendido como um programa limitado, correspondente ao apoio principiológico do GATT ao desenvolvimento econômico, com intuito de ampliar a participação internacional no comércio. Em relação à não discriminação, a propagação e extensão dos acordos regionais apresentam-se como um problema mais sério. Enquanto alguns acordos regionais são explicitamente permitidos pela disciplina do GATT, há uma tensão entre eles e a norma de não discriminação. O problema torna-se mais complexo quando grupos regionais como a CE estendem acordos preferenciais a terceiros (suas antigas colônias na África, no Caribe e no pacífico). O impacto desses acordos alheios ao sistema cria uma distinção comportamental que os economistas fazem entre o estabelecimento do comércio e as mudanças de rumo do mesmo”.

outra maneira. Além disso, um acordo entre duas economias prósperas poderia trazer benefícios a economias menores (JACKSON, 1999, p. 321)<sup>53</sup>.

Fazendo uma análise por meio desta retrospectiva histórica, pode-se perceber que o *status* especial e diferenciado de países em desenvolvimento refletia o pensamento prevalente da maioria destes países que políticas de substituição de importação eram essenciais para seu desenvolvimento econômico, com o intuito de diversificar sua base econômica, reduzindo o desemprego e a dependência dos mercados internacionais de *commodities*, altamente instáveis (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 22).

Não se pode esquecer o contexto político-econômico no qual foram erigidas as cláusulas de tratamento diferenciado: na década de 1970, países em desenvolvimento fizeram grandes empréstimos de bancos de países desenvolvidos – dinheiro havido pelo crescimento gerado pelos Petrodólares<sup>54</sup> – com a intenção de reforçar as políticas de substituição por importações. No entanto, como os empréstimos feitos por países desenvolvidos baseavam-se em taxas flutuantes, com a recessão econômica da década de 1980, tais países adotaram uma política monetária anti-inflacionária, o que aumentou de forma substancial a dívida de países em desenvolvimento, que passaram a enfrentar crises de solvência.

Tal crise foi responsável por frear o crescimento econômico destes países quase por completo; desse modo, incapacitaram-se de fazer investimentos na produção industrial (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 384-385). Este fator justifica, ao menos parcialmente, a subsequente ineficácia da implementação do Tratamento Especial e Diferenciado à época do GATT, uma vez que o endividamento dos países em desenvolvimento tornou-os muito dependentes dos caprichos do mundo desenvolvido, reduzindo drasticamente seu poder de barganha nas negociações e tornando-os reféns dos interesses de países desenvolvidos.

Uma vez traçada a perspectiva histórica das cláusulas de tratamento diferenciado, faz-se necessário apontar as principais controvérsias atuais que dificultam as negociações na OMC, decorrentes de questões de desenvolvimento e disparidades de interesses. Deve-se, também, proceder a uma análise dos atuais dispositivos da OMC.

---

<sup>53</sup>José Cretella Neto (2012, p. 406) aponta que a evolução do reconhecimento da situação especial dos PMDs ficou demonstrada por um sutil detalhe entre o GATT/1947 e o GATT/1994: enquanto o primeiro havia sido redigido em duas versões oficiais, inglês e francês, o segundo documento, além das versões nestas línguas, ganhou uma versão oficial em espanhol, o que demonstraria a representatividade do mundo em desenvolvimento no sistema, pela abrangência deste idioma.

<sup>54</sup> Divisas originárias da exportação de petróleo.

## 2.3 O TRATAMENTO DIFERENCIADO NO ÂMBITO MATERIAL DAS NORMAS DA OMC

A criação de normas de tratamento diferenciado a países em desenvolvimento gerou uma série de atritos nas negociações entre os atores econômicos da OMC, em essência porque os países desenvolvidos clamam por uma maior restrição destes privilégios e, também, porque os países em desenvolvimento alegam falta de efetividade destes dispositivos.

O diálogo entre os membros da OMC tem encontrado bastantes entraves, o que se ilustra no progresso ínfimo nas Conferências Ministeriais da OMC. Cabe analisar, de forma detalhada, quais os principais impedimentos da aplicação daqueles dispositivos e onde os mesmos se encontram, antes de se proceder a uma análise detalhada a respeito dos aspectos processuais dessas normas. É o que se busca analisar nos subtópicos seguintes.

### **2.3.1 A possibilidade de promoção do desenvolvimento por meio do Sistema Multilateral do Comércio**

É necessário analisar um ponto crucial para entender este trabalho: a probabilidade de promoção do desenvolvimento por meio do Sistema Multilateral do Comércio. A questão permanece controversa.

Welber Barral (2006, p. 31) afirma que foram irrisórios os resultados das tentativas de promoção de desenvolvimento pelo comércio. Com o advento da OMC, afastou-se o espírito desenvolvimentista da Carta de Havana. Ela foi criada sob o consenso de vantagens inquestionáveis do livre mercado e da restrição aos instrumentos regulatórios. Na Rodada de Doha (2001), foram externadas preocupações com questões de desenvolvimento, levantando-se dúvidas sobre a capacidade do SMC em transcender problemas estruturais.



Levando-se em consideração a prioridade que se deu ao livre comércio em detrimento da promoção de um crescimento econômico sustentável, com vistas ao desenvolvimento, apresenta-se, atualmente, como um dos maiores desafios ao SMC uma maior “equalização dos níveis de desenvolvimento” de seus membros. Rabih Alih Nasser (2003, p. 61) defende que a liberalização comercial não tem produzido resultados satisfatórios para os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo um erro achar que uma maior e mais rápida inclusão no mercado internacional seja o melhor caminho, pois a qualidade, e não só a quantidade, dessa integração deve ser levada em conta.

Há autores que já apresentam uma visão intermediária, como Mônica Costa Sousa (2006, p. 61), para quem o comércio garanta ganhos a todos, em termos absolutos. No entanto, uns ganham mais que outros à medida que aumenta a participação de determinados Estados na SMC. A autora apresenta uma controvérsia: embora o comércio internacional e a economia de mercado promovam o crescimento econômico, fazem-no de maneira irregular, pois a distribuição de riqueza não ocorre de maneira homogênea.

Para que se resolva tal impasse, Sousa (2006, p. 85) aponta que o desenvolvimento deve ser considerado um princípio geral do Direito Internacional. Dessa forma, os países em desenvolvimento poderiam argumentar em seu favor tal direito a fim de adotarem políticas que sejam voltadas à sua promoção<sup>55</sup>, embora em desacordo com as regras do SMC.

Também se deve ter em mente que a OMC não é capaz, isoladamente, de resolver distorções do SMC, por não ser esta sua atividade principal. Aponta-se, portanto, para a necessidade de trabalho conjunto entre a OMC e outras agências internacionais, uma vez que a própria organização reconhece, no art. 39 da Declaração de Doha, que há necessidade urgente de se coordenar de maneira eficiente a prestação de assistência técnica de capacitação com o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE e com instituições governamentais internacionais e regionais (SOUSA, 2006, p. 79). Para que se dê tal cooperação, deve haver um controle paralelo<sup>56</sup> para promover maior comunicação entre

---

<sup>55</sup> Ao mesmo tempo em que se fazem necessárias políticas nacionais que promovam o desenvolvimento, o crescimento e a redução da pobreza, a OMC e o SMC como um todo deixam limitada margem de ação para a formulação de políticas públicas voltadas para o crescimento, sendo que influenciam cada vez mais a tomada de decisões em nível interno (SOUSA, 2006, p. 64).

<sup>56</sup> Deve-se promover um maior controle das políticas internas de Estados-membros que descumpram compromissos assumidos na OMC, em paralelo ao já tradicionalmente feito pelo Sistema de Solução de Controvérsias, uma vez que os países mais pobres não costumam se utilizar desse sistema (HOEKMAN, 2005, p. 17).

organizações comerciais e aquelas voltadas para o desenvolvimento (HOEKMAN, 2005, p. 17).

Dessa forma, a governança do SMC não deve ser deixada exclusivamente a cargo da OMC, pois projetos de financiamento de atividades produtivas, de capacitação tecnológica e comercial, redução de pobreza e melhoria da qualidade de vida não são sua responsabilidade exclusiva: o PNUD, a UNCTAD e o Banco Mundial também englobam esses conceitos como objetivos de seus programas (SOUSA, 2006, p. 80). A partir de uma rede de cooperação institucional, o SMC tenderia a ser mais eficiente, podendo sanar problemas de desigualdade, redução de pobreza e promoção do desenvolvimento (SOUSA, 2006, p. 79).

Levando-se tais argumentos em consideração, pode-se apresentar uma visão relativamente otimista para a promoção do desenvolvimento no âmbito do SMC, desde que se eleve o princípio do desenvolvimento para todo o Direito Internacional e que a OMC trabalhe ativamente com outras organizações, a fim de sanar lacunas nos pontos em que não mais pode atuar.

### **2.3.2 As externalidades negativas geradas pelas normas de tratamento diferenciado**

Neste tópico, procura-se relevar quais as consequências negativas geradas a partir da imposição de exceções em favor de países em desenvolvimento e busca-se analisar como o atual sistema se lhes apresenta.

A normatização proposta pela OMC pode se apresentar benéfica, pois: a) entre os países desenvolvidos, funciona como um mecanismo de “mútua contenção” entre sujeitos com força econômica e grau de desenvolvimento semelhantes; b) entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, as normas constituem uma garantia de controle da atuação dos países menos desenvolvidos, conferindo-lhes maior previsibilidade (NASSER, 2003, p. 82). Logo, as normas do sistema apresentam-se, em primeira vista, benéficas a todos os membros da OMC.

Em face deste cenário ideal, não obstante, pode-se apontar que as exceções criadas para beneficiar países em desenvolvimento apresentam um caráter excepcional e são

insuficientes para equalizar os níveis de competitividade no comércio internacional (NASSER, 2003, p. 25-26). Uma das questões levantadas é a necessidade de integração plena no sistema, que sujeita todos os países a um mesmo regime jurídico, desconsiderando diferenças entre eles<sup>57</sup>.

A característica do *single undertaking*<sup>58</sup> pode comprometer interesses dos países em desenvolvimento: como os acordos devem ser aceitos de maneira integral, ainda que o sistema permita que temas como agricultura, vestuário e têxteis se sujeitem de forma mais eficaz às regras do SMC, os PMDs são obrigados a lidar com a redução de flexibilidade na escolha dos acordos em que tomem parte, o que limita as políticas nacionais de promoção do desenvolvimento para que sejam compatíveis com tais acordos (SOUSA, 2006, p. 67).

O impasse de como abarcar diversos sistemas econômicos e países de diferentes níveis de desenvolvimento ao Sistema Multilateral de Comércio já foi suscitado neste trabalho, devendo-se ressaltar a proposição de John H. Jackson (1999, p. 331-332) para que se crie um sistema de dupla salvaguarda<sup>59</sup>, buscando, por exemplo, adequar a inserção de economias planificadas no comércio internacional. Prevaleceu, no entanto, o parâmetro do *single undertaking*, e um dos problemas advindos desta inserção defeituosa seria a visão, por parte dos países desenvolvidos, de que a reciprocidade deva ser respeitada, em revelia às exceções previstas<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> A conjugação do reforço do SMC, inspirado na ideologia econômica liberal, e a integração plena no sistema a que se obrigaram os Estados-membros, faz com que fiquem sujeitos a um mesmo regime jurídico, desconsiderando as diferenças existentes entre eles, especialmente quanto ao nível de desenvolvimento (NASSER, 2003, p. 85).

<sup>58</sup> Princípio pelo qual todos os itens da negociação são parte de um todo indivisível e não podem ser negociados separadamente.

<sup>59</sup> O autor propõe que se estabeleça um sistema duplo de salvaguarda (*two-track safeguard system*): um protocolo de acesso poderia, primeiramente, exigir a transparência, publicação de regulações e administração das alfândegas por parte do Membro; um segundo protocolo, posteriormente, se aplicaria nos casos mais excepcionais, atuando na interface entre economias planificadas ou agentes econômicos estatais com as instituições da OMC, incluindo medidas de salvaguarda, consultas e requerimentos de negociação para aliviar as diferenças entre os Membros. O *two-track system* tem por intuito acompanhar a evolução do Estado de economia planificada e sua inserção no mercado internacional (JACKSON, 1999, p. 331-332).

<sup>60</sup> Na Rodada do Uruguai, muitos países em desenvolvimento resistiram que serviços, investimentos estrangeiros e propriedade intelectual se tornassem objetos de negociações do GATT. Como resultado, a eles foi dado um período maior para adequar seus mercados com as novas regras estabelecidas, mas tal Rodada reflete, largamente, a rejeição da visão de que a reciprocidade nos compromissos assumidos por países em desenvolvimento de liberalização comercial não precise ser respeitada (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 387-388).

Isso suscitou uma série de retaliações por parte de países desenvolvidos<sup>61</sup>, inconformados por terem que beneficiar membros em desenvolvimento sem obter nada em troca: nos países mais poderosos, grupos organizados exigem nível alto de proteção contra competidores estrangeiros. Tal debate político cria uma contradição entre a retórica do liberalismo e a prática protecionista das grandes potências. A persistência de tais práticas enseja a sensação de hipocrisia por parte de países em desenvolvimento, o que dificulta as negociações nos foros multilaterais de comércio (BARRAL, 2006, p. 33).

Se, por um lado, foi dado aos países em desenvolvimento benefícios significativos em relação à disciplina do SMC, como pela possibilidade de adoção de políticas de substituição de importação, de estratégias de proteção de indústrias em ascensão, além de concessões tarifárias; por outro, os países desenvolvidos mantiveram barreiras tarifárias extremamente altas em relação a produtos que poderiam constituir estratégia de crescimento por exportação, por parte dos países em desenvolvimento, como produtos têxteis, manufaturas leves e produtos agrícolas (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 368).

Isso evidencia que a OMC não tem se focado no desenvolvimento e bem-estar social de países em desenvolvimento, mas na imposição de políticas públicas que tragam benefícios ao Sistema Multilateral do Comércio. Dessa maneira, as cláusulas de tratamento diferenciado têm servido para fomentar uma discriminação a países em desenvolvimento, incentivando-os a se oporem à liberalização, dando menos segurança e previsibilidade ao comércio internacional (HOEKMAN, 2005, p. 15).

Outro problema seria a falta de obrigatoriedade das normas de tratamento diferenciado. Isso tem por consequência resultados desiguais, pois o poder de barganha dos países em desenvolvimento é menor. A maior parte das regras de tratamento especial e diferenciado no âmbito da OMC induz aos melhores esforços, sem estipulação de obrigações para países desenvolvidos. As últimas conferências ministeriais permitiram vislumbrar que os países em desenvolvimento, embora tenham adotado um discurso comum e mais enfático, têm, no máximo, conseguido poder de veto à agenda dos países desenvolvidos. Aqueles países ainda estão longe de exercer liderança no sistema (BARRAL, 2006, p. 33-34).

---

<sup>61</sup> É necessário reiterar que as retaliações possuem efeitos diferentes em um país desenvolvido em relação a um em desenvolvimento, sendo muito mais nocivas para estes, levando-se em consideração seu impacto comercial irrisório em relação aos países desenvolvidos (FAIS, 2006, p. 140).

Os países em desenvolvimento concentraram suas propostas na implementação e no cumprimento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado nos acordos já negociados na Rodada do Uruguai, evitando engajar-se em processo negociador novo (AMORIM, 2006, p. 342). Para que sejam implementadas de forma efetiva, tais cláusulas devem deixar de ser princípios ou compromissos morais para se tornar compromissos exigíveis. Reitera-se, ainda, que normas e políticas que se voltem para o desenvolvimento não devem ser atacadas e impedidas pelas regras de comércio internacional (SOUSA, 2006, p. 82-83).

Todo o exposto evidencia uma instabilidade nas normas da OMC, que, embora apresentem princípios democráticos, são reiteradamente ignoradas por países desenvolvidos. Faz-se necessária uma maior idoneidade e efetividade normativa, estimulando um comportamento institucional que se comprometa com o desenvolvimento como um todo, não somente com seu aspecto econômico (FAIS, 2006, p. 139).

Pode-se, em suma, reunir três principais externalidades negativas associadas ao tratamento diferenciado: a) a submissão de todos os membros a um mesmo regime jurídico, sendo que tais exceções apenas mascaram a falta de representatividade de países em desenvolvimento na organização, impedindo que estes promovam políticas de desenvolvimento mais compatíveis com suas necessidades (SOUSA, 2006, p. 67); b) retaliações por parte dos países desenvolvidos, que divergem do entendimento de que a reciprocidade nas relações comerciais possa ser desrespeitada em prol do desenvolvimento de seus parceiros comerciais (HOEKMAN, 2005, p. 15); c) falta de obrigatoriedade no cumprimento destas normas por parte dos países desenvolvidos, o que acarreta ampla inefetividade destas cláusulas (BARRAL, 2006, p. 33).

### **2.3.3 A falta de delimitação semântica a respeito de países em desenvolvimento**

Um dos pontos que devem ser destacados seria o fato de não haver definição segura sobre quais países teriam direito às exceções de tratamento especial e diferenciado. Não depende da OMC classificar os seus Membros como tal, cabendo a cada país se autodeterminar nessa condição.

Embora tais condições possam parecer óbvias, muito recorrentemente argumentam os países desenvolvidos que não cabe a determinados Membros a condição de país em desenvolvimento, principalmente em disputas no OSC (SOUSA, 2006, p. 65-66).

O autor José Cretella Neto (2012, p. 408) aponta, pois, a incoerência no sistema: o *status* jurídico material dos países em desenvolvimento ganhou inusitada e especial importância no sistema da OMC, quando comparado ao sistema anterior do GATT. No entanto, em nenhum texto dos Acordos da OMC se encontra uma conceituação a respeito deles. Tanto os países mais pobres da África quanto as novas potências emergentes encontram-se neste mesmo grupo. Dessa forma, a maioria dos Membros da OMC recebe tratamento legal benevolente. O Brasil também se autoenquadra no grupo dos PMDs, ao menos para os efeitos da OMC.

Muito mais que um simples exercício semântico, a delimitação correta deste grupo de países é fundamental para o funcionamento das normas da OMC: países em desenvolvimento com economias mais avançadas são mais propensos a causar danos a outros parceiros comerciais pelo uso das cláusulas de tratamento diferenciado, independentemente se estão fazendo negócios com outros países em desenvolvimento ou desenvolvidos. Assim, uma identificação de falhas no sistema pode ser útil para promover uma diferenciação mais justa do nível de desenvolvimento de seus membros, para que as imunidades atribuídas a países em desenvolvimento não sejam excessivamente danosas para o comércio internacional e seus demais membros (HOEKMAN, 2005, p. 18).

Muitas das economias mais avançadas entre os países em desenvolvimento, ou seja, as potências emergentes, opõem-se a sugestões de que as cláusulas de tratamento diferenciado se limitem apenas às economias de países mais pobres e vulneráveis (HOEKMAN, 2005, p. 16). Tal posição representa uma cisão de interesses dentre os próprios países em desenvolvimento, o que evidencia que a disparidade de interesses entre os membros da organização vai além da tradicional ambiguidade criada entre países ricos e pobres. Um dos indícios da mudança de paradigma está nos crescentes fluxos comerciais entre países em desenvolvimento, o que já evidencia um deslocamento do foco tradicional presente nas relações comerciais à época do GATT<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Notava-se, já no final do século passado, que o comércio Sul-Sul, embora ainda percentualmente muito pequeno em relação ao comércio global, já estava em ascensão. Com recentes reformas domésticas,

Para evidenciar o quão defasados estão os conceitos de nível de desenvolvimento na OMC e o quanto isso prejudica a efetividade das normas, mostra-se como exemplo uma comparação entre o Bangladesh e os EUA: embora seja consenso que ambos não têm a mesma participação no comércio internacional, nem mesmo os mesmos níveis de desenvolvimento, eles estão em posição de igualdade no SMC, e, salvo raras exceções, estão igualmente comprometidos com as regras da OMC, seja no OSC, seja nas tomadas de decisões ou na formulação de políticas comerciais multilaterais. A base do SMC ainda tem sido o da igualdade de tratamento e condições (SOUSA, 2006, p. 68-69).

Conclui-se, então, que é necessária uma maior precisão na delimitação semântica de país em desenvolvimento, além de subdividi-los de acordo com seu nível de expressividade no comércio internacional.

#### **2.3.4 Os impedimentos de ordem interna sofridos pelos países em desenvolvimento**

As normas da OMC limitam a flexibilidade dos Membros quanto à escolha dos instrumentos que possam ser utilizados na implementação de objetivos de política econômica. O espaço para a condução de tais políticas vem se reduzindo não só por causa das normas em vigor, mas também pela pressão exercida pelos países desenvolvidos para a adoção de certas disciplinas, entre elas o *General Agreement on Trade in Services* (GATS) e o *Agreement on Trade Related Investment Measures* (TRIMS) (CELLI JR, 2008, p. 5).

Um aspecto relevante a ser apontado são as limitações inerentes ao nível de desenvolvimento, quando os países não têm possibilidade de ajustar suas políticas às exigências normativas da OMC. Os problemas dos países em desenvolvimento estão associados aos ajustes estruturais e institucionais, desde a formação específica de seus negociadores e representantes junto à OMC até a necessidade de um sistema de justiça crível,

---

particularmente direcionadas para a conversão monetária, já se evidenciava uma maior autonomia comercial desses países, uma vez que no passado o comércio entre países em desenvolvimento raramente ocorria em moeda conversível (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 387).

imparcial e eficiente, de um sistema legal bem definido e apropriado ao estágio de desenvolvimento de cada país (SOUSA, 2006, p. 77).

Para que a OMC seja mais prestativa em termos de desenvolvimento econômico, ela deve retirar, ao máximo, restrições a produtos produzidos por países pobres, incentivar que se diminuam as barreiras domésticas que aumentam os preços e reduzem a variedade de bens, além de adotar regulamentações complementares e instituições que promovam o desenvolvimento<sup>63</sup>. No entanto, países em desenvolvimento apresentam, geralmente, pouca expressividade no plano externo, o que dificulta a proposição de mudanças que lhes sejam benéficas, além do fato de que muitos dos países mais pobres nunca se utilizaram de cláusulas de tratamento diferenciado em seu proveito (HOEKMAN, 2005, p. 15-16).

Bernard Hoekman (2005, p. 16) aponta que há evidências de que os países que poderiam ter se beneficiado das preferências comerciais já o fizeram, enquanto os demais enfrentam impedimentos de ordem doméstica para que possam se beneficiar dessas oportunidades. O objetivo mais pungente seria identificar tais impedimentos e eliminar políticas distorcivas do comércio internacional, que afetam países em desenvolvimento desproporcionalmente.

Há, portanto, impedimentos de ordem interna enfrentados pela maioria dos PMDs, uma das razões pelas quais nem todos os países em desenvolvimento puderam se beneficiar do tratamento diferenciado. Tais limitações também devem ser levadas em consideração a fim de se promover uma normatização mais efetiva no âmbito da OMC.

### **2.3.5 Turbulências nas negociações**

---

<sup>63</sup> A fim de sanar tais incongruências, a autora Dani Rodrik aponta *development-friendly rules* (regras favoráveis ao desenvolvimento): a) os países em desenvolvimento não devem visar apenas ao acesso aos mercados se isso lhes custar a efetivação de reformas institucionais internas urgentes; b) as regras de comércio internacional devem ser coerentes com diversos padrões institucionais, levando em consideração particularidades culturais, econômicas e educacionais; c) países não democráticos não devem ter os mesmos privilégios que os democráticos no SMC; d) os PMDs devem ter direito de proteger suas instituições e prioridades de desenvolvimento (RODRIK apud SOUSA, 2006, p. 83).



A partir de uma análise feita nas negociações ocorridas no âmbito das Conferências Ministeriais da OMC, desde sua constituição na Rodada do Uruguai (1995), pode-se notar um posicionamento extremamente inflexível por parte de países desenvolvidos ao lidar com questões referentes ao desenvolvimento. Deve-se considerar que, até o presente, foram realizadas oito Conferências Ministeriais, que se caracterizam como o maior Órgão normativo da OMC: Cingapura (9-13 de dezembro de 1996), Genebra (18-20 de maio de 1998), Seattle (30 de novembro a 3 de dezembro de 1999), Doha (9-13 de novembro de 2001), Cancun (10-14 de setembro de 2003), Hong Kong (13-18 de dezembro de 2005), Genebra (30 de novembro a 2 de dezembro de 2009), Genebra (15-17 de dezembro de 2011) e, recentemente, a Nona Conferência Ministerial da OMC (Bali, 3-6 de dezembro de 2013),

O balanço de concessões derivado da Rodada do Uruguai já havia sido negativo para países mais pobres. As estratégias fundadas na conquista de mercados importadores não eram mais possíveis, diante do aumento da competição e das formas imaginativas de protecionismo. Ademais, não foram minimizados problemas estruturais do SMC, como a especialização em produtos primários, por parte dos países em desenvolvimento, ou a expansão de subsídios por parte dos países desenvolvidos (BARRAL, 2006, p. 32).

Levanta-se a hipótese de que as negociações foram concentradas em países mais ricos, limitando a liberalização dos produtos de interesse deles. Essas distorções se repetiram nas Conferências Ministeriais que se seguiram, e, mesmo hoje, há dificuldade em abrir os mercados dos países mais ricos aos produtos em que os países menos desenvolvidos são mais competitivos (NASSER, 2003, p. 40).

À época da III Conferência Ministerial da OMC (Seattle, 1999), diplomatas de países em desenvolvimento estavam insatisfeitos com a injustiça e a falta de transparência no processo legislativo da OMC. O grupo dos 77, representando os países em desenvolvimento, criticava um desbalanceamento das regras da OMC em favor dos interesses do mundo desenvolvido (BARTON et al., 2006, p. 1).

Em Seattle, os países em desenvolvimento alegaram não ter havido nenhum avanço comercial para eles<sup>64</sup>. A partir deste quadro, os Membros da OMC realizaram uma nova

---

<sup>64</sup> Embora os representantes de países em desenvolvimento tivessem tal percepção, não fizeram propostas eficazes em seu favor. Sousa aponta que, durante a década de 1990, a representação brasileira na organização era numérica e qualitativamente deficiente, pois poucos eram os representantes com formação efetiva em comércio internacional e nas regras da OMC (2006, p. 66-67).

Rodada, em Doha (Agenda do Desenvolvimento), tendo por objetivo principal relevar interesses dos países em desenvolvimento (FAIS, 2006, p. 128). Embora a Rodada de Doha tenha sido lançada com sucesso, as negociações quase imediatamente fracassaram devido a questões de desenvolvimento<sup>65</sup>.

A Quarta Conferência Ministerial em Doha (2001) foi importante por vários motivos: a) vitória dos países em desenvolvimento na questão da saúde pública e a flexibilização das normas do TRIPS, questão que será abordada posteriormente; b) reafirmação do compromisso da OMC com a promoção do desenvolvimento por meio do comércio internacional; c) primeiras ações dos países desenvolvidos para se negociar as reduções dos subsídios na agricultura, mais tarde decididas nas Conferências Ministeriais de Cancun e Hong Kong (SOUSA, 2006, p. 80-81).

As declarações feitas seguiram a temática do desenvolvimento como uma matriz principiológica, garantindo melhoramentos aos países em desenvolvimento. No entanto, sob uma perspectiva pessimista, tais declarações foram meramente retóricas, não influenciando nas decisões multilaterais internacionais (SOUSA, 2006, p. 81).

Seguindo uma lógica meramente principiológica, sem meios pelos quais pudessem se efetivar, a promoção do desenvolvimento, o crescimento econômico e a redução da pobreza<sup>66</sup> não foram tratados de forma racional e conjunta nas negociações em Seattle (1999) e Doha (2001), nas quais havia muitos descontentes com a atual sistemática, ameaçando-se estagnar a liberalização do comércio e o retorno do regionalismo e do protecionismo exacerbados. Em Doha, por sua vez, demonstrou-se haver saída para o impasse entre livre comércio, crescimento econômico e redução de desigualdades (SOUSA, 2006, p. 56-57).

Os EUA, devido ao fracasso das negociações em Seattle, passaram a atuar de forma mais rígida e agressiva, buscando evitar o esfacelamento do comércio multilateral. Dessa forma, as propostas dos países em desenvolvimento em Cancun (2003) foram desconsideradas pelos países desenvolvidos. Passou a haver mesmo ameaças por parte daqueles, coagindo-os

---

<sup>65</sup> Deve-se reiterar que o tratamento especial e diferenciado não foi tomado como princípio do sistema na Rodada de Doha, assim como o comprometimento com a promoção do desenvolvimento, embora o tema tivesse, teoricamente, sido central naquela Rodada (SOUSA, 2006, p. 56).

<sup>66</sup> No SMC, o modelo *power oriented* foi substituído pelo *rule oriented*, abarcando regras claras, predefinidas e aplicadas a partir de princípios internacionalmente aceitos. Tem-se por principal objetivo desta regulação promover a paz, mas ela poderia ter ido além: promover o desenvolvimento, o crescimento econômico e a redução da pobreza (SOUSA, 2006, p. 56).

sob a ameaça de impedir o acesso aos seus mercados, caso não fossem atendidos em suas demandas (FAIS, 2006, p. 128-129). No caso dos EUA, ao surgir um conflito, optaram pelas negociações bilaterais para resolvê-los; dessa forma, os países em desenvolvimento ofereciam recursos em troca de favores<sup>67</sup>.

Além de tudo, embora a OMC seja uma das mais democráticas organizações internacionais, pois a cada Estado é atribuído um voto, independentemente de suas condições econômicas, apenas os Estados com representação em Genebra têm direito a voto e participação garantida no Conselho Geral (SOUSA, 2006, p. 66).

Deve-se apontar outro recurso utilizado contra os países em desenvolvimento: reuniões realizadas nos *green rooms* (salas verdes), que têm um pequeno número de representantes especializados atuando em defesa de seus próprios interesses (FAIS, 2006, p. 129-130). Tais reuniões exercem mais influência nos processos de tomada de decisão que os processos formais, o que compromete a legitimidade de suas decisões.

Houve, ainda, um descompasso entre o que foi concedido pelos países em desenvolvimento e o que foi recebido em troca, basicamente promessas não cumpridas. Em Hong Kong (2005), determinou-se que 2013 seria o prazo para a extinção dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, o que demonstra que as negociações prestaram-se tão somente a prolongar os resultados (FAIS, 2006, p. 131).

Tendo-se tal conjuntura em mente, aponta-se a necessidade de que os países em desenvolvimento trabalhem conjuntamente nas Conferências Ministeriais da OMC. Perpetuam-se regras que reduzem a margem para elaboração de políticas internas que sejam realmente vinculadas aos objetivos de desenvolvimento. Isso provoca, inclusive, o enfraquecimento do princípio do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. Esses países teriam mais êxito se, em conjunto, pressionassem por mudanças no sistema vigente, colocando o desenvolvimento como pauta obrigatória nas negociações comerciais, resultando em políticas mais efetivas de acesso aos mercados, sem comprometer os principais objetivos do atual SMC (SOUSA, 2006, p. 60).

Deve, também, haver maior transparência e fiscalização por parte dos membros e da sociedade, buscando eliminar disparidades entre países membros, com a aplicação do

---

<sup>67</sup> Juliana Marteli Fais cita o caso de Peru, Colômbia e Equador, que obtiveram benefícios para se desmembrar do G-20.

princípio do tratamento especial e diferenciado, ampliando a participação de países em desenvolvimento (FAIS, 2006, p. 139).

Pode-se inferir, deste turbulento processo de negociações, que somente por meio de uma atuação conjunta entre países em desenvolvimento e a adoção de uma mesma reivindicação poder-se-ia mudar a contraprodução que se perpetua nas Conferências Ministeriais, advinda desse antagonismo de interesses e irredutibilidade dos países desenvolvidos em concederem privilégios aos demais membros da Organização.

### 2.3.6 Controvérsias específicas relacionadas ao desenvolvimento

Não só nas negociações fez-se polêmico o tema do desenvolvimento, mas também nos setores específicos nos quais haveria maior liberalização e a determinação de quais países se beneficiariam de tais concessões. O tema relativo à implementação de acordos existentes era de grande interesse dos países em desenvolvimento, pois, em relação à forma com que vinham sendo executados e a dificuldade de sua execução, poderiam ser incluídas modificações a cláusulas relativas às obrigações do tratamento especial e diferenciado, consideradas pouco operativas. Segundo Celso Amorim (2006, p. 339), os temas de maior interesse seriam acordos sobre têxteis, *antidumping*, subsídios, TRIMS, TRIPS, entre outros.

A agricultura, tema de interesse do Brasil<sup>68</sup> e outros grandes exportadores de produtos agrícolas, teve sua tentativa de liberalização rechaçada pela Comunidade Europeia, que apontou o conceito da “multifuncionalidade” da agricultura, não devendo ser entendida tão somente como atividade econômica, mas como instrumentos para proteger o meio ambiente<sup>69</sup> e o bem-estar do agricultor, o que justificaria o impacto de medidas distorcivas ao comércio, sobretudo subsídios às exportações. Tal conceito buscava garantir de forma permanente um

---

<sup>68</sup> Na Rodada de Doha, o Brasil apresentou propostas para as áreas de agricultura, *antidumping* e subsídios, mantendo postura cautelosa sobre alíquotas incidentes sobre produtos industrializados, investimento e concorrência. Seu ponto crucial foi a diminuição da concessão de subsídios e o aumento das quotas de importação no setor agrícola. Em relação a isso, os membros se dividiram em quatro grupos: protecionistas ativos (União Europeia e Japão), protecionistas passivos (alguns países asiáticos), liberais (grupo Cairns e G20) e protecionistas liberais (NAFTA) (BLIACHERIENE, 2007, p. 93-94).

<sup>69</sup> O meio ambiente, tema de satisfação da opinião pública em países desenvolvidos, era visto pelos países em desenvolvimento como forma de aumentar a margem de medidas protecionistas em relação a produtos primários (AMORIM, 2006, p. 340).

tratamento diferenciado para produtos agrícolas em relação aos industriais, perpetuando o protecionismo agrícola (AMORIM, 2006, p. 338).

No caso da agricultura, o acordo possibilita que países em desenvolvimento implementem seus compromissos de reduzir o protecionismo em um período de dez anos. O atual sistema de proteção à produção agrícola em países desenvolvidos é amplamente visto como responsável por reduzir drasticamente os preços das *commodities* da zona temperada (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 389).

Dessa forma, os países menos desenvolvidos encontravam-se frustrados com o pouco avanço na liberalização dos setores agrícola e têxtil, enquanto os desenvolvidos contestavam a dispensa dos demais países da obrigação de reciprocidade nos compromissos de liberalização. Os mais desenvolvidos queriam liberalizar a área de serviços, enquanto os menos desenvolvidos queriam uma abertura maior dos mercados agrícolas (NASSER, 2003, p. 43).

Países desenvolvidos sempre aplicaram subsídios agrícolas, prejudicando os demais países competidores. Os países em desenvolvimento ratificaram o Acordo da OMC, mas os desenvolvidos continuaram aumentando seus subsídios, de forma conflitante com a política de liberalização e abertura de comércio. Logo, aqueles estão perdendo seus mercados para aplicadores de subsídios distorcivos e *dumping*. Tais subsídios têm sido o cerne das negociações: os países em desenvolvimento têm se recusado a aceitar qualquer outro acordo sem antes resolver tal questão (FAIS, 2006, p. 132).

Um exemplo claro do protecionismo agrícola praticado por países desenvolvidos está no Programa Geral de Preferências da União Europeia, que já suscitou algumas disputas no Órgão de Solução de Controvérsias engendradas por países em desenvolvimento<sup>70</sup>. O tema central destas disputas seria o fato de tal esquema beneficiar países que estivessem em programa de combate à produção e ao tráfico de drogas, que totalizavam onze<sup>71</sup>, em detrimento de demais países exportadores agrícolas, o que servia mais como um entrave à

---

<sup>70</sup> Pode-se citar a Disputa DS246, engendrada pela Índia contra as Comunidades Europeias, com o Grupo Especial estabelecido em 1º de dezembro de 2003; a Disputa DS242, na qual a Tailândia requisitou consultas com as Comunidades Europeias, em 7 de dezembro de 2001; e a Disputa DS154, na qual o Brasil requisitou consultas em 7 de dezembro de 1998 contra as Comunidades Europeias.

<sup>71</sup> Os países que se beneficiavam do então Sistema Geral de Preferências da Comunidade Europeia eram: Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia (Andean), Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá (Mercado Comum da América Central).

entrada de produtos agrícolas ao continente do que uma ajuda propriamente dita. Depois de diversas disputas, o Conselho Europeu revogou tais disposições.

Outro tema que provoca muitos debates no âmbito da OMC é a questão das barreiras técnicas, que ainda se relaciona com a questão agrícola: barreiras técnicas são aquelas de natureza não tarifárias, utilizando o pretexto do meio ambiente, o ser humano e os animais, impedindo que eles consumam produtos que possam causar-lhes danos. Tais barreiras, não obstante, podem constituir fundo protecionista de mercado: pela política do risco zero, um país pode deixar de importar determinados produtos mesmo se não houver entendimento científico majoritário. Isso ocasiona um claro instrumento de protecionismo pelos países desenvolvidos (FAIS, 2006, p. 135-136).

O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio estipula que os países em desenvolvimento possam ser supridos, quando feito o pedido, de assistência e aconselhamento técnico por outros Membros, para que seja facilitado o processo de padronização de requisitos técnicos. O art. 12, que dispõe sobre o tratamento especial e diferenciado de países em desenvolvimento, não os isenta das obrigações do Acordo de Barreiras Técnicas em relação a harmonização, padronização e cognição mútua de requisitos técnicos. No entanto, deles não se espera medidas que sejam inapropriadas às suas necessidades financeira, comercial e de desenvolvimento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 391).

Embora haja previsão de assistência técnica na OMC, esta se concentra quase sempre na capacitação dos países em cumprir as disposições da própria organização, ao invés de auxiliá-los a alargar suas habilidades para desenvolver o comércio (SOUSA, 2006, p. 78). Deve, pois, ser revista a questão dos requisitos técnicos para a importação de produtos provenientes de países menos desenvolvidos, utilizando critérios mais claros e realistas, evitando constituir-se como mero fundo protecionista, não ignorando a saúde e o bem-estar dos consumidores destes produtos.

Em contraste à irredutibilidade em relação à liberalização do setor agrícola e têxtil, a indústria e os serviços foram sempre áreas cuja liberalização foi de grande interesse aos países em desenvolvimento.

A questão do acesso a mercados de bens industrializados foi levada pelos países desenvolvidos sob o enfoque da redução de barreiras tarifárias, aumentando a oportunidade de exportações, tema rebatido pelos países em desenvolvimento, que consideravam necessária

certa margem de proteção à produção doméstica por meio de tarifas (AMORIM, 2006, p. 339).

Para tanto, foram concedidas medidas de salvaguarda aos países em desenvolvimento, para que eles pudessem proteger suas indústrias nascentes<sup>72</sup>. Constatou-se que países desenvolvidos não se sentiam ameaçados por medidas de salvaguarda por parte dos países em desenvolvimento, uma vez que suas indústrias em ascensão ofereciam baixo risco em relação ao domínio dos países desenvolvidos nos setores envolvidos, tanto em seus próprios mercados quanto em terceiros países. Recentemente, não obstante, foi constatada uma pressão para maior controle das práticas comerciais de países em desenvolvimento, porque, cada vez mais, estes países encontram-se com potencial para afetar as exportações de países desenvolvidos, tanto em bens quanto em serviços e tecnologia. Tal pressão foi refletida nas propostas dos EUA de incluir a regulamentação de serviços e propriedade intelectual na Rodada do Uruguai (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 370-371).

As negociações acerca do GATS (Acordo de Serviços), por sua vez, revelam grandes tensões entre alguns países desenvolvidos, como Japão, EUA e UE, e alguns países em desenvolvimento, como o Brasil e a África do Sul. Aqueles têm reivindicado uma maior e mais rápida liberalização no setor, enquanto estes têm adotado uma posição mais defensiva. Na Conferência Ministerial de Hong Kong (2005), emitiu-se Declaração em que se reafirma o respeito pela situação econômica dos países de menor desenvolvimento relativo, e que países em desenvolvimento têm direito a uma “flexibilidade apropriada”, em consonância com o art. XIX. 2 GATS (CELLI JR, 2008, p. 7):

Art. XIX. 2: O processo de liberalização respeitará devidamente os objetivos de políticas nacionais e o nível de desenvolvimento dos distintos Membros, tanto em geral, quanto nos diferentes setores. **Haverá flexibilidade apropriada para que os diferentes países em desenvolvimento abram menos setores**, liberalizem menos tipos de transações, aumentem progressivamente o acesso a seus mercados em função de sua situação em matéria de desenvolvimento e, quando concedam acesso a seus mercados prestadores de serviços estrangeiros, imponham condições destinadas à consecução dos objetivos referidos no Artigo IV (grifo nosso).

---

<sup>72</sup> As salvaguardas são mecanismos excepcionais, previstas pelo ordenamento da OMC, por meio das quais é conferida a um Membro a possibilidade de suspensão de suas obrigações, durante um período de tempo limitado que se faz necessário para que esse membro possa proteger sua economia ou seus produtos nacionais (BLIACHERIENE, 2007, p. 44).

Deve-se destacar que o GATS não promove uma definição de disciplinas relacionadas a subsídios no comércio de serviços, o que é prejudicial para países em desenvolvimento, que não têm condições de avaliar a competitividade ou perspectivas de mercado para provedores domésticos de serviços em face de provedores estrangeiros que possam estar potencialmente subsidiados. Disciplinar tal questão auxiliaria esses países a sustentarem sua vantagem comparativa em alguns setores de serviços, além de permiti-los subsidiar determinados setores de seu interesse, como serviços ambientais, saúde e transportes (CELLI JR, 2008, p. 10).

Umberto Celli Jr (2008, p. 9) afirma que deve haver um equilíbrio entre a eliminação de políticas meramente protecionistas e a manutenção e preservação do direito dos Membros de regular a prestação de serviços em seus territórios, com vistas à promoção de seu desenvolvimento. Para tanto, os países em desenvolvimento devem realizar uma reforma de seu quadro regulatório doméstico, concebendo uma estratégia diferenciada para cada setor de serviços.

Outra questão que tem gerado controvérsias nas negociações é a regulamentação multilateral de investimentos diretos estrangeiros: a regulação de investimentos internacionais tem dividido países desenvolvidos e em desenvolvimento em grupos antagônicos. O assunto foi introduzido na Conferência Ministerial de Cingapura (1996), sem que chegassem a consenso. Essa dificuldade de criar regras multilaterais sobre investimentos tem suscitado acordos bilaterais, que estipulam regras de proteção ao investimento estrangeiro que não constam na legislação interna do país que o recebe. Embora esses acordos propiciem aumento de Investimentos Diretos Estrangeiros em vários países, por estabelecerem regras mais transparentes e ambiente mais seguro para as transnacionais, eles diminuem a capacidade dos países hospedeiros de criarem contrapartida aos investidores estrangeiros, como o estabelecimento de metas de exportação (CELLI JR, 2008, p. 12-13).

Os países em desenvolvimento são avessos à criação de regras multilaterais de investimento, pois estas têm a possibilidade de restringir suas opções de políticas de desenvolvimento<sup>73</sup>. As disposições do TRIMS, de fato, limitam substancialmente a

---

<sup>73</sup> Não há, no TRIMS, nenhuma distinção entre o nível de desenvolvimento de cada país, o que pode gerar grande problema na implementação de medidas de desenvolvimento relacionadas ao comércio. Deve-se levar em consideração as enormes disparidades tecnológicas, sociais, regionais e ambientais entre os signatários do Acordo, para que ele gere benefícios equilibrados para todos (CORRÊA apud CELLI JR, 2008, p. 15-16).



capacidade dos Estados de exigir conteúdo local e estipular requisitos de desempenho ou de comércio exterior aos investidores estrangeiros<sup>74</sup>. O Brasil, por exemplo, vem defendendo a flexibilização das regras do TRIMS, para que seja possível contrabalancear medidas de investimento relacionadas ao comércio com a necessidade de desenvolvimento (CELLI JR, 2008, p. 13-15).

Em relação ao TRIMS, o desafio mais importante para os países emergentes seria encontrar o equilíbrio entre sua contribuição potencial para o aumento de atratividade e dos fluxos de investimento e a preservação de sua possibilidade de promoção de políticas industriais visando ao desenvolvimento (CELLI JR, 2008, p. 18).

Em conclusão, traçando um panorama do cenário geral dos setores liberalizados, presenciou-se redução de tarifas sobre produtos industriais em 35%, mercado de grande interesse a países desenvolvidos. Os produtos agrícolas, têxteis, calçados e aço, por sua vez, foram excluídos, pois os países desenvolvidos sempre foram menos competitivos no comércio desses produtos, o que levou à sua exclusão dos esforços da liberalização (NASSER, 2003, p. 39). Pode-se constatar, pois, uma desvantagem flagrante em relação aos países em desenvolvimento, que merece ser revista.

## 2.4 O TRATAMENTO DIFERENCIADO NO ÂMBITO PROCESSUAL DAS NORMAS DA OMC (ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS)

O Entendimento sobre Solução de Controvérsias prevê, também, algumas exceções às regras gerais quando as partes são países em desenvolvimento.

Em relação às regras do mecanismo de solução de controvérsias, estabelece o art. 8(2) que, quando a disputa é entre um país em desenvolvimento e um país desenvolvido, aquele pode requerer que pelo menos um membro do Grupo Especial seja também um país em

---

<sup>74</sup> Não se regulamenta, no TRIMS, a conduta de empresas transnacionais, cujas atividades possam ferir interesses econômicos do país hospedeiro. Umberto Celli Jr. (2008, p. 16) aponta um exemplo: se uma matriz proíbe uma subsidiária de exportar para privilegiar fontes de produção em outros países, em um contexto de estratégia global de produção, o país afetado não poderia interferir, o que vai contra a lógica de promoção de seu desenvolvimento.

desenvolvimento. É também atribuído tempo suficiente para que um país Membro prepare e apresente sua argumentação. No caso dos países mais pobres, dos demais Membros é exigida uma ponderação antes de acioná-los no âmbito da OMC, dada a situação especial daqueles países. Por último, o Secretariado da OMC é obrigado a dar assistência e aconselhamento legal a países em desenvolvimento no caso de litígio (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 392-393).

José Cretella Neto (2012, p. 407) enumera alguns dispositivos do Anexo 2, que conferem tratamento especial e diferenciado aos PMDs no Mecanismo de Solução de Controvérsias:

- a) Art. 3, §12º: confere aos PMDs a possibilidade de reclamarem contra países industrializados, fundamentando seu pedido com base nas provisões da Decisão de 05.04.1966, que permite tratamento diferenciado e favorável aos PMDs;
- b) Art. 4, §10º: estabelece que, durante o procedimento de consultas, os Países-Membros deverão dar atenção especial a problemas e interesses específicos dos PMDs;
- c) Art. 8, §10º: no caso de um litígio entre um PMD e um país desenvolvido, aquele pode solicitar que ao menos um membro do Grupo Especial (*panel*) seja originário de um PMD;
- d) Art. 12, §11º: quando uma ou mais partes num litígio for um PMD, o Relatório do Grupo Especial deverá indicar explicitamente uma maneira de assegurar tratamento diferenciado e mais favorável ao PMD durante o procedimento perante a OMC;
- e) Art. 21, §§ 7º e 8º: na fiscalização da execução das recomendações constantes do Relatório adotado pelo Grupo Especial, quando se tratar de matéria suscitada por um PMD, o OSC precisa considerar que ações adicionais deverá adotar, melhor se adaptando às circunstâncias peculiares da solução do litígio. Tais ações não devem levar em conta somente o alcance das medidas a respeito das quais o PMD apresentou reclamação, mas também seu impacto na economia do PMD atingido.

Além disso, o preâmbulo do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, que constitui o Anexo 1B, declara que o estabelecimento da OMC levava em particular consideração a necessidade de “facilitar a participação crescente dos países em desenvolvimento no comércio

de serviços e a expansão de suas exportações de serviços”<sup>75</sup> (CRETELLA NETO, 2012, p. 407).

O artigo 24 do anexo 2 trata do procedimento especial envolvendo países de menor desenvolvimento relativo. Ele reconhece a máxima “tratar desigualmente os desiguais”, sendo que um PMD deverá receber especial atenção quanto à situação econômica particular do país. Assim, as compensações ou a suspensão da aplicação de concessões ou outras obrigações não lhes deverá causar dificuldades excessivas. Nesses casos, se não for encontrada solução satisfatória ao longo das consultas realizadas, o Diretor-Geral da OMC ou o Presidente do OSC deverão oferecer bons ofícios, conciliação ou mediação de forma *preventiva*, isto é, antes do estabelecimento de um Grupo Especial (CRETELLA NETO, 2012, p. 455).

Tais exceções buscam equiparar as condições de disputa entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. O procedimento mais rígido de solução de controvérsias previsto na Rodada do Uruguai é mais benéfico para a diplomacia de países em desenvolvimento, sendo que um terço das ações no Órgão foi engendrado por países em desenvolvimento (JACKSON, 1999, p 321).

Evidencia-se um aumento na confiança no sistema estabelecido para resolver as controvérsias comerciais, uma vez que os PMDs passaram a ser usuários relativamente frequentes do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, não apenas como reclamandos<sup>76</sup>, mas também como reclamantes, tanto contra países industrializados quanto contra outros PMDs (CRETELLA NETO, 2012, p. 408-409).

Segundo um levantamento realizado por Dominique Carreau e Patrick Juillard (publicado na revista *Droit International Économique*, em 2007), nos primeiros anos de funcionamento da OMC, os reclamados no OSC eram países industrializados em praticamente 70% dos casos, contra somente cerca de 30% de PMDs, o que demonstra que os primeiros são os maiores violadores das normas da OMC. Em um novo balanço, realizado em janeiro de 2007, constatou-se que, além do aumento anual de 20-40% das disputas, os PMDs passaram a ser reclamados em 40% dos casos, o que demonstra a consolidação da confiança no atual sistema (CARREAU; JUIILLARD apud CRETELLA NETO, 2012, p. 414).

---

<sup>75</sup> No original: “*Desiring to facilitate the increasing participation of developing countries in trade in services and the expansion of their service exports including, inter alia, through the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness*”.

<sup>76</sup> Os EUA e a CE, quando não conseguem colocar-se de acordo pela via diplomática, acionam o Órgão de Solução de Controvérsias, tentando solucionar pendências comerciais entre si e com outros países desenvolvidos, e também contra PMDs ou NPIs (CRETELLA NETO, 2012, p. 413).

Há, no entanto, muitas críticas feitas contra o OSC: a falta de transparência e efetividade, a não aplicação do princípio de tratamento diferenciado, legitimidade de atuação tão somente governamental, excesso de legalismo e alto custo para países em desenvolvimento (FAIS, 2006, p. 121).

Litigar na OMC, além disso, cria a necessidade de um embasamento jurídico específico, extremamente custoso e dificilmente encontrável em países em desenvolvimento, não raramente desprovidos de recursos humanos e materiais necessários à apresentação de reclamações e a interposição de defesas. Embora essa maior “densidade jurídica” coloque todos os membros da OMC em posição de igualdade, desestimula soluções diplomáticas e implica custos que limitam a plena utilização do mecanismo por parte da maioria dos membros da OMC (PRADO, 2006, p. 267).

Em relação a subsídios, a experiência do contencioso com o Canadá (Embraer vs. Bombardier) demonstra a insuficiência dos dispositivos sobre tratamento especial e diferenciado do acordo<sup>77</sup>, revelando outros aspectos que colocavam países em desenvolvimento em desvantagem material em relação a países desenvolvidos<sup>78</sup> (PRADO, 2006, p. 347).

Uma das maiores deficiências do atual sistema de solução de controvérsias da OMC seria a falta de transparência e fornecimento de informações de forma efetiva a países em desenvolvimento.

No contexto da atual crise, há novas necessidades de monitoramento em benefício de países em desenvolvimento, pois, se estes não tiverem condições de supervisionar adequadamente o acesso ao mercado externo, não terão condições de detectar uma possível violação a compromissos da OMC que afetem suas economias, e, conseqüentemente, não

---

<sup>77</sup> O caso em questão refere-se à Disputa DS70, cujo Grupo Especial fora instaurado a pedido do Brasil contra o Canadá em 14 de abril de 1999. Tratava-se de subsídios que o governo do Canadá ou suas províncias estariam engendrando em prol de exportações de aeronaves civis, o que iria contra o artigo 3 do Acordo de Serviços da OMC. Embora o Grupo Especial e, posteriormente, o Órgão de Apelação tenham deferido pela suspensão de tais medidas, em favor do Brasil, o Canadá não as suspendeu. Conclui-se disso que o Órgão de Solução de Controvérsias não apresenta dispositivos suficientes para se equalizar as condições entre Membros desenvolvidos e em desenvolvimento, como neste caso específico, no qual houve ausência de meios de implementação de sua decisão.

<sup>78</sup> No caso do *antidumping*, o Brasil procurou melhor definição de regras demasiado permissivas, evitando a aplicação arbitrária do instrumento. No caso do meio ambiente, a posição brasileira era de abertura à discussão do tema, desde que não significasse um pretexto para medidas discriminatórias, inconsistentes com o SMC (PRADO, 2006, p. 346-347).

poderão levar o caso ao mecanismo de solução de controvérsias, com o intuito de manter outros mercados abertos aos seus produtos (BOWN, 2010, p. 5-6).

Torna-se necessário um monitoramento redirecionado em benefício de exportadores de países em desenvolvimento, uma vez que a OMC dificilmente dá informações a setores privados, o que seria fundamental para que uma empresa tome a decisão racional de proteger seus interesses comerciais, convencendo seu Estado de origem a se engajar no sistema de solução de controvérsias em seu benefício. A empresa exportadora precisa ser capacitada a atuar em conjunto com oficiais do governo do Estado no qual se insere para que possa potencialmente se utilizar do sistema, a fim de possibilitar seu acesso a mercados estrangeiros (BOWN, 2010, p. 6-8).

Para que um exportador se utilize do sistema de solução de controvérsias para reabrir um mercado fechado em decorrência de uma violação a um compromisso assumido por outro membro da OMC, é preciso, primeiramente, de informação técnica que evidencie a perda de acesso ao mercado em questão, de natureza econômica, jurídica e política. É muito cara a obtenção de tal informação, embora ela devesse, em tese, ser espontaneamente fornecida pelo sistema da OMC. Nesse aspecto, os países desenvolvidos encontram-se em vantagem, pois: a) ou as empresas tem capacidade econômica própria a fim de pagar especialistas que monitorem seus interesses em mercados estrangeiros; b) ou as empresas se organizam com outros exportadores naquele mesmo mercado, dividindo entre eles as custas deste monitoramento; c) ou seus próprios governos desempenham o monitoramento em seu benefício (BOWN, 2010, p. 10-11).

Chad Bown (2010, p. 11-12) propõe uma nova instituição de monitoramento multilateral e independente (*Institute for Assessing WTO Commitments*), que seria estabelecida, fundada e administrada independentemente do Secretariado da OMC. Tal iniciativa teria o condão de fornecer informações mais corretas aos exportadores de países em desenvolvimento, cujos interesses não são suficientemente defendidos no âmbito da organização.

Para responder à atual crise<sup>79</sup> e satisfazer expectativas políticas, pode-se esperar que os membros da OMC criem uma série de medidas protetivas que possam afetar o acesso de exportadores a seus mercados e constituam violações aos compromissos assumidos no âmbito da organização. Deve-se fazer um monitoramento adicional quando detectadas políticas que constituam potenciais violações ao *tratamento diferenciado* ou que discriminem entre empresas domésticas e estrangeiras (BOWN, 2010, p. 20-21).

Outro ponto que deve ser debatido é o aumento do protecionismo por parte de todos os atores econômicos globais. Em um período de crise, é comum se esperar que empresas domésticas demandem medidas de proteção de seus produtos contra a concorrência de produtores estrangeiros, como é o caso de medidas comerciais. Presenciou-se um aumento de 35%, de 2007 para 2008, das investigações no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, e outro aumento de 19,6%, de 2008 para 2009. Houve, também, um aumento geral de 29,5% de restrições a produtos importados neste período (BOWN, 2010, p. 22).

Embora a OMC tenha criado condições para que governos nacionais tivessem a permissão de investigar medidas lesivas aos seus mercados e respondê-las com novas restrições, há uma necessidade de que haja pelo menos duas evidências para que se justifique a imposição de uma nova barreira comercial: uma delas é que se comprove efetiva lesão ao mercado interno, e que esta lesão esteja correlacionada a uma medida de defesa comercial aplicada pelo país demandado. Esta causalidade é, pois, fundamental para que uma violação seja levada a litígio no âmbito da organização (BOWN, 2010, p. 22-23).

Tais abusos são de grande importância para exportadores de países em desenvolvimento, dado que 75% das investigações são contra medidas praticadas em prejuízo destes países. Tais políticas são mais questionadas por países em desenvolvimento, sendo que 50% das disputas iniciadas entre 2001 e 2008 são relacionadas a elas. Presume-se, então, que haverá muitos litígios na OMC iniciados por países em desenvolvimento no período pós-crise, em relação à restrição de seus produtos (BOWN, 2010, p. 23-24).

Outra limitação apresentada pelo sistema é a falta de efetividade das decisões proferidas pelo OSC, especialmente quando a parte vencedora é um país com pouca

---

<sup>79</sup> Por mais que seja necessário identificar novas barreiras comerciais originadas pela crise, países em desenvolvimento têm necessidade *natural e sistêmica* de monitoramento, independentemente de crise (BOWN, 2010, p.7).

expressividade no plano global. Isso se dá porque o mecanismo último de efetivação é a retaliação unilateral por parte do país demandante, e como poucos países em desenvolvimento representam, individualmente, uma ameaça à exportação de países desenvolvidos, a retirada de concessões não seria normalmente uma sanção efetiva. Assim, devido a este desequilíbrio de forças econômicas, medidas unilaterais podem ser aplicadas contra países desenvolvidos com grande impunidade (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 372-373).

As implementações e retaliações têm efeitos diferentes para os países em desenvolvimento, em decorrência de sua menor participação no comércio mundial. Cita-se o caso das *Bananas Chiquitas*, no qual EUA, Equador, Guatemala e México acionaram contra a CE, sendo esta vencida. Nesta ocasião, somente os EUA conseguiram coagi-la a cumprir o relatório, não obtendo os outros países o mesmo êxito<sup>80</sup> (FAIS, 2006, p. 120). Assim, para que os compromissos sejam válidos para todos os membros, deve-se promover uma previsão de descumprimentos e violações no já existente mecanismo de solução de controvérsias, reforçando o cumprimento igualitário (HOEKMAN, 2005, p. 16).

Por fim, deve-se ressaltar que há um problema no OSC relacionado ao descumprimento de prazos: um processo que deve perdurar no máximo ano e três meses tem sido realizado, no mínimo, em três anos. Juliana Marteli Fais (2006, p. 120) cita o caso pleiteado pelo Brasil contra as medidas compensatórias praticadas pelos EUA em relação ao aço brasileiro, que se iniciou em 2000 e ainda não findou<sup>81</sup>. O descumprimento de prazos gera maiores prejuízos a países em desenvolvimento, pois têm menor potencial de resistência sobre as práticas desleais ao comércio; enquanto aguardam a decisão do OSC, tais medidas são utilizadas contra eles, prejudicando demasiadamente suas economias.

Também não teve desfecho o caso no qual o Brasil requisitou o estabelecimento de consultas com as Comunidades Europeias com relação ao tratamento especial e diferenciado dado ao café solúvel sob a égide do Sistema Geral de Preferências da CE (*Generalised System*

---

<sup>80</sup> O caso refere-se à Disputa DS27, engendrada por Equador, Guatemala, Honduras, México e EUA contra as Comunidades Europeias. O Grupo Especial fora estabelecido em 8 de maio de 1996. O problema em questão era o regime de importação, distribuição e venda de bananas estabelecido pela Regulação do Conselho Europeu 404/93.

<sup>81</sup> Este caso refere-se à Disputa DS 218, na qual o Brasil requisitou consultas em 21 de dezembro de 2000. Trata-se de medidas compensatórias por parte dos EUA em relação a determinados produtos de aço originários do Brasil. A situação surgiu pelo fato de empresas brasileiras recém-privatizadas estarem se beneficiando de subsídios que seriam aplicáveis antes da época da privatização, tendo os EUA, pois, imposto estas medidas compensatórias. Nenhum Grupo Especial foi instaurado e as partes não chegaram a nenhum acordo.

*of Preferences*): as partes não chegaram a nenhum acordo e nenhum Grupo Especial foi instaurado<sup>82</sup>. Um caso semelhante foi a requisição de consultas pela Tailândia contra as Comunidades Europeias, também envolvendo seu Sistema Geral de Preferências para produtos agrícolas, caso em que também não se instaurou nenhum Grupo Especial e nem se chegou a algum acordo<sup>83</sup>.

A partir de todo o exposto neste item, pode-se enumerar, em síntese, os principais problemas da aplicação do tratamento especial e diferenciado no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC:

- a) A falta de transparência e fornecimento de informações aos países em desenvolvimento;
- b) A legitimidade de atuação tão somente governamental;
- c) A necessidade de embasamento jurídico específico;
- d) Um processo de altíssimo custo;
- e) A falta de efetividade das decisões implantadas pelo OSC.

A fim de que se possa efetivar o princípio da isonomia no âmbito processual das normas da OMC, tais deficiências devem ser sanadas, buscando a correta implementação dos dispositivos de tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento.

---

<sup>82</sup> O caso refere-se à Disputa DS154, na qual o Brasil requisitou consultas em 7 de dezembro de 1998 contra as Comunidades Europeias.

<sup>83</sup> Trata-se da Disputa DS242, na qual a Tailândia requisitou consultas com as Comunidades Europeias, em 7 de dezembro de 2001.



### **3 OS BRICS E O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO**

#### **3.1 A RELEVÂNCIA DOS BRICS PARA O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO**

##### **3.1.1 Rumos da nova ordem global**

O atual paradigma das relações internacionais tem sido amplamente debatido por especialistas, dado o seu caráter de transição. Já não mais se podem utilizar velhos conceitos<sup>84</sup> para se dissertar a respeito dos rumos da ordem global e do papel que as instituições irão desempenhar neste novo contexto.

É, ainda, amplamente veiculada a visão de que a globalização<sup>85</sup> revela a predominância do Ocidente, especialmente dos EUA, na economia mundial. Em consequência, o sistema multilateral do comércio favorecerá somente os interesses dos países ricos e das empresas transnacionais, principalmente sediadas naquele país. Tal raciocínio, no entanto, é falho, pois não apresenta toda a verdade e não está apto a explicar a complexidade do mundo globalizado, moldado por causas de natureza diversa (AMARAL JR, 2006, p. 25).

A estrutura dominante do sistema após o fim da Guerra Fria foi a unipolaridade, com a hegemonia estadunidense, pela sua capacidade de projetar sua ordem liberal por todo o mundo, o que modelou a presente estrutura do sistema internacional. Delegou-se, subsequentemente, um papel periférico a países em desenvolvimento no processo de modelagem da estrutura financeira internacional (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 3-4).

---

<sup>84</sup> Os conceitos normalmente mobilizados para analisar o cenário internacional (relação de forças, equilíbrio estratégico, ascensão de novos poderes, concerto de potências) refletem um mundo praticamente inexistente, na terceira onda de globalização capitalista (ALMEIDA, 2010, p. 133).

<sup>85</sup> A globalização é um fenômeno social caracterizado pela intensificação sem precedentes das relações que interligam pessoas e localidades ao redor do mundo, de tal sorte que fatos longínquos modelam eventos locais e são por eles modelados. Ela tem um caráter dialético e contraditório, pois o local e o universal mantêm relações complexas de interferências mútuas em nítido contraste com os processos sociais de feição unidirecional (AMARAL JR, 2008, p. 23).

Hoje, no entanto, o mundo é mais diversificado e complexo, além de menos estável, em decorrência da fluidez de informações e capitais, o que torna suas configurações institucionais mais voláteis (CASELLA, 2011, p. 107-110):

Pela primeira vez, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo carece de liderança global. Nos Estados Unidos, o conflito partidário e a dívida federal balizam sua posição enquanto superpotência. Na União Europeia, uma crise de dívidas abala a confiança em suas instituições. O Japão enfrenta uma situação similar, após um vazamento nuclear ocasionado por um tsunami, além de duas décadas de dificuldades econômicas e políticas. Tais nações, juntamente com o Canadá, formavam o G7, as democracias de livre mercado que ditavam os rumos da globalização. Atualmente, há uma carência de tal liderança (BREMMER, 2013, p. 12).

Segundo Ian Bremmer (2013, p. 13-14), também não há probabilidade de liderança por parte de instituições globais. No ápice da crise financeira, em 2008, líderes políticos de Estados desenvolvidos e emergentes se reuniram sob a cúpula do G20, que não produziu resultados substanciais<sup>86</sup>. É também pouco provável que o Conselho de Segurança da ONU, o FMI e o Banco Mundial consigam assumir tal liderança, devido ao fato de não refletirem a real balança dos poderes políticos e econômicos do globo.

A Conferência do Clima (Copenhague, 2009), por exemplo, fracassou devido ao fato de que não houve qualquer base de entendimento entre os principais participantes do mundo desenvolvido e dos países emergentes com a finalidade de se chegar a um acordo que exigisse sacrifícios de ambas as partes, além de que nenhum Estado ou bloco foi suficientemente influente para impor uma solução. É, pois, essencial para a coordenação da conjuntura internacional que as potências estabelecidas e emergentes concordem em dividir tanto os benefícios quanto as obrigações advindas de uma liderança compartilhada<sup>87</sup> (BREMMER, 2013, p. 21-22).

---

<sup>86</sup> O G20 se apresentou como um fórum que buscava refletir a verdadeira balança do poder internacional, além de sua diversidade sociocultural, sendo composto por 19 Estados mais a União Europeia. Tal intuito não fora consubstanciado na prática, haja vista que os interesses das potências estabelecidas e emergentes nele reunidas são diametralmente opostos, sendo um dos motivos pelo qual o G20 se apresentou mais como um fórum de conflitos do que de cooperação (BREMMER, 2013, p. 39-40).

<sup>87</sup> Tendo em vista que os atuais desafios transcendem fronteiras, desde a instabilidade econômica mundial e as mudanças climáticas até o terrorismo, os ciberataques e a segurança dos alimentos e da água, evidencia-se que a necessidade de cooperação nunca foi tão premente (BREMMER, 2013, p. 13).

No caso dos Estados Unidos, a superpotência até então estabelecida, com o envelhecimento da geração de *baby boomers*, a alta dos custos de assistência médica aumentaram os déficits do país, o que suscitou um período de austeridade, que só tende a se agravar. Em decorrência disso, os estadunidenses estão menos propensos a se envolverem na política internacional e mais céticos em relação ao comércio mundial. No caso deste, Ian Bremmer (2013, p. 25-26) aponta que os norte-americanos estão mais descrentes de que a globalização lhes seja favorável<sup>88</sup>. Eles acreditam, ao contrário, que estão presenciando uma invasão de produtos baratos e uma evasão de empregos.

Na União Europeia, após as crises de crédito em vários de seus Estados-membros, seus formuladores de políticas têm enfrentado dificuldades em recuperar a confiança internacional no bloco. Mesmo a Alemanha, que tem um papel destacado na globalização, deve suprir as economias mais fracas da zona do euro que hoje dependem de seu vigor econômico. Tal cenário suscita tensões dentro da UE, além de enfraquecer sua predisposição para enfrentar conflitos externos (BREMMER, 2013, p. 29-31).

Dado o cenário descrito, tem-se que uma nova ordem global está em vias de consolidação.

No contexto do unilateralismo, sob a hegemonia estadunidense, houve uma fase turbulenta no cenário global, com o uso unilateral da força, violações de princípios fundamentais de direito internacional dos direitos humanos (*e.g.* guerra do Iraque), além do não cumprimento de decisões do Tribunal Penal Internacional. De acordo com Paulo Borba Casella (2011, p. 5-6), tal cenário não se figuraria como o mais desejável para a ordenação global.

Um problema posto por esta nova ordem é que os seus novos participantes (os países emergentes) não apenas querem uma participação no sistema, mas também mudar suas regras, atuando de acordo com seus próprios interesses e não mais se submetendo à antiga conjuntura, favorável ao G7. Tais países têm tido êxito, pelo menos dentro de seus próprios territórios, para conseguir o que desejam, unindo forças em defesa de suas demandas (BREMMER, 2013, p. 33-34).

---

<sup>88</sup> Embora originalmente os EUA fossem o Estado mais dominante na modelagem do GATT (1947) e, posteriormente, da OMC, eles têm buscado progressivamente cooperação com outras grandes potências para continuar liderando o sistema. Ainda que sejam hegemônicos em assuntos de segurança, eles dividem os poderes econômicos com a UE (BARTON et al., 2006, p. 11).

Em relação ao sistema monetário, embora o multipolarismo<sup>89</sup> não seja, em si, danoso, uma vez que a competição estimule melhores políticas nacionais, há perigos intrínsecos que tornam necessário o fortalecimento de instituições internacionais. Afinal, sem uma cooperação econômica mais efetiva entre as nações, a coordenação inadequada de políticas macroeconômicas nacionais levará a um desbalanceamento global e a crise financeira de 2008 dificilmente será superada (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 6-7).

A consequência mais pungente da ausência de liderança global, além do problema da dificuldade de coordenação de interesses entre as nações, seria a sobreposição das forças econômicas sobre as políticas. A maioria dos atuais sistemas “imperiais” não mais se baseia na dominação militar e na extração forçada de recursos, muito menos na colonização de populações mais “atrasadas”, mas sim na organização, no controle e na extração de ganhos derivados dos fluxos de capitais financeiros, de tecnologia proprietária e de rendas advindas de sua posição hegemônica (ALMEIDA, 2012, p. 178).

Assim, os instrumentos mais importantes de poder e influência política internacional trajam as vestes de ferramentas econômicas, como o controle de acesso ao mercado, regras de investimento e políticas monetárias<sup>90</sup>. Isso se dá porque os governos das maiores potências têm priorizado a recuperação de sua saúde econômica em detrimento da intervenção em conflitos bélicos externos<sup>91</sup>.

A falta de liderança internacional levará os Estados a utilizarem petróleo, gás, metais e demais *commodities* como instrumento de política externa (BREMNER, 2013, p. 47).

Alberto Amaral Júnior (2006, p. 33) suscita um problema relacionado à governança global: ao contrário do governo, que pode impor suas decisões mesmo quando venha a

---

<sup>89</sup> Quatro fatores contribuíram para a multipolarização monetária internacional: a) mercados emergentes e exportadores de petróleo acumularam vastas reservas estadunidenses; b) o euro se tornou uma alternativa viável ao dólar norte-americano desde seu lançamento; c) com a queda do poder econômico norte-americano houve um enfraquecimento do multilateralismo comercial em favor de uma maior integração regional; d) uma maior influência e atuação de economias de mercados emergentes, por seu forte crescimento econômico, por políticas econômicas e por instituições mais amadurecidas (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 7-8).

<sup>90</sup> Ian Bremmer (2013, p. 99) afirma que é a força econômica, em detrimento da militar, que determina o balanço do poder internacional. Os atuais governos tratam o acesso estrangeiro às suas empresas, aos seus recursos naturais e aos seus consumidores como as armas mais valiosas ao seu dispor. Como resultado, erige-se uma grande onda de protecionismo global.

<sup>91</sup> Ainda que muitas potências remanescentes da velha ordem europeia ou da ordem bipolar da guerra fria façam cálculos estratégicos com base nessas velhas suposições, não é seguro que a futura ordem política e militar do sistema mundial das relações internacionais venha a ser organizada nos mesmos objetivos estratégicos que alimentavam o desejo de dominação (ALMEIDA, 2010, p. 134-135).

enfrentar a oposição de grupos internos, a governança, que se dá no âmbito das relações internacionais, requer a adesão dos destinatários, sem a qual não se cumprem as funções indispensáveis à persistência sistêmica. A governança, logo, prescinde da existência do governo, pois os processos formais e informais que dirigem a conduta coletiva atuam a despeito de contraírem ou não o respaldo da autoridade central<sup>92</sup>. Logo, não havendo a adesão de destinatários, uma organização não se sustenta no plano global, o que tem sido verificado pela dificuldade nas negociações em foros e organismos internacionais.

Neste cenário de readequação de hegemonias, torna-se central o papel das chamadas “potências emergentes”. A crise financeira acelerou a mudança do poder político e econômico global, que passou de uma ordem dominada pelos EUA para outra na qual as potências emergentes se tornaram indispensáveis para se chegar a soluções efetivas face às ameaças transnacionais em iminência (BREMNER, 2013, p. 82-83).

Deve-se destacar que o termo “emergente” é anterior a esta conjuntura. Ele surgiu no contexto das tentativas de promoção do desenvolvimento pela UNCTAD na década de 1970<sup>93</sup>. Ela se calcava nos princípios da autonomia e da autossuficiência coletiva, pelos quais se deveriam priorizar as relações de cooperação e integração econômica entre os países em desenvolvimento, com base no controle de seus recursos naturais. Tal opção tinha por intuito

---

<sup>92</sup> Robert Gilpin (em estudo publicado pela revista *Global political economy*, de 2001) aponta falhas das principais posições sobre o tema da governança global, quais sejam: o institucionalismo neoliberal, o novo medievalismo e o transgovernamentalismo: o institucionalismo neoliberal valoriza o Estado-nação e realça o papel das instituições para a cooperação internacional, a exemplo da OMC, das reformas no FMI e no Banco Mundial. Sobre este tema, exige-se uma maior transparência de tais organizações, uma vez que elas trabalham, em grande medida, sob o princípio da confidencialidade. Isso origina o problema de a cultura, o bem-estar e a vida cotidiana dos indivíduos serem cada vez mais determinados por instituições burocráticas sem feição definida. O novo medievalismo aponta a crise do Estado soberano em relação à configuração do cenário internacional. As organizações, em conjunto com as empresas multinacionais e as ONGs, reduzem o papel do Estado, tecendo relações complexas motivadas por interesses distintos. Assim, instiga-se uma sociedade civil transnacional, unida por uma ética de fins, compondo uma alternativa viável à ordem capitalista vigente e em condições de realizar o valor da dignidade humana. Tal configuração, no entanto, atribui pouca ênfase à execução de projetos sociais, pois marginaliza os instrumentos de coerção, necessários para que as sociedades humanas se mantenham coesas. O transgovernamentalismo estabelece a ordem internacional como um conjunto de relações estabelecidas por órgãos governamentais de Estados diferentes com a finalidade de cuidar de problemas específicos. Os defensores de tal visão declaram que a integração mundial é gerida por organizações transgovernamentais, que tratam as questões sob uma perspectiva técnica, isolada de influências políticas. A questão que se levanta a este respeito é se os vínculos burocráticos exacerbados pelo transgovernamentalismo suscitam dúvidas sobre a legitimidade das decisões tomadas por funcionários que não se submetem ao controle democrático (GILPIN apud AMARAL JR, 2008, p. 34-35).

<sup>93</sup> Nos anos 1960, a cooperação internacional para a solução de problemas de caráter econômico e social restringiu-se ao fenômeno da “descolonização em cadeia”, não existindo qualquer outra estratégia coordenada para o enfrentamento de problemas daquele teor (CASELLA, 2011, p. 130).

a redução da excessiva dependência econômica dos países em desenvolvimento em relação aos desenvolvidos (CASELLA, 2011, p. 132-133).

A tentativa de consolidação desta nova ordem internacional foi frustrada, uma vez que ela estaria em contradição direta com a evolução da sociedade internacional: à época, a maioria dos países em desenvolvimento sequer eram Estados independentes (CASELLA, 2011, p. 133).

Com a defasagem precoce daquele modelo desenvolvimentista, ele não chegou a se inserir no contexto pós-moderno do direito internacional. Muitos Estados passaram, pois, a se voltar para modelos regionais pautados, implacavelmente, pela proximidade geográfica (CASELLA, 2011, p. 134). Neste contexto, surgiu a primeira geração de países emergentes (os chamados “tigres asiáticos”) que tinha um protagonismo majoritariamente comercial, subscrito às suas regiões.

A atual geração de países emergentes tem uma participação diferenciada na economia global, uma vez que suas grandes proporções demográficas permitiram uma maior articulação de políticas proativas de projeção mundial (LIMA, 2010, p. 159).

As potências emergentes, atualmente, enfrentam desafios colossais para administrar suas próximas fases de desenvolvimento econômico e proteger sua popularidade política em âmbito interno. A China, embora tenha ultrapassado o Japão e se tornado a segunda maior economia do mundo, tem níveis de renda *per capita* que ainda colocam-na em condição de país em desenvolvimento. Mesmo os líderes chineses já reconheceram que sua estratégia de crescimento não tem como impulsionar a China à próxima fase de desenvolvimento. Para tanto, o país precisa readequar sua infraestrutura em uma escala jamais vista, além de criar uma rede de proteção social formal para 1,34 bilhão de pessoas<sup>94</sup> (BREMNER, 2013, p. 34-36).

---

<sup>94</sup> Apesar dos brilhantes resultados econômicos recentes da China, Ian Bremner (2013, p. 173-179) aponta que ela, em longo prazo, terá muitos desafios internos para tirar proveito do novo cenário multipolar. Seu problema básico é ainda depender muito dos padrões de gastos dos consumidores de países desenvolvidos para crescer e gerar novos empregos. O partido, extremamente avesso a riscos, deve vencer a resistência às mudanças, deixando de depender tanto das exportações para investir mais no mercado interno. A China, no atual paradigma, é uma grande potência com menor probabilidade de se desenvolver se continuar seguindo um caminho previsível. O país deve empreender reformas muito complexas e ambiciosas para se tornar uma potência de classe média, uma vez que o crescimento do país é instável, insustentável, desequilibrado e descoordenado.

A Rússia, por sua vez, ainda tem que diversificar seu poder econômico para além da exportação de petróleo e gás, além de lhe faltar o apelo ideológico e a influência militar de outrora. A Índia, por outro lado, apresenta grandes segmentos de sua economia bloqueados para investimentos estrangeiros de larga escala, limitando sua alavancagem na política internacional. Já o Brasil e a Turquia, embora desempenhem um papel diplomático destacado, tem-no restrito às suas respectivas regiões<sup>95</sup> (BREMNER, 2013, p. 38-39).

As ricas potências emergentes, no entanto, têm exercido uma influência cada vez maior em nível global, uma vez que podem emprestar dinheiro a outros países em desenvolvimento para investimentos em infraestrutura sem lhes fazer exigências de reforma ou um controle exacerbado de como as verbas foram gastas<sup>96</sup>. Dessa forma, poucos destes países ainda contam com as instituições ocidentais enfraquecidas. Em 2009 e 2010, o Banco de Desenvolvimento da China realizou empréstimos de mais de US\$ 110 bilhões para empresas e governos de outros países em desenvolvimento, o que ultrapassou os valores despendidos pelo FMI e pelo Banco Mundial (BREMNER, 2013, p. 43-44).

De acordo com Ian Bremner (2013, p. 49), as potências emergentes continuarão a aumentar sua capacidade de alavancagem no âmbito das instituições existentes e passarão a pressionar a criação de novas instituições. Este aumento de privilégios e de poder não os convencerá, portanto, a assumir um papel de liderança mais ativo na política internacional tendo em vista o grande ônus que tal posição trás, dada sua preocupação com seu delicado estágio de desenvolvimento econômico.

Deve-se, ainda, reiterar que, no atual cenário de transição da política internacional, não se estabelece apenas um sistema dividido entre potências estabelecidas e emergentes, mas

---

<sup>95</sup> Se a Índia conseguir a liberalização em mais setores de sua economia, evitar um choque de preços de alimentos e reverter a aceleração do êxodo rural, o país poderá ter papel mais destacado nas relações internacionais. Da mesma forma, se o Brasil mantiver a inflação sob controle, reduzir a desigualdade social e administrar de maneira mais eficiente a alocação de seus recursos naturais, ele poderá preservar sua posição como país mais influente da América Latina (BREMNER, 2013, p. 186-187).

<sup>96</sup> Recentemente, várias potências emergentes passaram a reiterar que a situação singular do dólar oferece aos EUA um privilégio que não mais lhes é merecido, uma vez que a crescente dívida do país faz com que a moeda não mais seja uma reserva de valor suficientemente estável para servir de moeda de reserva dominante no mundo. Não obstante, o dólar mantém sua função em razão de nunca ter havido alternativa viável a ele. Mesmo o euro só se presta como moeda de reserva alternativa em quantidades limitadas, sendo que as crises de dívida na zona do euro comprometeram a confiança em relação à moeda (BREMNER, 2013, p. 105).

também um sistema no qual há pequena coordenação entre os governos integrantes desses dois grupos (BREMMER, 2013, p. 43).

Tenta-se, a partir da descrição do cenário acima apontado, teorizar a respeito dos rumos que a atual conjuntura global assumirá nas próximas décadas, uma vez que ela é insustentável em longo prazo, devido à falta de cooperação entre os Estados e instituições e a aparente “anarquia” do cenário internacional. Há modelos mais simplificados, como o de Paulo Borba Casella (2011, p. 105-106), que indica duas possibilidades para uma nova ordem mundial racional e equitativa: a) haveria o retorno à hegemonia estadunidense; ou b) dar-se-ia a formação de um regime multipolar, que incluiria os EUA, a UE, países grandes como a Rússia e a China e alguns outros, sob a égide das Nações Unidas.

Ian Bremmer (2013, p. 184-185), por sua vez, lança duas condicionantes para responder a esta questão: a) se os EUA e a China terão ou não uma relação amistosa; b) se outros países têm força suficiente para desempenhar um papel importante e independente nesta nova ordem. O que definirá a primeira questão, na ordem econômica, é se as empresas estadunidenses continuarão a contabilizar grandes lucros dentro da China ou se as empresas chinesas, por outro lado, utilizarem sua crescente alavancagem dentro da burocracia chinesa para criar novos regramentos que lhes favoreçam face às empresas norte-americanas, o que levaria os dois governos a uma competição comercial mais agressiva.

Ian Bremmer (2013, p. 187-207), pois, estabelece quatro alternativas possíveis para a nova ordem mundial, que levam aqueles dois fatores em consideração:

- a) G2: pressupõe que os EUA e a China compartilhem a liderança global, com o alinhamento de interesses entre os dois países e a ausência de outra potência ou aliança de potências, consolidadas ou emergentes, capaz de competir com esta coalizão<sup>97</sup>;
- b) Concerto: pressupõe que os EUA e a China colaborem entre si, mas compartilhem sua liderança com outros países fortes. Trata-se da mesma conjuntura que a atual, com a fundamental diferença de que as potências estabelecidas e emergentes realmente trabalhem juntas, fazendo concessões e compartilhando o ônus da liderança;
- c) Guerra Fria 2.0: dar-se-á se os EUA e a China emergirem muito mais fortes que qualquer outra coalizão possível, mas mantiverem uma relação hostil entre si. Tratar-

---

<sup>97</sup> Coalizão: articulação de posições comuns em arenas de negociação (LIMA, 2010, p. 64).



se-ia, provavelmente, de uma disputa econômica sobre acesso a mercados, regras de investimento e valores monetários;

- d) Mundo de regiões: ocorreria no caso de os EUA e a China assumirem posições antagônicas em um mundo com outros Estados fortes. Em tal cenário, não haveria liderança global, apenas poderes em escala regional que forneceriam bens públicos dentro de suas respectivas esferas de influência, ignorando instituições multilaterais<sup>98</sup>.

Bremmer alude (2013, p. 207-216), ainda, a um quinto provável cenário: o G-Subzero, que seria um prolongamento indefinido dessa situação de transição e a carência de qualquer liderança, global ou mesmo regional, ameaçando uma imprevisível fragmentação da ordem internacional. Essa hipótese parte do contexto de que a globalização enfrenta um retrocesso fundamental, uma vez que as cadeias de suprimento globais se tornam ingovernáveis e surgem muito mais fronteiras dentro dos países.

Não é, pois, pacífico que a atual ordem vá se desenvolver para um multipolarismo harmônico e mais benéfico para os países em desenvolvimento, muito menos que as atuais potências emergentes assumam o papel de protagonismo em uma ordem mais justa e equitativa das relações internacionais.

Há uma multiplicidade de fatores econômicos e políticos que devem ser levados em consideração a fim de se determinar tal questão e que se tornarão mais evidentes nos próximos anos. Por hora, pode-se afirmar com segurança apenas que se trata de uma fase transitória da ordem global.

### **3.1.2 BRICS: uma tentativa de cooperação**

A partir de um agrupamento de economias emergentes com impacto atual e futuro sobre a economia mundial, constituiu-se o foro de diálogo entre os BRIC, que mais tarde incorporou a África do Sul e tornou-se BRICS (ALMEIDA, 2012, p. 208-209).

---

<sup>98</sup> Caso o cenário do mundo por regiões se concretize, espera-se que os BRICS aumentem suas relações comerciais e de investimento, além de aumentar seu peso diante de instituições como o FMI e o Banco Mundial (BREMNER, 2013, p. 211).

A expressão “BRIC” fora inicialmente cunhada por Jim O’Neill, vinculado ao banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001. Ele estabeleceu algumas comparações entre Brasil, Rússia, Índia e China e as economias do G7. A avaliação trazia projeções de crescimento daqueles países até 2050, como a perspectiva de que eles passariam, nesta data, a serem as principais economias do mundo. Dessa forma, a China seria a principal economia do mundo, seguida pelos EUA, Índia, Japão e Brasil (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 17).

O primeiro encontro de tentativa de formalização do grupo ocorreu em 23 de setembro de 2006, na LXI Sessão da Assembleia-Geral da ONU, em uma reunião informal. O grupo de países trocou opiniões a respeito da possibilidade de criação de um foro de discussões que se estabeleceria por conferências a partir de 2008 (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 17).

O primeiro encontro formal do grupo ocorreu entre os seus ministros das relações exteriores, em 16 de maio de 2008, na Reunião Ministerial de Ecatimburgo (Rússia). Ali, tratou-se da primazia do estado de direito e da diplomacia multilateral, com protagonismo para a ONU, reforçando-se as pretensões de o Brasil e a Índia tornarem-se membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Evocou-se, também, a necessidade de um sistema econômico global justo. Ainda, entendeu-se que a segurança energética, o desenvolvimento socioeconômico e a proteção ambiental estariam conectados. Ressaltou-se, além disso, que a cooperação Sul-Sul seria um elemento importante dos esforços internacionais no campo do desenvolvimento (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 18).

Em 2009, os BRIC divulgaram a Declaração Conjunta sobre Segurança Alimentar Global, introduzindo bases de entendimento sobre o tema. Manifestou-se apoio ao fornecimento de meios tecnológicos e financeiros, com intuito de preparar países em desenvolvimento para a implementação de medidas para a minimização das consequências das mudanças climáticas em matéria de segurança alimentar (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 18).

A I Cúpula dos Chefes de Estado dos BRIC ocorreu em Ecatimburgo, em 16 de junho de 2009, onde foram reiterados os pontos acordados no encontro dos ministros, determinando, ainda, que a cúpula do G20 tivesse um papel central para lidar com a crise financeira (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 19).

A II Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo ocorreu em Brasília, em 15 de abril de 2010. Nesta, ressaltou-se a contribuição financeira do BRIC ao FMI, reforçando o pedido de

aumento de suas quotas e de suas participações na escolha dos dirigentes do FMI e do Banco Mundial. No § 14 da Declaração Conjunta dessa reunião, evocou-se a necessidade de uma solução global para a Rodada de Doha. Os integrantes do BRIC adotaram um discurso contrário ao protecionismo comercial e às barreiras não tarifárias praticadas por países desenvolvidos. Suscitaram, também, a necessidade de cooperação técnica em vários setores (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 19-20).

A III Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo ocorreu em Sanya (China), em 14 de abril de 2011, quando ocorreu a adesão da África do Sul ao grupo. Apontou-se o paradigma de transformações nas relações entre os Estados para uma ótica multipolar, acelerada pela interdependência e pela globalização econômica. Reiterou-se o papel de destaque dos países emergentes na crise econômica global, o papel do G-20 financeiro e a reformulação do sistema financeiro internacional. Também se afirmou o interesse de se desenvolver energias limpas e se incentivar a cooperação técnica no setor, além da expansão da matriz nuclear (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 21).

Na ocasião de escolha do novo diretor-geral do FMI, em 24 de maio de 2011, os BRICS lançaram uma declaração conjunta, apresentando insatisfação quanto ao método de escolha do diretor. Alegou-se que tal cargo deveria ter privilegiado indivíduos comprometidos com a mudança necessária do sistema financeiro internacional, e não apenas a capacitação técnica (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 22).

A IV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo ocorreu em 29 de março de 2012, em Nova Délhi (Índia). Nesta ocasião, os BRICS reafirmaram a importância do G-20 como principal foro para a cooperação econômica internacional e demandaram por uma arquitetura financeira global mais representativa e por uma maior mobilização de recursos, por parte do Banco Mundial, para o financiamento do desenvolvimento. Em relação à OMC, congratularam a Rússia por sua acessão à organização, além de afirmar a intenção de se esforçar para uma conclusão bem-sucedida da Rodada de Doha.

A V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo ocorreu em 27 de março de 2013, em Durban, na África do Sul. Nesta, os BRICS criticaram as ações políticas da Europa, dos EUA, do Japão e de seus respectivos bancos centrais para lidar com a crise econômica, principalmente o aumento da liquidez global. Foi suscitada a ideia de criação de um Novo Banco de Desenvolvimento para mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e de

desenvolvimento sustentável nos BRICS e demais países em desenvolvimento. Foi novamente levantada a questão da reforma das quotas no FMI, com vistas a um sistema financeiro internacional mais representativo. Foram reiterados os esforços para a conclusão da Rodada de Doha e a prioridade ao desenvolvimento dos membros mais pobres e vulneráveis da OMC. A temática central da Cúpula foi a solidariedade intra-BRICS e a parceria para o desenvolvimento de países pobres, em especial os do continente africano.

A VI Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo está prevista para julho de 2014, em Fortaleza.

O BRICS ainda é um modelo a ser inventado: trata-se de um arranjo de cooperação entre os países do grupo, que se dá pela atuação coordenada, por meio de mecanismos intergovernamentais, e não de um modelo de integração, que pressuporia a criação de estruturas institucionais comuns<sup>99</sup>. Outro aspecto interessante do grupo é que não há fatores geográficos ou históricos que coadunem esses países a uma forma profunda de cooperação. Dessa forma, o modelo construir-se-ia de acordo com o interesse recíproco e com a mútua conveniência dos Estados. Há, não obstante, semelhanças de momento histórico e de condições relativas de inserção internacional de cada um dos BRICS, caracterizados como “potências emergentes”. Também se deve ressaltar que não há modelo predeterminado para comportar tal agrupamento, dado o caráter inédito desta coalizão (CASELLA, 2011, p. 9-11).

Paulo Borba Casella (2011, p. 11) aponta que os BRICS se tratam de uma “parceria entre grandes”, na qual cada um dos países exerceriam suas respectivas esferas de influência em suas regiões. Tal agrupamento não se pautaria pelo favor, mas pela eficiência, por terem todos uma inserção internacional semelhante, embora insertos em seus próprios contextos internos e internacionais, com várias complementaridades a serem exploradas.

O principal objetivo dos BRICS no cenário internacional é a formulação de uma nova governança global, haja vista o enfraquecimento dos papéis de liderança dos EUA e da União Europeia ocasionado pela crise econômica e financeira de 2008<sup>100</sup> (THORSTENSEN et al., 2012a, p. 23), conforme já se apontou anteriormente<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Paulo Borba Casella coloca que há pouca probabilidade de modelos institucional e normativo inovadores para os BRICS, posto que estes países não apresentam grande afinidade pelo direito internacional como ferramenta básica de operação e consolidação de espaços (2011, p. 141-142).

<sup>100</sup> O impacto da crise mundial em cada um dos BRICS revela que a China e a Índia praticamente não conheceram a recessão, mesmo sem dispor de recursos fiscais e de reserva tão vastas. O Brasil teve pequeno

O Brasil, a Rússia, a Índia e a China têm a oportunidade de se beneficiar de um modelo novo e inédito de gestão de interesses compartilhados, tanto em seu relacionamento mútuo quanto em relação a outros países. A África do Sul, como se verá adiante, embora pertença ao grupo, não tem sua inserção plenamente configurada (CASELLA, 2011, p. 5).

Os dirigentes dos BRICS declararam seu apoio a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados<sup>102</sup>, o que significa que eles não consideram a ordem mundial atual suficientemente democrática ou inclusiva (ALMEIDA, 2010, p. 148).

A defesa de uma ordem mais democrática, no entanto, dá-se unicamente no plano das instituições da governança global, em especial das atividades econômicas internacionais. Ou seja, tal mudança deveria servir prioritariamente para a acomodação dos interesses nacionais dos BRICS<sup>103</sup>, embora eles pretendam representar os demais países em desenvolvimento, ou servir de ponte entre eles e os países mais avançados (ALMEIDA, 2010, p. 148).

Tal modelo, pautado pela igualdade relativa de condições dos membros do grupo, e não pela exploração de uns em detrimento de outros, é caracterizado como cooperação sul-sul, em oposição ao modelo norte-sul. Esta forma de coalização se caracteriza pelo equilíbrio, que pode vir a prevalecer no contexto pós-moderno, que suscita um direito internacional mais consentâneo. Cria-se um modelo de trocas e cooperação internacional mais equitativo em termos econômicos e políticos, que apresenta caráter inovador<sup>104</sup>. Os BRICS são favorecidos

---

impacto em relação à recessão, devido à sua pequena expressão internacional, o que não lhe garante a manutenção do crescimento. A Rússia apresentou maiores debilidades (ALMEIDA, 2010, p. 153).

<sup>101</sup> O BRICS representa, para o Brasil, uma formalização de uma estratégia implícita em seus objetivos de política externa: consolidar um sistema internacional multipolar governado por organizações multilaterais, priorizando o desenvolvimento econômico e social (VISENTINI, 2013b, p. 135-136).

<sup>102</sup> Paulo Borba Casella aponta que a cooperação entre os BRICS deve visar a um modelo mais justo e equitativo, por já terem sido cada um de seus países, em suas respectivas histórias, objeto de exploração e de tratamento desigual pela matriz europeia ocidental (2011, p. 16). Eles teriam, pois, dever de evitar repetir tal exploração (2011, p. 108).

<sup>103</sup> Pela grande importância demográfica, econômica e militar, bem como pela disseminação gradual de tecnologias proprietárias e investimentos diretos, pode-se prever que a participação dos BRICS nas exportações mundiais de bens e serviços e no PIB total deverá se expandir a partir de valores atuais (ALMEIDA, 2010, p. 144).

<sup>104</sup> Segundo a visão de Paulo Borba Casella, a nova concepção de cooperação, na perspectiva BRICS, buscará integrar o núcleo do direito internacional pós-moderno, com um conteúdo mais humano, pela proteção internacional dos direitos fundamentais e pela observância dos pressupostos de sustentabilidade (2011, p. 116).

por se projetarem fora de sua região e do círculo imediato de relações bilaterais (CASELLA, 2011, p. 12-16).

No âmbito financeiro<sup>105</sup>, os BRICS apresentaram grande capacidade de coordenação, causando a reestruturação do poder decisório do FMI, com a consolidação do G-20 financeiro. A crise de 2008 foi precedida pela consolidação do papel dos BRICS como grandes exportadores, permitindo-lhes desempenhar papel de destaque na garantia de liquidez devido a um seguro estoque de reservas internacionais (LIMA, 2010, p. 167-168).

Os centros emergentes de poder muito provavelmente vão tratar de problemas globais de maneira muito diversa, em termos de reforma monetária internacional. Os BRICS, pela diversidade da estrutura política e do desenvolvimento econômico entre seus componentes, darão apoio a reformas que perpetuem sua nova posição de dominância política<sup>106</sup>, enquanto continuarão a criticar as instituições e a divisão de poder oriundas dos tempos da Guerra Fria<sup>107</sup>. É de se notar que, enquanto a China e a Rússia orientam-se por ambições geopolíticas, o Brasil e a Índia procuram tão somente consolidar seu avanço econômico e tornar o cenário mais favorável a países em desenvolvimento (DAILAMI; MASSON, 2009, p. 9-10).

Os BRICS também se destacam no cenário de investimento global, uma vez que eles têm surgido como o destino preferido para investimento estrangeiro direto. Seus governos também estão investindo pesadamente em infraestrutura, indústria, educação, saúde, habitação e turismo (KAPOOR; TEWARI, 2010, p. 150).

Os investimentos dos próprios BRICS têm o potencial de aumentar o nível geral dos investimentos em países pobres<sup>108</sup>, uma vez que investidores tradicionais evitam aqueles, por

---

<sup>105</sup> Maria Regina Soares Lima (2010, p. 164) aponta que os BRICS são uma coalizão feita apenas para a defesa de posições comuns na arena financeira global, não necessariamente se estendendo a outras questões, como comércio ou mudança climática.

<sup>106</sup> Os BRICS estão atuando por meio das seguintes estratégias: a) papel significativo em regular os mercados financeiros globais; b) uma retirada metódica do atual sistema monetário global baseado exclusivamente no dólar; c) reorganização do FMI em condições a eles mais favorável; d) um sistema monetário multipolar baseado em uma maior variedade de moedas (LETTIERI; RAIMONDI, 2009, p. 2).

<sup>107</sup> É de se notar que os três polos (EUA, Europa e BRICS) têm um interesse comum em manter a estabilidade financeira, além de facilitar o comércio e o crescimento econômico, uma vez que um exponencial crescimento nas transações de investimentos diretos estrangeiros criou uma forte mutualidade e interdependência entre esses blocos. Deve, não obstante, haver uma harmonização de interesses, por meio de uma estrutura de coordenação global mais fortificada, para que não se acentue uma já existente rivalidade entre esses blocos (DAILAMI; MASSON, 2009, p.3).

<sup>108</sup> Na década passada houve um significativo aumento dos investimentos estrangeiros diretos para países em desenvolvimento (*low income countries*), havendo uma abrupta queda em 2009 devido à crise global financeira. Esses fluxos de investimento, no período compreendido entre 2000 e 2008, cresceram anualmente em torno de

uma dificuldade de ambiente de trabalho. Os BRICS investem, também, na infraestrutura desses países (TAKABE; MLACHILA, 2011, p. 3).

Os investimentos diretos dos BRICS nos países pobres aumentaram rapidamente<sup>109</sup>. Na China, particularmente, enquanto os investimentos iniciais eram de empresas estatais em indústrias pesadas, com o tempo eles passaram a ser destinados também a agricultura, manufaturas e serviços, como telecomunicações<sup>110</sup>. É de se notar que países sem muitos recursos naturais também têm atraído investimentos significativos, além de que pequenas e médias empresas privadas têm se tornado os investidores mais dinâmicos (TAKABE; MLACHILA, 2011, p. 4).

O diplomata Paulo Roberto de Almeida (2012, p. 208-209) considera, no entanto, que se trata de uma percepção mais jornalística que acadêmica de que tais países possam impactar, de fato, na economia mundial. Não se pode descartar, entretanto, a formação de mecanismos de cooperação, a despeito de grandes diferenças políticas e até mesmo diplomáticas<sup>111</sup>. Ademais, a simbologia é bastante poderosa e o grupo pode, eventualmente, evoluir para uma relevante posição no cenário internacional.

Deve-se reiterar que, no contexto das potências emergentes, os BRICS não têm muito em comum, a não ser o desejo de aumentar sua influência no sistema internacional e limitar a capacidade do mundo desenvolvido de impor-se sobre eles. Entre pontos em comum, a China e a Índia estão entre os maiores importadores de energia, enquanto o Brasil e a Rússia, entre os seus maiores exportadores. A China e a Rússia têm governos autoritários, enquanto a Índia

---

20%. Esse período foi marcado por um forte crescimento global, condições financeiras favoráveis e um aumento de fluxos comerciais em países pobres. A liquidez mundial abundante, juntamente com taxas de juros baixas foram os fatores determinantes para que se investisse mais naqueles países (TAKABE; MLACHILA, 2011, p. 3).

<sup>109</sup> Os Investimentos Diretos Estrangeiros dos BRICS têm crescido mais rapidamente nos últimos anos que a média global, sendo que sua parcela do total de investimentos subiu de 1-2% para 9% em menos de dez anos, uma vez que esses países aderiram à tendência de estimular suas empresas nacionais a investir globalmente. Os países mais pobres foram os principais beneficiários desta situação, sendo que o investimento dos BRICS para aqueles países totalizaram 2,2 bilhões de dólares, 2-3% de seus investimentos, sendo a China a principal investidora do grupo (TAKABE; MLACHILA, 2011, p. 5).

<sup>110</sup> A política externa chinesa no continente africano está voltada à aquisição de concessões de exploração de recursos minerais, principalmente os energéticos. Isso visa a garantir segurança energética à China. Dessa forma, a atitude desta de não interferir nas questões políticas internas dos estados africanos, assim como a flexibilidade em relação aos empréstimos concedidos, tem favorecido grandemente sua influência político-econômica no continente (VISENTINI, 2013c, p. 27).

<sup>111</sup> Os BRICS dariam grande contribuição ao mundo se pudessem apresentar agendas minimamente coincidentes sobre como resolver, por via de comércio e investimentos, uma alternativa à cooperação tradicional ao desenvolvimento (ALMEIDA, 2010, p. 154). Os impasses entre países emergentes, no entanto (tendo em vista os impasses na Rodada de Doha e nas discussões de mudanças climáticas), tendem a ser recorrentes (LIMA, 2010, p. 167).

e o Brasil são democracias multipartidárias. Há, também, tensões entre eles, uma vez que a China e a Índia são rivais na disputa de influência da Ásia Meridional, enquanto a China e a Rússia disputam influência a Ásia Central e no extremo leste da Rússia. O Brasil é o único deles que está em uma região politicamente estável. A África do Sul, admitida no grupo em dezembro de 2010, não tem efetivamente nada importante em comum com os demais<sup>112</sup> (BREMMER, 2013, p. 45).

A China e outros mercados emergentes reconhecem o valor de ter maior proximidade com o continente africano e as possibilidades que a atual readequação de hegemonias pode criar. Foi com esse intuito que os BRIC convidaram a África do Sul para participar do grupo, em dezembro de 2010: pelas medidas tradicionais, a economia sul-africana não se equipara à dos demais membros do grupo. O FMI estimou, em 2010, que sua economia equivalia a um quarto da economia russa e apenas a 6% da chinesa. Não obstante, o país é membro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, grupo de estados emergentes formado por Angola (segundo maior produtor de petróleo do continente), Botsuana (maior produtor mundial de diamantes), Zâmbia (maior produtor de cobre da África) e Moçambique (com imensas reservas de carvão inexploradas). O estabelecimento de uma ligação com o continente cria grandes oportunidades para os integrantes de mercados emergentes que mais crescem no mundo, enriquecendo ambos os lados (BREMMER, 2013, p. 148-149).

Paulo Fagundes Visentini (2013a, p. 200) defende que o ingresso da África do Sul não enfraqueceu o grupo, tornando-o, ao contrário, mais forte. Isso porque sem ela, o Brasil configuraria como o ente mais “ocidental” dos BRIC, tornando-se alheio aos demais em termos históricos e geográficos. Com a acessão da África do Sul, estabelece-se uma ligação entre os oceanos Atlântico Sul e Índico, além de uma presença mais assertiva do grupo no continente africano.

Paulo Borba Casella (2011, p. 151-152), no entanto, exclui a África do Sul do grupo, por não considerá-la plenamente equiparável aos demais países, em razão de sérios problemas estruturais internos a solucionar. Destaca, ainda, que não há diferenças estruturais entre os

---

<sup>112</sup> Outras comparações podem ser feitas entre os BRICS: três são potências nucleares (China, Índia e Rússia), dois são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (China, Rússia). Em relação ao PIB, China, Brasil e Índia são as maiores economias, e em termos de desenvolvimento, Brasil, Rússia e China apresentam maiores valores de IDH. Apesar de potências regionais, apresentam carências e dualidades típicas de países em desenvolvimento. Em relação ao grau de internacionalização (porcentagem do comércio exterior em relação ao PIB), o Brasil é o menos internacionalizado (LIMA, 2010, p. 163).



BRIC e o IBAS<sup>113</sup>, sendo, inclusive, possível a implementação de uma estratégia conjunta BRIC e IBAS, o que resultaria em BRICAS. Para todos os efeitos deste estudo, no entanto, a África do Sul será considerada integrante do grupo, dada sua adesão em 2011.

Então, levando-se em consideração o estágio de desenvolvimento de cada um dos BRICS e as diferenças estruturais entre eles, não se pode esperar que tal coalizão exerça um papel significativo na economia global em curto prazo<sup>114</sup>. Uma superpotência só parece ter capacidade de ostentar esse título quando também dispõe de uma clara liderança tecnológica e certa dominação financeira, o que não é o caso de nenhum dos BRICS. A China está caminhando mais rapidamente nessa direção, sendo capaz de impor uma ruptura nos equilíbrios financeiros internacionais (ALMEIDA, 2010, p. 136).

Em relação ao crescimento e estabilidade macroeconômica, a China conseguiu manter por um longo período de tempo altas taxas de crescimento econômico e a menor taxa de inflação dos quatro países, tendo um desempenho excepcional na história econômica mundial. A Índia<sup>115</sup> e a Rússia<sup>116</sup> estão em posições intermediárias, tendo esta registrado um comportamento mais errático. O Brasil foi o país, entre os BRICS, que menos cresceu na última década, devido a uma taxa de investimento insuficiente para garantir patamares razoáveis no crescimento<sup>117</sup> (ALMEIDA, 2010, p. 141).

Paulo Fagundes Visentini (2013b, p. 136) apresenta três grandes desafios globais para os BRICS até 2020: evitar a eclosão de conflitos militares em larga escala; retomar o desenvolvimento econômico mundial; propiciar mecanismos de governança global calcados

---

<sup>113</sup> O IBAS, como foro de diálogo entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, foi criado para estimular a cooperação trilateral em muitas áreas de cunho social e econômico (ALMEIDA, 2012, p. 208). Uma das dimensões do IBAS é ultrapassar a estrutura centro-periferia do passado, no qual os laços econômicos eram, em maioria, construídos com países do Norte. Ocorrem profundas transformações econômicas no Sul e uma diferenciação daquele grupo face à globalização do capitalismo, tendo em vista sua diferenciada inserção na economia internacional (LIMA, 2010, p. 166-167).

<sup>114</sup> Os BRICS, em conjunção com o G7, poderiam determinar boa parte da agenda internacional, superando o G20, mais diversificado e heterogêneo. Não é provável, contudo, uma atuação conjunta do G7 e os BRICS, pois o G20 tem ocupado um espaço legítimo de atuação que ficaria difícil de deslocar (ALMEIDA, 2010, p. 145).

<sup>115</sup> A Índia tem população gigantesca. O que mais pesa em seu favor são estruturas econômicas e um ambiente de negócios mais capitalistas. Ocorrem, também, migrações massivas de indianos para os EUA e outros países, o que permite o estabelecimento de vínculos de negócios e de serviços com suas empresas inovadoras (ALMEIDA, 2010, p. 137).

<sup>116</sup> A Rússia parece ser o membro dos BRICS menos preparado para assumir uma participação ativa nos quadros de globalização capitalista, tendo enfrentado diversas dificuldades institucionais para integrar o GATT-OMC ou ser aceita como membro da OCDE (ALMEIDA, 2010, p. 138).

<sup>117</sup> A economia brasileira precisaria ser capaz de desenvolver fontes próprias de inovação tecnológica, o que não só depende da formação bruta de capital fixo, mas de uma cultura de inovação em empresas e universidades (ALMEIDA, 2010, p. 142).

na multipolaridade. Para tanto, eles devem adaptar suas estratégias individuais e coletivas para responder a uma conjuntura mais instável.

Neste tópico, conclui-se que os BRICS, enquanto foro de diálogo, tem tido efeitos nas esferas financeira e monetária, contribuindo para a maior cooperação entre as grandes potências emergentes. Não se pode, entretanto, superestimar as possibilidades do grupo, dados os fatores até então expostos. Observar-se-á, nos próximos anos, as reais consequências desta coalizão.

### **3.1.3 Atuação dos BRICS nas negociações da OMC**

Entre os BRICS, apenas três de seus componentes (Brasil, Índia e África do Sul) fizeram parte do Sistema Multilateral do Comércio desde os momentos iniciais de sua existência, após a Segunda Guerra Mundial<sup>118</sup>. Embora também fosse uma das signatárias originais do GATT/1947, a China se retirou do Acordo dois anos depois, devido à sua Revolução (1949), tendo se fechado ao SMC. A União Soviética, obviamente, não fora signatária do Acordo.

A China só se integrou à OMC recentemente, em dezembro de 2001, enquanto a Rússia apenas se tornou membro em agosto de 2012. Deve-se, antes mesmo de se entrar no mérito da atuação dos BRICS nas negociações multilaterais do comércio, dissecar o tortuoso processo de adesão daqueles países à Organização.

Com a crescente importância econômica da Rússia e da China, a situação de estarem fora da OMC tinha se tornado insustentável, face ao seu crescente agrupamento a países de economia emergente (Brasil, Índia e África do Sul). O processo de adesão daqueles países fora trabalhoso e extenso, por necessidade de adaptação de seus quadros econômicos.

O processo de adesão da China durou 15 anos. Uma das razões se deu pela ampliação do GATT/1947 para a OMC, sendo que as negociações passaram a conter outras

---

<sup>118</sup> Países signatários do GATT/1947: Austrália, Bélgica, Birmânia, Brasil, Canadá, Ceilão, Cuba, Tchecoslováquia, Chile, China, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Paquistão, Reino Unido, Irlanda do Norte, Rodésia do Sul, Síria e África do Sul.

pautas além de comércio de bens. Também, porque a forte intervenção econômica do Estado na China configurava práticas desleais de comércio, conforme estabelecido no acordo de subsídios e medidas compensatórias e *antidumping*. Foi também necessária a normalização das relações comerciais com os EUA (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 4-5).

Os compromissos assumidos pela Rússia em seu protocolo de adesão estão alinhados à meta de promover maior abertura comercial e maior integração ao comércio internacional. A Rússia espera modernização da economia para melhora do ambiente para investimentos estrangeiros no país. As negociações demoraram 18 anos, devido a divergências com propostas dos EUA: liberalização da agricultura e propriedade intelectual dos EUA e barreiras sanitárias da Rússia<sup>119</sup>. Embora as negociações bilaterais tenham terminado em 2006, os EUA ainda não reconhecem a Rússia como economia de mercado (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 5-6). Ainda, a entrada da Rússia à OMC estava ameaçada pelo veto da Geórgia, dado o conflito militar entre ambos os países. A Geórgia apenas suspendera seu veto após entrar em acordo com a Rússia, em 2008.

O protocolo de adesão da Rússia foi aprovado, pois, em dezembro de 2011. China e Rússia assumiram como compromisso a liberalização de seus regimes comerciais, a promoção de maior integração na economia mundial e de um ambiente mais previsível para investimentos e comércio internacional, além da adoção de políticas domésticas em conformidade com as regras da OMC (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 6).

Os protocolos de adesão da China e da Rússia preveem um período de implementação dos compromissos. Na questão de acesso ao mercado, a China se comprometeu a gradualmente reduzir as tarifas de importação, além de barreiras ao comércio, e permitir maior acesso ao mercado. Foi, também, estabelecido um prazo de três anos para que empresas estrangeiras pudessem importar e exportar diretamente em todo território chinês (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 7).

Houve uma rigidez maior para a adesão da Rússia<sup>120</sup> pela percepção de que as negociações com a China deixaram lacunas que permitiram a manutenção de certas medidas

---

<sup>119</sup> Na OMC, as negociações do processo de adesão da Rússia expuseram eixos de divergências comerciais com os EUA, o que pode vir a ser objeto de disputas no OSC (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 11).

<sup>120</sup> Na Rússia foram assinados 57 acordos bilaterais para bens; houve pressão maior sobre a Rússia que sobre a China para redução de tarifas de importação de bens, pois as tarifas chinesas tiveram um teto maior. Em termos de serviços, a Rússia assinou 30 acordos de acesso ao mercado. Em relação a controle de preços, o governo russo

protecionistas, além da transformação no cenário de comércio global nos dez anos transcorridos desde a aprovação da adesão da China. Ambos tiveram tratamento diferenciado para a implementação de acordos da OMC, destinado para países em desenvolvimento, embora ambos figurem entre economias com taxa de crescimento em destaque (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 9).

Atualmente, todos os BRICS são membros da OMC, mas dada a recente acessão da Rússia, não se pode esperar, neste estudo, que o país tenha influído de maneira significativa na Organização. É interessante apontar que a única declaração conjunta assinada pela Rússia na VIII Conferência Ministerial da OMC (Genebra, 2011) envolveu os BRICS. A China, não obstante, como se verá adiante, é um de seus membros mais influentes, tanto nas negociações multilaterais do comércio quanto na atuação no Órgão de Solução de Controvérsias.

As análises feitas a respeito da atuação dos BRICS na Rodada de Doha (2001), em face do exposto, constarão apenas os BICS (Brasil, Índia, China e África do Sul), por estarem presentes desde o seu início. A Rússia, que só passara a integrar a OMC após a VIII Conferência Ministerial, tivera poucas oportunidades de atuar diretamente nas negociações, sendo, por ora, excluída da análise deste tópico.

Na Rodada de Doha, os BICS não se apresentaram como grupo de interesses específicos, mas participaram em outros grupos de negociação em coordenação com outros países em desenvolvimento, apresentando, inclusive, propostas conjuntas (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 400). O setor de maior problematização nas negociações da Rodada de Doha, tanto entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como se abordou no capítulo anterior, quanto entre os próprios países emergentes, fora a liberalização do setor agrícola.

Nas negociações comerciais da OMC, a coalizão dos BICS apresentou pouca relevância, uma vez que, nesta área, o protagonista de destaque foi o G-20 agrícola<sup>121</sup>. A criação deste deu-se como reação à proposta dos EUA e da EU de redução das ambições da

---

opôs uma reserva, por ser assunto interno a ser determinado por políticas sociais domésticas (NAIDIN, BRANDÃO; VIANA, 2012, p. 7-8).

<sup>121</sup> Integrantes do G-20 agrícola: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Tcheca, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Rodada de Doha nas questões agrícolas<sup>122</sup>, o que contradizia a “Agenda de Desenvolvimento” adotada no início das negociações (LIMA, 2010, p. 170).

O Brasil, a Índia e a China coordenaram a criação desse grupo, rejeitando a proposta dos EUA e da UE sobre a agricultura, que tinha por objetivo acabar com o impasse da Conferência Ministerial de Cancún (2003). A partir do sucesso do grupo, o Brasil e a Índia passaram a compor o G4, conjuntamente com os EUA e a UE, que tinha por intuito assumir o papel de liderança na conclusão da rodada em 2008, no âmbito da OMC, o que alterou a polarização de interesses nas negociações de acordo com o nível de desenvolvimento de seus membros (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 399).

Há posições divergentes entre os países emergentes a respeito da liberalização agrícola, uma vez que Brasil, Argentina e África do Sul ainda participam do grupo do Cairns<sup>123</sup>, favorável à liberalização agrícola, enquanto a Índia e a China são integrantes do G-33<sup>124</sup>, que tem por objetivo proteger pequenos agricultores dos efeitos da liberalização (LIMA, 2010, p. 170-171).

O Brasil teve postura ofensiva nas negociações por ser um grande exportador com interesse em todos os pontos do mandato. Ele apresentou uma diplomacia ativa na OMC enquanto defensor da liberalização de mercados, buscando mitigar o desbalanceamento entre sua maior produtividade no sistema global e sua pequena participação no comércio internacional. O país tem se guiado por dois objetivos específicos nas negociações: assegurar a liberalização do setor agrícola, com o fim do protecionismo europeu e estadunidense do setor; recusar-se a fazer qualquer concessão no comércio de manufaturas enquanto tal cenário não se reverter. Com isso, ele busca estabelecer a reciprocidade no comércio entre países ricos e emergentes (CERVO, 2010, p. 45).

---

<sup>122</sup> Em relação à liberalização do setor agrícola, o mandato de Doha estabelecia três objetivos: a) acesso a mercados; b) redução com vistas à eliminação de subsídios à exportação; c) reduções substanciais a medidas de apoio interno por parte dos grandes subsidiadores agrícolas. Tais ações deveriam contemplar o princípio de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 400).

<sup>123</sup> Integrantes do Cairns: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

<sup>124</sup> Integrantes do G-33: Antigua e Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botsuana, China, Costa do Marfim, Cuba, Congo, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guiana, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Laos, Ilhas Maurício, Madagascar, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue.

A Índia e a China, por sua vez, com produção agrícola majoritariamente familiar, adotaram postura defensiva nas negociações. Apesar dessas diferenças de perfil, Brasil, Índia e China lideraram a criação do G20 agrícola, visando à reforma política agrícola dos países desenvolvidos, que tinham altas taxas tarifárias, muitas quotas tarifárias e um sistema grandemente distorcivo de subsídios à exportação e à produção interna. Este grupo encontrou oposição do G10<sup>125</sup>, liderado por Japão e Suíça, que era contrário à liberalização do setor agrícola e favorável à manutenção dos níveis de subsídios à agricultura (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 401).

O maior ponto de discordância da Rodada, no entanto, esteve na proposta apresentada para o Mecanismo de Salvaguarda Especial, na qual países em desenvolvimento poderiam aumentar suas tarifas de importação em 15% acima do valor consolidado caso as importações de produtos agrícolas aumentassem 40% em relação à média dos três anos anteriores. A Índia, a China e a Argentina a consideraram insuficientes, enquanto o Brasil as acatou em primeiro plano (LIMA, 2010, p. 171). Esse tema inviabilizou a conclusão da Rodada.

Pode-se empreender, pois, que o setor de maior problematização da Rodada tem sido a questão agrícola, mas pode-se esperar uma conclusão otimista para esta questão a partir da maior coordenação de interesses entre os BICS, com a criação do G-20 agrícola. Há outros dois acordos da OMC que geraram grande divergência entre aqueles países nas negociações multilaterais do comércio: o Acordo sobre *Antidumping* e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Em relação ao Acordo sobre *Antidumping*, a Rodada de Doha tinha por objetivo um maior esclarecimento sobre problemas conceituais<sup>126</sup>. O ponto de maior convergência de interesse dos BICS em relação a este acordo foi a crítica à prática de zeragem (*zeroing*), que deduz do cálculo do preço médio de exportação valores superiores ao valor normal e só incorpora valores inferiores, o que aumenta o valor do *dumping*. Com isso, eleva-se a margem de *dumping*, podendo-se aplicar o valor do direito como compensação (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 420-421).

---

<sup>125</sup> Integrantes do G10: Taipei, Coréia do Sul, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Ilhas Maurício, Noruega e Suíça.

<sup>126</sup> Considera-se *dumping* a introdução de um produto no comércio de outro país por menos que seu valor normal, ou seja, se o preço de exportação do produto exportado de um país ao outro for menor que o preço comparável, para produto similar, quando destinado ao consumo no país exportador.

Os BICS tinham, entretanto, interesse diverso nessa área: o Brasil apresentou proposta em quase todos os temas, tendo por objetivo o estabelecimento de critérios mais rigorosos para a aplicação das medidas. A China teve uma atuação discreta, atendo-se a criticar a cláusula de economia de não mercado, pela qual se pode usar um terceiro país no cálculo do valor do produto nacional, e a metodologia de zeragem<sup>127</sup>. A Índia e a África do Sul tiveram a mais discreta das participações, sendo que aquela criticou a prática da zeragem e foi favorável à regra do direito menor, que exigia a escolha do menor valor entre a margem de dano e a margem de *dumping* para a aplicação de um direito *antidumping* (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 418).

Isso se dá porque a China é o principal alvo de aplicação de medidas *antidumping*, não só por parte dos integrantes dos BICS, mas por outros membros da OMC<sup>128</sup>. A Índia, por sua vez, é o país entre os BICS que mais fez uso dos mecanismos de defesa comercial, sendo o que mais usou medidas *antidumping* contra a China<sup>129</sup> (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 140). Revela-se, pois, que o Acordo sobre *Antidumping* é um dos maiores pontos de divergência entre os BICS, tendo em vista a larga utilização da medida de defesa comercial entre eles, principalmente entre a China e a Índia.

Em relação ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), a Rodada de Doha estabelecia como objetivo a existência de maior esclarecimento e

---

<sup>127</sup> O primeiro passo para sua investigação de *dumping* é a determinação do valor normal do produto, para posterior averiguação da margem de *dumping*. Surge a dificuldade de se determinar o valor normal em países cujas economias podem ser consideradas como não sendo de mercado, uma vez que o preço pode ser afetado por decisões do Estado. No caso da China, seu protocolo de acesso previu que deveria ser utilizado o preço praticado no mercado doméstico de um terceiro país, tornando a determinação do *dumping* mais objetiva. Tal metodologia, não obstante, não pode ser aplicada aos setores chineses que comprovarem produzir sob práticas de economia de mercado (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 140-141).

<sup>128</sup> A China foi o país dos BRICS contra o qual mais se iniciaram processos (804) e que mais recebeu aplicações de medidas *antidumping* (590). Os principais demandantes são Índia, EUA, UE, Argentina, Turquia e Brasil. Já como demandante, iniciou 186 investigações e aplicou 145 medidas, sendo os membros mais afetados os EUA (32 investigações e 23 medidas), Coreia do Sul (31 investigações e 26 medidas), Japão (31 investigações e 25 medidas) e UE (15 investigações e nove medidas). A China é parte demandada em 21% das investigações, recebendo 24% do total de medidas aplicadas. Como parte reclamante, é o oitavo país que mais iniciou investigações e o quinto que mais aplicou medidas (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 144).

<sup>129</sup> Em relação à Índia, entre 1995 e 2011, iniciaram-se 149 processos, acarretando na aplicação de 91 medidas. Os membros que mais demandaram foram UE, EUA e África do Sul. Como reclamante, propôs 637 investigações, aplicando medidas em 450 casos. O país mais afetado foi China (142 investigações e 109 medidas), seguida da Coreia do Sul, UE, Taipé e EUA. A Índia é o país que mais aplica medidas *antidumping*, correspondendo a 16% das investigações e a 18% do total de medidas aplicadas (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 143).

aprimoramento de conceitos existentes<sup>130</sup>. Era interesse de países desenvolvidos o alargamento do conceito de subsídios proibidos, o que afetaria governos centrais como a China e a Rússia. Já o Brasil apresentou propostas de diminuir o ônus da prova dos países em desenvolvimento que estivessem em litígio contra países desenvolvidos. O país levantou, também, os critérios para se delimitar subsídios e créditos à exportação que são considerados como proibidos (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 425).

Nas negociações em relação ao ASMC, o Brasil apresentou proposta para o cálculo do benefício quando só existirem financiadores públicos, para os financiamentos de longo prazo. A Índia, por sua vez, propôs que a comparação utilizasse como critério a taxa de juros média de um título do governo com maturidade mais próxima possível do crédito à exportação em questão, acrescida de uma margem fixa de cem pontos-base (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 428).

É interessante destacar que, em economias cujo controle dos preços é feito pelo Estado, torna-se difícil auferir eventuais contribuições feitas aos entes privados. Dessa forma, no caso da China, classificam-se questões de subsídio como *antidumping*, pois a verificação da margem de *dumping*, ainda mais se utilizando do valor normal praticado em um terceiro país, é menos complexa que a prova de uma contribuição financeira feita pelo governo. A partir do momento que a China for reconhecida como economia de mercado, em 2016, visiona-se a tendência do aumento de investigações de subsídios em detrimento de investigações de *antidumping* (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 151). Espera-se que o mesmo ocorra em relação à Rússia, dado o fato de sua economia também não ser considerada de mercado.

Observa-se uma grande divergência entre os BICS em relação ao esclarecimento de conceitos de medidas de defesa comercial contra práticas desleais, o que mostra prioridade dos membros em relação aos seus próprios interesses nacionais. Há, no entanto, negociações sobre outros acordos que não só os BICS, mas os países em desenvolvimento, de maneira geral, apresentam-se altamente concordantes.

---

<sup>130</sup> Considera-se que existe subsídio se: a) existir contribuição financeira do governo ou de algum órgão público; b) existir alguma forma de suporte a renda ou preço; c) for conferido um benefício. Contribuição financeira é entendida como transferência direta de fundos, perdão de dívidas governamentais, fornecimento de bens ou serviços pelo governo, ou pagamento feito via órgão público ou privado por determinação do governo. Segundo o entendimento do Órgão de Apelação, subsídio é a contribuição financeira concedida pelo governo, colocando o beneficiário em posição mais vantajosa, o que acarreta em concorrência desleal (THORSTENSEN; RAMOS; MÜLLER, 2012, p. 149-150).



Em relação às questões de propriedade intelectual, os BICS lideram a coalizão para negociar temas como saúde pública e diversidade biológica em relação ao acordo TRIPS. As negociações têm sido favoráveis aos seus interesses, por haver apoio dos países em desenvolvimento e de importantes países desenvolvidos (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 430).

A proposta dos BICS e de outros países em desenvolvimento era de que, no ato do depósito da patente, fosse notificada a origem do recurso genético ou o conhecimento tradicional utilizado no desenvolvimento do produto ou processo. Os EUA se opuseram a tal proposição, enquanto os BICS, a UE e o Grupo Africano, que compõem o grupo *W-52 Sponsors*<sup>131</sup>, apoiaram-na (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 431).

Nos acordos sobre Serviços, a China, a Índia e o Brasil defendiam maior abertura dos mercados em diversas áreas de serviços. A Índia e a China tinham, também, interesse na redução ou eliminação das exceções à cláusula de não discriminação entre países, que, embora previstas como temporárias e já tendo seu prazo expirado, ainda continuam em vigor. Sua eliminação teria como resultado maior liberalização na área de bens e serviços culturais, de grande interesse para produtores de países em desenvolvimento (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 432).

Em relação ao tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento na área de serviços, os BICS defendiam objetivos do GATS em aumentar a participação daqueles países por meio de negociação de compromissos específicos, com o objetivo de promover crescimento econômico e desenvolvimento. Eles defenderam o movimento de pessoas para a prestação de serviços, baseado na possibilidade de imigração temporária de mão de obra especializada e mais competitiva para os países desenvolvidos. Tal proposta encontra grande

---

<sup>131</sup> Integrantes do *W-52 Sponsors*: Albânia, Angola, Antígua e Barbuda, Áustria, Barbados, Bélgica, Belize, Benin, Botsuana, Brasil, Bulgária, Burquina Fasso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Central Africana, Chade, China, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Croácia, Cuba, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Djibuti, Dominica, República Dominicana, Equador, Egito, Estônia, União Europeia, Ilhas Fiji, Finlândia, Macedônia, França, Gabão, Gâmbia, Geórgia, Alemanha, Gana, Grécia, Granada, Guiné, Guiné Bissau, Guiana, Haiti, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Jamaica, Quênia, Quirguistão, Letônia, Lesoto, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Madagascar, Malaui, Mali, Malta, Maurítânia, Ilhas Maurício, Moldava, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Países Baixos, Níger, Nigéria, Paquistão, Papua Nova Guiné, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Ruanda, São Kitts e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, Ilhas Salomão, Espanha, Sri Lanka, Suriname, Suazilândia, Suécia, Suíça, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uganda, Reino Unido, Zâmbia e Zimbábue.

resistência desses países, devido a problemas de imigração ilegal (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 432).

Tais acordos relevam interesses convergentes entre os BICS, dado que são setores de sua economia diretamente relacionados ao seu desenvolvimento, principalmente em relação à saúde pública e à especialização de mão de obra. As negociações sobre a tentativa de inclusão de novos temas a serem regulados sob a égide do Sistema Multilateral do Comércio (quais sejam, padrões trabalhistas, meio ambiente, concorrência, investimentos, facilitação ao comércio e transparência em compras governamentais) também revelaram convergência entre os BICS.

Os países desenvolvidos, especialmente os EUA e a União Europeia, preconizam a inclusão de novos temas na agenda de negociação da organização, enquanto os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo se opõem a esta inclusão. Isso se dá, pois estes novos domínios reforçariam as vantagens comparativas daqueles em detrimento das vantagens destes. O desequilíbrio é ocasionado pelo fato de as adaptações exigidas dos países desenvolvidos não provocarem modificações estruturais significativas, resumindo-se à restrição e à transição de barreiras e quotas tarifárias e à diminuição de subsídios (THORSTENSEN et al., 2012c, p. 302-303).

Argumenta-se que a expansão dos temas de interesse na Rodada de Doha geraria incertezas, o que dificultaria ainda mais as negociações no âmbito da OMC. A objeção dos países em desenvolvimento a esta implementação se dá como reação à imposição de uma estrutura legal mais benéfica aos interesses do mundo desenvolvido (THORSTENSEN et al., 2012c, p. 304).

O tema que mais ilustra esta problemática seria a inclusão de padrões trabalhistas na regulação da OMC: os países desenvolvidos, que têm alto nível de proteção social, diziam ter menor vantagem comparativa em relação aos outros membros que exerciam nível menor de proteção, ou seja, países em desenvolvimento. O grande temor levantado nessas discussões era de que, se não houvesse regulação multilateral sobre a matéria, os governos seriam estimulados a flexibilizar seus níveis de proteção social, o que caracterizaria uma “corrida em direção ao abismo” (*race to the bottom*). Na Conferência de Cingapura (1996), no entanto, dada a resistência dos países em desenvolvimento, o tema não obteve consenso, não tendo sido aceita a criação de um grupo de trabalho especial para a questão trabalhista. Afirmou-se

que o fórum mais qualificado para tratar do tema seria a Organização Internacional do Trabalho (THORSTENSEN et al., 2012c, p. 306-307).

Outro tema que releva essa questão seria a inclusão se padrões ambientais à regulação multilateral comercial, que, segundo a ótica dos países em desenvolvimento, como já fora abordado no capítulo anterior, seria apenas pretexto para medidas protecionistas.

O grande problema da inserção dos novos temas nas negociações da OMC não se trata das questões em si, mas da forma como se buscou inseri-las e aplicá-las, uma vez que os países em desenvolvimento temiam que as novas regras pudessem ser utilizadas pelos países desenvolvidos como barreiras à importação de seus produtos (THORSTENSEN et al., 2012c, p. 316). Por estabelecer convergência de interesses entre países em desenvolvimento, a reprovação de inclusão desses novos temas trouxe uma oportunidade de união de interesses entre os BICS.

Pode-se concluir que a Rodada de Doha foi, indubitavelmente, a primeira coordenação bem sucedida dos BICS, dada a consolidação do G-20 agrícola, formado com o intuito de apresentar contraposição à União Europeia e aos Estados Unidos neste setor, para desbloquear as negociações às vésperas da Conferência Ministerial de Cancún. A articulação dos BICS, entretanto, evidenciou limites, uma vez que seus membros não tiveram êxito em superar as diferenças em seus interesses comerciais para se apresentarem como um grupo negociador coeso, como ocorreu nas negociações de *antidumping* e de subsídios (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 433-434).

Houve casos em que os BICS souberam superar diferenças em setores específicos de negociação e articularam uma frente de oposição aos rumos da rodada, quando os interesses de países em desenvolvimento se viram amplamente afetados pela evolução das negociações multilaterais. Um exemplo foi a retomada, após o impasse da Conferência Ministerial de 2003, do paradigma do desenvolvimento como norte das negociações multilaterais (THORSTENSEN et al., 2012b, p. 434).

Na cúpula dos BRICS em Nova Délhi, no final de março de 2012, os ministros do comércio, não obstante, manifestaram pessimismo em relação à conclusão da Rodada de Doha. A entrada da Rússia na OMC estabelece base comum de critérios pelo reforço de iniciativas de negociações bilaterais no regime de comércio da OMC, mas as possibilidades de real convergência de interesses na coordenação entre os BRICS ainda estão a ser exploradas (NAIDIN; BRANDÃO; VIANA, 2012, p.11-12).

Conclui-se que, no âmbito das negociações da OMC, os BRICS não constituem, ainda, uma coalizão de interesses, havendo vários pontos de divergência entre eles. Pode-se esperar, nos próximos anos, uma maior aproximação de interesses comerciais entre seus integrantes, e, conseqüentemente, uma eventual coalizão para negociar no âmbito da Organização.

## 3.2 OS BRICS NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

### 3.2.1 Análise isolada

Faz-se premente, antes de se promover uma comparação entre a atuação dos BRICS no sistema de solução de controvérsias da OMC, estabelecer o perfil de atuação de cada um deles, isoladamente, para que se possa contextualizar uma posterior análise comparativa. A pesquisa aqui promovida compreende todas as controvérsias do OSC até dezembro de 2013, mais especificamente, até a DS 470. As informações foram colhidas no sítio eletrônico da OMC<sup>132</sup>, atualizadas até o dia 15 de dezembro de 2013, e concatenadas com estudos promovidos por autores a respeito do tema.

#### 3.2.1.1 *Brasil*

No período analisado, o Brasil figurou em 26 disputas enquanto reclamante e em 14 enquanto reclamado, ocupando o sétimo maior índice de participação direta. Como terceiro interessado, ele participou de 78 disputas. Esteve presente, no total, em 118 disputas, configurando 25,1% do histórico de controvérsias do OSC.

---

<sup>132</sup> Endereço eletrônico: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm#results](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#results)>.

Enquanto reclamante, o Brasil é o quarto membro mais ativo da OMC, precedido por EUA, UE e Canadá. Apesar de seu grande envolvimento na condução de demandas entre 2000 e 2002, tem-se, atualmente, a tendência à desaceleração de suas atividades como reclamante. Um dos motivos é o envolvimento com as complexas negociações na Rodada de Doha, que foi responsável pelo desaquecimento das disputas da OMC como um todo (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 338). O Brasil, entre 2003 e 2013, apresentou apenas quatro novos contenciosos.

Das seis reclamações brasileiras contra países em desenvolvimento, apenas uma resultou em decisão de Grupo Especial. Das vinte controvérsias estabelecidas perante países desenvolvidos, onze (55%) resultaram em decisões por órgãos julgadores da OMC.

A partir disso, pode-se concluir não só uma maior cooperação do Brasil com seus parceiros comerciais do Sul, como também o sucesso na utilização do mecanismo para fomentar soluções mutuamente satisfatórias (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 339).

A contestação de subsídios prejudiciais à inserção do agronegócio brasileiro no mercado internacional por meio de contenciosos do açúcar e do algodão revela o objetivo do governo brasileiro de arrefecer o protecionismo agrícola então vigente<sup>133</sup> (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 340).

Nos últimos sete anos (desde 2006) o Brasil não foi questionado em nenhuma disputa. Das quatorze consultas apresentadas em face do Brasil, apenas cinco (36%) levaram à constituição de Grupos Especiais, o que revela uma tendência à resolução de conflitos de maneira consensual. Além disso, nos dois únicos casos em que fora condenado pelo OSC, o Brasil mostrou firme intenção de conformar suas medidas ao relatório adotado. Apesar dessa calma, o inconsistente impasse nas negociações da rodada de Doha, o atual cenário negativo da economia mundial e a tendência de aumento do protecionismo no mercado internacional sugerem que o país possa voltar a ser demandado no OSC, devido a recentes medidas de proteção do mercado brasileiro (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 344-348).

No governo brasileiro, o órgão responsável por levar uma questão ao OSC é o Ministério de Relações Exteriores (MRE), especificamente sua Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), encarregada de coordenar, em articulação com os demais ministérios e

---

<sup>133</sup> Cabe ressaltar que uma demanda vitoriosa pode gerar êxitos além das questões diretamente abordadas, como influenciar a atuação futura do país vencido ou de outros membros da OMC, inibindo ou dificultando a reincidência de violações (*chilling effect*). É, também, estabelecido precedente para futura interpretação do OSC a respeito de temas semelhantes. Pode, além disso, influenciar rodadas de negociações para a revisão e aprofundamento das disciplinas da OMC (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 339-340).

com o setor privado, a avaliação e a estratégia sobre a participação do Brasil no OSC, bem como nas negociações sobre reformas de suas regras. A Câmara do Comércio Exterior (Camex), com sua representatividade interministerial e sua qualidade de órgão integrante do Conselho de Governo, também representa elemento central nas discussões sobre controvérsias na OMC. A intervenção no OSC se dá, ainda, de maneira coordenada com o setor privado<sup>134</sup>, contando com a assessoria jurídica e econômica de especialistas contratados (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 342-343).

A participação do Brasil nos litígios do OSC tem sido ancorada em três pilares: a) coordenação intragovernamental, não só do MRE, mas também do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); b) setor produtivo, com a função de identificar violações às normas da OMC, levantar informações e avaliar o custo-benefício econômico do litígio; c) assessoria privada, que compreende advogados, economistas e consultores terceirizados (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 342-343).

Abrão M. Árabe Neto e Jacqueline Spolador Lopes (2012, p. 386) sugerem que a estrutura brasileira de participação no OSC poderia ser aprimorada por meio: a) da adoção de procedimentos formais pelo governo para receber, investigar e divulgar resultados de demandas levantadas pelo setor privado; b) do aprofundamento da capacitação jurídica de especialistas brasileiros, com maior diversificação de escritórios nacionais contratados para estimular a participação do Brasil como terceiro interessado.

### *3.2.1.2 Rússia*

No período analisado, a Rússia não figurou em nenhuma disputa enquanto reclamante, e apenas em duas disputas enquanto reclamada. Como terceira interessada, ela participou de 8

---

<sup>134</sup> Deve-se destacar que, embora o Brasil tenha estabelecido uma fluida interlocução público-privada para demandar na OMC, são ausentes em sua legislação nacional critérios e prazos objetivos para disciplinar esta interação. Não há, portanto, um processo formal que regule as principais diretrizes sobre a forma de apresentação de potenciais reclamações pelo setor produtivo (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 344).

disputas. Esteve presente, no total, em dez disputas, configurando 2,1% do histórico de controvérsias do OSC.

Dada sua recente acessão, é de se esperar que a atuação do país seja ainda discreta. O fato de o país ter configurado, no entanto, em oito disputas como terceiro interessado em um período de um ano revela grande interesse em conhecer o sistema de solução de controvérsias da OMC e tornar-se mais ativa nesta. Como se verá adiante, semelhante fora o comportamento da China nos momentos iniciais de sua acessão. Participar como terceiro interessado é uma forma de se familiarizar com o sistema legal da OMC.

Ambas as disputas em que a Rússia figurou como parte reclamada (DS 462 e DS 463) versaram sobre uma mesma medida imposta contra a importação de motores, uma “taxa de reciclagem” que estaria sendo discriminatoriamente aplicada contra produtos europeus e japoneses, não sendo aplicada contra produtos provenientes de Belarus e Cazaquistão, por estarem na zona de preferência comercial russa. Em 15 de outubro, a Rússia aprovou uma lei que adequaria a política de importações de motores do país às regras da OMC. A UE, contudo, não considerou a lei clara o suficiente.

No caso do DS 462, portanto, a UE requereu o estabelecimento de um Grupo Especial, embora ele ainda não tenha sido composto. O DS 463, iniciado pelo Japão, ainda está em fase de consultas. Dado o estágio inicial dessas disputas, não se pode tirar conclusões a respeito do perfil de litigância da Rússia na OMC, uma vez que partiu da UE o requerimento de Grupo Especial. A presença russa em dois contenciosos em seu primeiro ano na Organização, no entanto, pode indicar que o país será grandemente questionado no OSC nos próximos anos.

É interessante notar o comportamento do país enquanto terceiro interessado, pois das oito disputas em que configurou, quatro (DS 431, DS 432, DS 433, DS 457) tinham a China como parte reclamante e duas (DS 437 e DS 449) tinham-na como parte reclamada, sendo que seis delas versavam sobre seu Protocolo de Acessão. Isso reflete o quanto ambos os países têm em comum em seu perfil de atuação na Organização, sendo uma das causas a recente acessão de ambos. A Rússia estaria não só procurando melhor compreender o sistema de solução de controvérsias, mas também defender sua posição enquanto não considerada economia predominantemente de mercado.

Este paradigma é especialmente curioso para a futura atuação dos BRICS nas negociações da OMC, o que poderá se confirmar no futuro.

### 3.2.1.3 Índia

No período analisado, a Índia figurou em 21 disputas enquanto reclamante e em 22 enquanto reclamada, ocupando o quarto maior índice de participação direta. Como terceira interessada, ela participou de 92 disputas. Esteve presente, no total, em 135 disputas, configurando 28,7% do histórico de controvérsias do OSC.

Enquanto reclamante, a Índia é o sexto membro mais ativo da OMC, precedida pelos EUA, UE, Canadá, Brasil e México. Após 2002, a Índia apenas promoveu uma única controvérsia contra um país em desenvolvimento<sup>135</sup>, haja vista ter celebrado mais acordos regionais e o aumento de coalizões com os países do Sul. É de se notar que o país contribuiu para a inserção de dispositivos relativos ao desenvolvimento no GATT, para a criação do SGP da UNCTAD e da Cláusula de Habilitação, e para a limitação do escopo de aplicação do TRIMS e do TRIPS. Pode-se concluir disso que a Índia tem se engajado além do âmbito exclusivo de seus interesses no OSC, gerando reflexos positivos para os demais países em desenvolvimento (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 353).

O caso *US – Shrimp* (DS 58), promovido pela Índia em conjunto com a Malásia, o Paquistão e a Tailândia, foi paradigmático por harmonizar interesses comerciais e preocupações ambientais: a legislação dos EUA restringia a importação de camarões que não fossem acompanhados de certificados que comprovassem que a pesca não provocou morte acidental de tartarugas marinhas. O Órgão de Apelação considerou a restrição arbitrária (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 354).

Já o caso DS 246, também suscitado pela Índia, foi paradigmático por ter questionado uma modalidade especial do SGP europeu para países em desenvolvimento que estivessem combatendo a produção e o tráfico de drogas. O Órgão de Apelação decidiu que o programa europeu era inconsistente com o princípio da não discriminação da cláusula de habilitação, tendo sido este o primeiro caso em que a OMC interpretou tal cláusula (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 354).

O caso DS 409 versou sobre a apreensão de medicamentos genéricos indianos em trânsito pela Holanda, sob a alegação de violação de direitos de patente, tendo, pois, a Índia

---

<sup>135</sup> DS 428: ajuizada pela Índia contra a Turquia, relativa ao Acordo de Salvaguardas e ao GATT/1994, ainda em fase de consultas.



solicitado consulta em face da UE e da Holanda. A disputa congregou um importante setor privado indiano e interesses estratégicos do governo, além de ter se aliado ao interesse de países em desenvolvimento, relacionado ao acesso de medicamentos. Em junho de 2011 foi celebrado acordo entre Índia e UE, encerrando a controvérsia (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 354-355).

Como demandada, a Índia foi questionada em 22 controvérsias, estando atrás apenas de EUA, UE e China neste quesito. Os membros que mais demandaram contra o país foram a UE (dez) e os EUA (seis).

A principal razão de disputas contra a Índia figura como proteção patentária para produtos farmacêuticos e químicos agrícolas, seguida por restrições quantitativas a importações de produtos agrícolas e de *commodities*. O GATT/1994 fora o acordo mais questionado, figurando em dezoito das controvérsias. O Acordo de Licenciamento e o Acordo sobre a Agricultura também apareceram de maneira recorrente (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 356-357).

Dois casos que merecem destaque, demandados pelos EUA e pela UE contra a Índia, são os DS 50 e DS 79. A indústria farmacêutica indiana se desenvolveu sem a proteção patentária para fármacos e agroquímicos, a partir de 1970, opondo-se à internalização de determinadas regras do TRIPS. Como muitas das obrigações oriundas deste só precisariam ser internalizadas em 2005 por países em desenvolvimento, a Índia usufruiu deste período para estimular sua indústria farmacêutica, por meio de benefícios tributários em pesquisa e desenvolvimento. Em decorrência de decisões desfavoráveis contra a Índia, ela promulgou, em 1999, legislação para se adequar ao acordo (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 359-360).

É interessante notar que a atuação do país no OSC, tanto como parte demandada como parte demandante, tem suscitado interesses do mundo em desenvolvimento como um todo, especificamente a quebra de patente de medicamentos por causas humanitárias, além de atacar o SGP europeu. Tal comportamento coloca a Índia como um dos países mais atuantes em prol do desenvolvimento na OMC.

Abrão M. Árabe Neto e Jacqueline Spolador Lopes (2012, p. 386) sugerem que a Índia não tem auxiliado no fornecimento de informações ao setor privado de maneira suficiente. O governo indiano deveria ser mais inclusivo e transparente, além de estimular capacidades domésticas para atuar no OSC com mais eficácia, incluindo o setor produtivo, advogados e acadêmicos.

#### 3.2.1.4 China

No período analisado, a China figurou em 11 disputas enquanto reclamante e em 31 enquanto reclamada, ocupando o quinto maior índice de participação direta. Como terceira interessada, ela participou de 103 disputas. Esteve presente, no total, em 145 disputas, configurando 30,8% do histórico de controvérsias do OSC.

A China passou por um período de inatividade como demandante, entre março de 2002 e setembro de 2007, o que pode ser explicado por sua falta de experiência no sistema de solução de controvérsias. Neste período, a China acompanhou, na condição de terceiro interessado, mais de metade de todos os contenciosos levados à OMC, para aprender mais a respeito do funcionamento do sistema. Em decorrência disso, o perfil do país nos primeiros anos de funcionamento do OSC fora discreto (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 363).

Analisando em números absolutos, a China não tem uma posição de destaque enquanto parte reclamante, tendo figurado em 11 disputas como tal. No entanto, dada sua recente acesso à OMC (2001), pode-se empreender uma atuação assertiva do país no OSC. É também interessante notar que todas as suas reclamações foram engendradas contra os EUA (8) e a UE (3).

O país tem perseguido o objetivo de reverter práticas de defesa comercial prejudiciais às suas exportações, devido ao tratamento de sua economia como não predominantemente de mercado. No contencioso DS 379 contra os EUA, a China conseguiu a condenação da prática dos EUA conhecida como dupla contagem ou remédios duplos, ou seja, a concomitante aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias. A condenação de tal prática beneficia a participação de exportadores chineses em futuras investigações simultâneas de defesa comercial, não só contra os EUA, mas contra todos os membros (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 365).

No *EC – Fasteners (China)* (DS 397) e no *EU – Footwear (China)* (DS 405), o alvo das acusações seria a ausência de determinação de margens individuais de *dumping* para os exportadores chineses, o que também decorre da situação de não mercado de sua economia. Nestes contenciosos, a China foi vitoriosa, uma vez que se reconheceu que o Acordo

*Antidumping* e o Protocolo de Acesso da China asseguram, salvo casos excepcionais, a aplicação de direitos específicos para todos os exportadores, mesmo que a China seja considerada economia na qual predominam postulados do livre mercado (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 365).

A condenação, pelo OSC, de práticas desfavoráveis aos exportadores chineses em matéria de defesa comercial, levando-se em consideração que a China é o principal alvo em investigações nessa matéria (remédios duplos, margem única de *dumping* e zeragem), encerra desdobramentos positivos para o país em sua inserção no mercado internacional. Abrão M. Árabe Neto e Jacqueline Spolador Lopes (2012, p. 366-367) lançam a hipótese de que a China tem se utilizado da abertura de Grupos Especiais como estratégia negociadora, bem como para contrabalancear constantes ofensivas lançadas pelos seus parceiros comerciais, mitigando-as para o futuro (*chilling effect*). Assim, a abordagem chinesa perante o OSC pode ser caracterizada como um “legalismo assertivo”, consistente na promoção e na defesa de seus interesses por meio das regras da OMC.

Enquanto parte reclamada, não obstante sua recente acesso à OMC, a China se configura como o terceiro membro mais acionado, atrás apenas dos EUA e da UE, tendo figurado em 31 disputas como tal. Estes, por sua vez, figuram como seus principais reclamantes, tendo sido engendradas quinze disputas pelos EUA e seis pela UE.

As demandas contra a China se intensificaram a partir de 2006, quando grande parte dos prazos estabelecidos para a adoção dos ajustes acordados havia transcorrido, tendo, pois, seus parceiros comerciais se tornado mais assertivos e contestado com maior frequência políticas e medidas chinesas (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 371).

Pelo fato de responder por grande parcela do crescimento da participação dos BRICS no comércio internacional (63% no biênio 2010-2011), é plausível esperar que a China seja mais demandada entre esses países. Seu relevo enquanto parte reclamada no OSC, com a perspectiva de que tal cenário se acentue, motivou o governo chinês a apresentar proposta de emenda ao Entendimento de Solução de Controvérsias para limitar as queixas de países desenvolvidos contra países em desenvolvimento a apenas duas por ano (VIANA; OJO, 2013, p. 9).

A China tem se incumbido de criar e fortalecer uma unidade jurídica especializada e diversos aparatos de coordenação intragovernamental, com vista a assegurar o desenvolvimento de competência interna para a sua atuação autônoma e eficiente no OSC.

Não obstante seu acúmulo de experiência em contenciosos, o governo chinês necessita, ainda, recorrer à assessoria de escritórios especializados<sup>136</sup>. A China desenvolveu, também, um mecanismo formal de investigação de barreiras contra suas exportações, permitindo ao setor privado levar suas reclamações para o governo (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 368).

Desta análise, pode-se concluir que, devido ao relevo do país nas transações comerciais internacionais, a China será um dos membros mais proeminentes na atuação no OSC nos próximos anos, tendo já adquirido experiência e conhecimentos necessários para melhor defender seus interesses na Organização. Não se sabe, ainda, se o país apresenta preferência pela negociação pacífica em detrimento de litígios, dado que os membros contra os quais atuou até agora (EUA e UE) têm um perfil de litigância, o que pode ter influído para que a maior parte de suas disputas tenha desencadeado em composição de Grupo Especial.

#### 3.2.1.5 África do Sul

No período analisado, a África do Sul não figurou em nenhuma disputa enquanto reclamante, e apenas em quatro disputas enquanto reclamada. Como terceira interessada, ela participou de três disputas. Esteve presente, no total, em sete disputas, configurando 1,5% do histórico de controvérsias do OSC.

A África do Sul nunca foi reclamante no OSC, dados os elevados custos para se instaurar uma disputa na OMC, além de faltar profissionais qualificados relacionados ao acionamento do OSC. O país, além disso, só fora questionado em matéria *antidumping*: embora não se possa descartar a possibilidade de manipulação dos procedimentos de investigação do país, é possível considerar que os órgãos sul-africanos competentes para a condução de tais investigações não estejam plenamente familiarizados com as regras e metodologias exigidas no Acordo (VIANA; OJO, 2013, p. 9-10).

---

<sup>136</sup> A China apresenta muitas deficiências institucionais, uma frágil organização no setor produtivo e um escasso conhecimento sobre o SMC. Em relação ao processo decisório, nota-se a inexistência de foro interministerial para o debate de controvérsias, inclusive com a possibilidade de presença do setor privado (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 386-387).

É de se notar que o elevado custo para utilização do OSC é também o caso que justifica a inexpressiva atuação de diversos países em desenvolvimento. Sua carência de recursos limita sua atuação no sistema. Além disso, sua pequena participação no comércio mundial reduz a sua incidência de disputas comerciais. Outro fator que deve ser levado em consideração é que países economicamente pouco expressivos têm grande dificuldade de fazer os membros vencidos cumprirem decisões, uma vez que suas retaliações apresentam pouca eficácia (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 375-376).

No caso da África do Sul faltam canais institucionalizados de interlocução entre o governo e o setor privado, ocasionando muitas disputas que não são iniciadas, em revelia dos interesses deste setor, ou que negociações ocorram sem que este seja consultado pelo governo (VIANA; OJO, 2013, p. 14). No país não existe, também, modelo concreto de participação no OSC. Para tanto, o país deveria participar no OSC mais assiduamente como terceiro interessado, além de estimular a capacitação do governo e do setor privado em assuntos relacionados à OMC (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 387).

O caso da África do Sul é especialmente interessante quando comparado com o da Rússia. Esta, embora tenha entrado na OMC apenas ano passado, já atuara em mais casos que aquela, em termos absolutos. Aquela, no entanto, participara do SMC desde o GATT/1947, o que evidencia o despreparo do país para atuar no OSC. É de se esperar que, com a sua participação na coalizão BRICS, aumente sua expressividade em nível internacional e, conseqüentemente, sua participação no sistema de solução de controvérsias.

### **3.2.2 Análise comparativa entre os BRICS**

Pode-se esperar que os BRICS se destaquem como reclamantes nas disputas comerciais no OSC, tendo em vista que estão em posição privilegiada em relação aos demais países em desenvolvimento em termos de recursos financeiros. O número de litígios iniciados por esses países são majoritariamente contra os EUA e a UE (e no caso da China, a totalidade deles), o que revela a importância desses mercados para o escoamento de seus produtos (VIANA; OJO, 2013, p. 4).

Os litígios iniciados pelos BRICS no OSC versam, majoritariamente, sobre medidas compensatórias e *antidumping* (VIANA; OJO, 2013, p. 6). No período analisado, dos 26 casos iniciados pelo Brasil, nove versavam sobre medidas compensatórias, oito sobre *antidumping* e três sobre agricultura. Dos 21 iniciados pela Índia, cinco se tratavam de medidas compensatórias e nove de *antidumping*. Dos 11 casos iniciados pela China, cinco se tratavam de medidas compensatórias e seis de *antidumping*.

OS BRICS têm sido convocados, cada vez mais, a responder determinadas políticas comerciais no âmbito do OSC, uma vez que o aumento de sua participação nos fluxos comerciais contribui para uma maior exposição desses países a questionamentos por parte dos demais membros. A participação das exportações dos BRICS no comércio mundial aumentou de 12,4% no biênio 2002-2003 para 16,7% no biênio 2010-2011; no caso das importações, tal participação passou de 7,7% para 11,6% (VIANA; OJO, 2013, p. 7-8).

Uma diferença que se pode notar entre a atuação dos BRICS em seu aspecto cronológico é que as consultas do Brasil e da Índia se concentram nos oito primeiros anos de funcionamento do OSC, enquanto a China apresenta uma postura inversa, tendo intensificado sua postura ofensiva a partir de 2007. A África do Sul, por sua vez, sempre apresentou um perfil discreto enquanto membro demandado, o que pode ser explicado por sua escassez de recursos e receio de perder preferências tarifárias com países desenvolvidos (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 380). A Rússia, por sua recente acessão à OMC, não adotou ainda uma postura ofensiva, mas pode se esperar, nos próximos anos, devido à sua intensa participação enquanto terceira interessada, uma postura mais assertiva.

Os BRICS apresentam postura predominantemente conciliatória quando demandados na OMC, sendo que, na maioria dos casos em que foram vencidos, apresentaram elevado índice de adimplemento, o que reflete compromisso sério com o SMC. É de se notar postura conciliatória do Brasil e da Índia, pois apenas 21% e 30%, respectivamente, de reclamações contra eles terminaram em adoção de relatório por parte do Grupo Especial (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 384). As controvérsias contra a China apresentaram maior índice de instauração de Grupos Especiais (58%) e publicação de decisões (25%). A África do Sul, por sua vez, teve todas as demandas ajuizadas contra ela encerradas em fase de consultas, embora ainda possa se esperar desdobramentos de sua disputa mais recente (2012). No que diz respeito à Rússia, tem-se um índice de 50% de instauração de Grupos Especiais. Só foram

instaurados, no entanto, dois litígios contra ela. Neste caso, não se pode ainda determinar a postura da Rússia quando demandada.

As controvérsias diretas entre países dos BRICS são apenas três contenciosos: dois iniciados pela Índia, um contra a África do Sul (1999) e outro contra o Brasil (2001), e um mais recente iniciado por este contra a África do Sul (2012). Todos eles versam sobre medidas *antidumping*<sup>137</sup>.

A primeira foi a DS 168: a Índia alegou que a metodologia utilizada pelo governo sul-africano para se determinar o “valor normal” e a “margem resultante de *dumping*” foi inconsistente com o Acordo sobre *Antidumping* (VIANA; OJO, 2013, p. 10). Alegou, ainda, que o governo sul-africano não levou em consideração a situação especial da Índia enquanto país em desenvolvimento: é interessante notar que, neste caso, o princípio do tratamento especial e diferenciado foi suscitado entre países em desenvolvimento. Tal disputa foi encerrada na fase de consultas.

A segunda (DS 229) também foi encabeçada pela Índia, agora contra o Brasil, em relação às exportações de juta. Aquela acusava o governo brasileiro de aplicar direitos *antidumping* sobre a juta indiana tendo se baseado em uma margem de *dumping* atribuída a uma empresa inexistente (VIANA; OJO, 2013, p. 10). Tal disputa também se encerrou na fase de consultas.

A disputa mais recente foi ajuizada pelo Brasil, em junho de 2012, contra a África do Sul (DS 439), versando sobre medidas *antidumping* à exportação de frango congelado. Uma das principais queixas do governo brasileiro contra o país africano diz respeito à falta de transparência com que este conduz suas investigações *antidumping*. Além disso, o Brasil questionou o processo de investigação conduzido pelo governo sul-africano, dada a forma com que ele teria comprovado a prática de *dumping* por parte dos exportadores afetados. Em derradeiro, estimou-se que o prejuízo gerado por essas medidas *antidumping* à indústria brasileira seria de US\$70 milhões anuais, uma vez que o Brasil é o principal fornecedor do país nesse produto (VIANA; OJO, 2013, p. 10-11).

---

<sup>137</sup> É também importante ressaltar que, à exceção destas três disputas, o referido Acordo é suscitado recorrentemente por estes países emergentes contra os EUA e a UE (VIANA; OJO, 2013, p. 18).

O caso DS 439 revela que as tentativas de cooperação entre os BRICS não foram efetivas em evitar um dano à indústria de um deles provocado por outro. Embora o caso não tenha passado da fase de consultas, ele é especialmente emblemático por ser posterior à IV Cúpula dos BRICS, quando já se pressupõe uma maior cooperação entre estes países no âmbito da Organização. Tal disputa está, pois, inserida em um novo contexto: seus potenciais desdobramentos devem ser acompanhados.

O fato de os litígios que envolveram exclusivamente BRICS como partes litigantes não terem passado da fase de consultas pode ter duas justificativas: por um lado, pode-se pensar que o agrupamento tenha desempenhado algum papel político na decisão de não escalar a disputa comercial para a fase de Grupo Especial, em prol de se preservar laços políticos entre eles e futuros ganhos comerciais. Por outro, pode-se também considerar que a instauração de um Grupo Especial seria demasiadamente custosa para esses países, desestimulando-os ao litígio (VIANA; OJO, 2013, p. 12).

Levanta-se a hipótese de que os custos envolvidos no acionamento e na manutenção de um Grupo Especial constituam o principal fator impeditivo para que se dê a evolução de suas disputas no OSC para além da fase de consultas. Manuela Trindade Viana e Vivian Ojo (2013, p. 13) apontam um exemplo ilustrativo: entre 2002 e 2005, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) havia gasto US\$3 milhões para sustentar o contencioso do algodão contra os EUA (DS 267). Além dos custos, há também a possibilidade que o país careça de profissionais qualificados para conduzir a disputa. A China, por exemplo, contratou escritórios de advocacia europeus e norte-americanos para se encarregar de suas disputas no OSC<sup>138</sup>.

Nota-se que o aumento do comércio entre os BRICS não resultou, ainda, no aumento das disputas comerciais entre eles. A tendência de aumento de fluxos comerciais entre esses países, não obstante, faz surgir um potencial aumento de controvérsias no futuro. Além do mais, o ingresso da Rússia na OMC, país que apresenta práticas comerciais heterodoxas, pode

---

<sup>138</sup> Os BRICS têm empregado recursos financeiros e humanos para tornar eficiente a reivindicação de seus direitos comerciais, ou por meio de sua defesa enquanto partes reclamadas ou mediante a compensação ou retificação de danos causados por políticas comerciais que constituam violações às regras da OMC. Os BRICS carecem, ainda, de profissionais qualificados para instrumentalizar tais regras. Compartilhando desta dificuldade, eles têm se engajado, individualmente, com a oferta de cursos de formação técnica e de base com combinação de estratégias mais práticas de treinamento (VIANA; OJO, 2013, p. 17).



contribuir para o aumento de litigiosidade entre os países os BRICS (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 387).

Pode-se esperar uma eventual tensão entre o Brasil e a China no âmbito do OSC, uma vez que o Brasil não conseguiu despolitizar suas divergências comerciais em relação à China<sup>139</sup>. Isso porque ela tem mantido diversas restrições às exportações e aos investimentos brasileiros (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 388). Não ocorreram, entretanto, no período analisado, contestações mútuas entre ambos na OMC. Isso pode indicar uma tentativa de aproximação e amizade por parte do governo brasileiro. Não se tem certeza, ainda, se a nova orientação mais pragmática do Brasil perante a China se traduzirá em ações efetivas no OSC.

Constata-se que os BRICS constituem mais países concorrentes do que parceiros na busca por mercados, o que pode ofuscar possibilidades de cooperação entre eles na seara comercial (VIANA; OJO, 2013, p. 19).

A atuação dos BRICS no sistema de solução de controvérsias da OMC reflete a situação destas potências emergentes no SMC: elas são suficientemente expressivas, em termos econômicos e políticos, para se utilizarem tão assiduamente desse mecanismo quanto os países desenvolvidos. Como já foi exposto, em termos absolutos, a Índia, a China e o Brasil já ocupam o quarto, quinto e sétimo lugares, respectivamente, dos membros que mais se utilizaram do OSC. Por outro lado, têm deficiências que ainda precisam ser superadas para que consigam se utilizar dele de maneira tão efetiva quanto os EUA e a UE. Tal paradoxo advém da idiosincrasia dos grandes emergentes.

Este capítulo, portanto, teve por intuito evidenciar que, embora haja uma mudança no paradigma das relações internacionais e, conseqüentemente, nas transações comerciais transfronteiriças, os novos atores emergentes ainda têm um longo caminho para trilhar. Eles não são, ainda, equiparáveis, em termos relativos ou absolutos, às potências econômicas da atualidade.

Deve-se ter em mente que os BRICS não constituem uma coalizão de interesses específicos na OMC, embora pretendam intensificar sua cooperação nessa área. Tal intenção, no entanto, ainda não surtiu efeitos concretos, e, ao contrário, prevê-se um aumento de

---

<sup>139</sup> O Brasil, especificamente, incorporou o sistema de solução de controvérsias da OMC como pilar estratégico de sua política externa comercial. Ele deve, pois, despolitizar o máximo possível o uso do mecanismo do OSC em relação a parceiros comerciais importantes, como a China (ÁRABE NETO; LOPES, 2012, p. 389).

disputas no âmbito do OSC entre eles, consequência da intensificação de trocas comerciais entre o grupo.

Este estudo revela que ainda é muito cedo para que essa cooperação surta efeitos no OSC, mas aponta convergência de interesses entre eles, como a reivindicação por melhor delimitação dos critérios de aplicação de medidas compensatórias e *antidumping*. Outra convergência importante é a assiduidade que questionam os EUA e a UE em suas controvérsias, o que os eleva a um possível bloco que desafia os países desenvolvidos no âmbito do OSC. A recente adesão da Rússia pode, ainda, trazer um novo elemento de antagonismo face aos interesses das superpotências, principalmente se ela aliar seus interesses aos da China, país que estivera em situação similar à sua em 2001.

Um ponto de vulnerabilidade da atuação dos BRICS seria a pequena representatividade da África do Sul no OSC. Espera-se que ela se destaque no cenário internacional a partir de sua cooperação com aqueles países e possa fazer frente aos interesses do mundo desenvolvido em um futuro próximo, atribuindo maior representatividade aos países emergentes.

## 4 O TRIPS E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

### 4.1 SURGIMENTO DO TRIPS

Os países industrializados mais avançados, nas últimas décadas, vêm sofrendo maior competição com países emergentes no mercado de bens manufaturados, especialmente com países da Ásia e da América Latina. O aumento de tal competição se deu principalmente em decorrência de fatores internos destes países que criaram uma desvantagem comparativa para os EUA e para a Europa (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 307), como a mão de obra mais barata. Em decorrência de tal cenário, os direitos de propriedade intelectual ganharam um maior destaque na agenda do comércio internacional, dado que países desenvolvidos apresentam grande vantagem comparativa nesta área.

Embora houvesse tutela dos direitos de propriedade intelectual em muitos países, tal proteção não era universal, e seu escopo e duração variavam muito ao redor do globo. Tendo esse cenário em vista, no começo dos anos 1980 os EUA e as Comunidades Europeias passaram a defender a incorporação, nas regras do comércio internacional, de um patamar mínimo de proteção a esses direitos. Tais países são grandes exportadores de bens como fármacos, *software*, filmes, músicas e marcas de grife, sendo, portanto, grandemente interessados na proteção de tais direitos. Tais exportadores estavam insatisfeitos com a tutela dos direitos de propriedade intelectual no âmbito da OMPI, tendo os EUA inclusive ameaçado outros países unilateralmente com sanções comerciais para estimular uma maior proteção de suas marcas e patentes no exterior, tamanha sua insatisfação com o sistema até então propugnado (BARTON et al., 2006, p. 139-140)<sup>140</sup>.

Muitos grupos de propriedade intelectual argumentaram que estariam tendo prejuízos de bilhões de dólares devido à cópia e à contrafação destes bens. Os proponentes da inclusão da propriedade intelectual na Rodada do Uruguai queriam que o sistema GATT abarcasse este

---

<sup>140</sup> Devido à pressão do Congresso, o governo dos EUA, na década de 1980, passou a pressionar os países em desenvolvimento a tornar sua regulamentação sobre a propriedade intelectual mais rígida, sob pena de perder acesso ao seu mercado. Por consequência, impôs-se várias sanções contra diversas nações, dado seu fracasso em não efetuar as medidas propugnadas, especialmente em relação aos mercados de *software*, fármacos, música e cinema (BARTON et al., 2006, p. 165).

setor em detrimento da regulamentação da OMPI, uma vez que esta Organização não tinha um bom histórico de assegurar a efetiva implementação de suas obrigações. Ademais, nutria-se uma grande admiração pelo mecanismo de solução de controvérsias do GATT, que aparentava ser um mecanismo processual efetivo para garantir o cumprimento das normas internacionais (JACKSON, 1999, p. 311).

Não surpreendentemente, foram os EUA que deram início ao movimento de inclusão do tema da propriedade intelectual na pauta de reunião da Rodada do Uruguai. O objetivo principal do país era criar regras internacionais que garantissem aos produtores estadunidenses a proteção rígida de sua propriedade intelectual onde quer que se instalassem. De maneira geral, o Japão e a União Europeia apoiaram a iniciativa. Os países em desenvolvimento, ao contrário, opuseram-se à inclusão do tema na pauta de negociações, alegando que a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) seria o foro mais apropriado para discutir a questão. Por traz desse argumento, no entanto, havia a preocupação mais pungente de que os interesses dos EUA, particularmente em relação à proteção patentária e ao arrefecimento das licenças compulsórias, seriam contrários aos interesses econômicos dos países em desenvolvimento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 320).

A motivação mais evidente da inserção do tema no âmbito do SMC foi reduzir a competição gerada pela contrafação ilegal destes bens valorosos. Seu princípio base é que cada país deve estabelecer um mínimo de proteção legal à propriedade intelectual, implementando tais medidas e buscando meios de efetivá-las. Visa-se coibir que nações adquiram produtos desenvolvidos em outros países a baixos custos e os reproduza, sem pagar os altos preços investidos na pesquisa e na inovação. Os críticos da inserção argumentam que ela ameaça o desenvolvimento, uma vez que torna a difusão tecnológica mais lenta e dificulta a competição dos países em desenvolvimento em setores nos quais eles têm pouca capacidade de produção, além de desestimular a inovação nos países mais pobres (BARTON et al., 2006, p.141-142).

O resultado desse processo, na Rodada do Uruguai, foi o TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), um dos Acordos que mais efetivou as pretensões originais no início da Rodada (1986). Ele se baseia em importantes tratados sobre propriedade intelectual, incluindo as Convenções de Paris (1883) e de Berna (1885), com algumas adaptações (JACKSON, 1999, p. 312).

As regras do TRIPS determinam padrões mínimos de proteção para patentes, marcas, direitos autorais, indicações geográficas, desenhos industriais, informação confidencial e topografia de circuitos integrados. O Acordo determinou a proteção de patentes de desenhos industriais por pelo menos vinte anos, de topografia de circuitos integrados por pelo menos dez anos, e de direitos autorais por pelo menos cinquenta anos (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 194).

A consolidação do TRIPS teve importantes implicações: legalmente, o SMC passou a cobrir não apenas as trocas comerciais realizadas internacionalmente, mas também os padrões regulatórios em âmbito interno e os meios domésticos de efetivar tais dispositivos. Politicamente, o SMC se tornou alvo de debates internos para se delimitar qual seria o escopo adequado de proteção da propriedade intelectual, além de acentuar a divergência de interesses entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito da OMC (BARTON et al., 2006, p. 140-141).

Ele se difere dos outros acordos no âmbito do SMC, uma vez que, em dois aspectos, ele não é um acordo comercial: a) o TRIPS requer regulamentações domésticas para ser implementado, obrigando seus Membros a prover um nível mínimo de proteção mesmo em setores onde tal proteção não reflita os interesses econômico-sociais da nação; b) o TRIPS exige meios que garantam sua efetiva aplicação legal, por meio da criação de instituições domésticas que fiscalizem o cumprimento de tais normas, além da educação de juristas sobre propriedade intelectual para desestimular a corrupção de autoridades e juízes que tratam desta matéria (BARTON et al., 2006, p. 142).

O Acordo prevê, ainda, uma série de obrigações relacionadas à efetivação dos direitos de propriedade intelectual, exigindo que governos garantam o cumprimento interno de seus dispositivos face à violação desses direitos. Há, ainda, cláusulas que preveem alguns procedimentos judiciais cíveis. Ademais, em face do descumprimento de suas normas, o Membro pode ser interpelado no sistema de solução de controvérsias da OMC (JACKSON, 1999, p. 312-313).

O TRIPS alterou, pois, a concepção básica de que o SMC só estimularia países a atuar dentro de parâmetros comerciais justos, uma vez que passou a estabelecer regras que deveriam ser aplicadas no âmbito interno para proteger a propriedade intelectual (BARTON et al., 2006, p. 143).

## 4.2 O TRIPS E OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Com a sugestão de incorporação da propriedade intelectual no âmbito do GATT, países em desenvolvimento acreditaram que tinham muito a perder e pouco a ganhar<sup>141</sup>, uma vez que a extensão dos direitos de propriedade intelectual no âmbito interno destes países faria com que comesçassem a pagar pelos avanços tecnológicos que até então recebiam sem pagar. Além disso, por terem exígua capacidade de produção tecnológica e científica, teriam muito pouco a ganhar (JACKSON, 1999, p. 310). Para tais países, pois, faria mais sentido optar pela imitação de bens produzidos alhures do que estimular a inovação internamente.

Deve-se ressaltar que o *trade-off* entre a inovação e a imitação varia de acordo com o país. Em um país onde a inovação não é uma atividade econômica preponderante, o regime de proteção legal à propriedade intelectual tende a ser menos severo que em países cujas economias sejam altamente dependentes da inovação. Dessa perspectiva, é legítima a preferência de muitos países em desenvolvimento por uma legislação mais branda neste setor. Tais países têm muito a ganhar, em termos de bem-estar do consumidor, ao fazer reproduções domésticas de inovações desenvolvidas em outros lugares, e pouco a perder, uma vez que têm pouca capacidade de produção científica. Um acordo como o TRIPS pode significar, pois, uma grande perda para muitos desses países (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 309-310).

Países em desenvolvimento costumavam atribuir um período relativamente curto à proteção de patentes, especialmente em relação a fármacos, em comparação aos países desenvolvidos. Havia, pois, grande reprodução interna de tais produtos em detrimento dos direitos de propriedade intelectual, resultando em grandes prejuízos a produtores que financiaram tais inovações. Ademais, faltavam transparência e segurança jurídica no processo de concessão de patentes e proteção legal das mesmas em muitos países em desenvolvimento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 307).

---

<sup>141</sup> A inclusão de novos temas na Rodada do Uruguai, como serviços e propriedade intelectual, a falta de habilidade de rejeitar certos acordos e o padrão geral de negociação, deixaram muitos países em desenvolvimento céticos em relação a essa Rodada (BARTON et al., 2006, p. 167).

Estes países, liderados pela Índia e pelo Brasil, argumentaram que a incorporação da tutela da propriedade intelectual no âmbito do SMC poderia inibir seu desenvolvimento e compeli-los a regulamentar suas indústrias nascentes de fármacos e *software* de acordo com os interesses das empresas dos países da OCDE. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a expansão global da tutela do direito de propriedade intelectual poderia ser considerado mais um ato cínico de manipulação do mercado internacional de acordo com os interesses das empresas dos países desenvolvidos do que uma busca pelo bem-estar econômico e social em nível global (BARTON et al., 2006, p. 140).

Sob a perspectiva da teoria do comércio, não é lógico que todos os países adotem o mesmo sistema de proteção legal à propriedade intelectual. O nível em que isso ocorrerá dependerá de a vantagem comparativa do país estar ou na inovação tecnológica ou na imitação e adaptação de produtos criados em outro país, além da importância que o país atribui aos interesses dos consumidores (o que inclui seus próprios produtores, que consomem insumos produzidos a partir de determinada tecnologia desenvolvida por outro país) (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 307-308)<sup>142</sup>.

Dois fatores contrapostos devem ser levados em consideração ao se decidir em relação ao nível justo de proteção à propriedade intelectual: economicamente, um maior nível de proteção estimula a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico; socialmente, um menor nível de proteção permite maior acesso ao produto, o que deve ser levado em consideração no caso de medicamentos que possam salvar milhões de vidas. Dessa maneira, uma proteção prolongada a determinada patente só fará sentido se o ganho social de maior estímulo à inovação tecnológica ultrapassar os ganhos de maior competição e subsequente diminuição do preço do produto pela imitação do mesmo. Não se pode determinar, de maneira abstrata e geral, qual deles é mais importante (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 308-309).

Deve-se ressaltar que não são apenas os países em desenvolvimento que têm maior vantagem comparativa em imitar produtos criados externamente: o Japão se utilizou muito da imitação e da adaptação tecnológica no seu período de maior crescimento econômico, entre as décadas de 1960 e 1970, aliando a isso a proteção estratégica à propriedade intelectual para

---

<sup>142</sup> A opção por uma proteção mais branda ou mais severa aos direitos de propriedade intelectual não deve ser aplicada uniformemente a todas as indústrias do país. Se este for racional, ele aplicará diferentes níveis de proteção de acordo com cada bem que produz, de acordo com a vantagem comparativa pela inovação ou pela imitação (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 310-311).

estimular a inovação em determinados setores e a imitação em outros. Da mesma forma, o sucesso de multinacionais canadenses deu-se, em grande parte, à sua capacidade de adaptar tecnologias já existentes (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 311)<sup>143</sup>.

John Barton et al. (2006, p. 143) afirmam que o princípio dos benefícios comerciais mútuos a partir da égide da teoria das vantagens comparativas não se aplica nesta área, uma vez que os custos da inovação são alocados a todos os consumidores em âmbito global, a fim de que se garanta um maior estímulo à produção de tais bens. Não se pode prever, portanto, os efeitos que isso acarretará ao desenvolvimento econômico-social das diversas nações do globo, uma vez que a alocação dos custos de produção em âmbito global pode restringir mais ainda o acesso de populações carentes do globo a bens de consumo essencial.

Sob tal égide, fizeram-se necessárias exceções benéficas a países em desenvolvimento, tema de grade repercussão, que será debatido no próximo tópico.

#### 4.3 TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO ÂMBITO DO TRIPS

O tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento no âmbito do TRIPS é relativamente restrito. Eles têm um ano a mais para implementar as obrigações do Acordo e mais quatro anos para cumprir suas obrigações em relação ao Conselho<sup>144</sup>, além de um prazo de cinco anos para implementar as regras do Acordo em uma área da tecnologia sobre a qual não haja qualquer amparo legal prévio. Isso reflete o fato de que uma ampliação muito grande da proteção da propriedade intelectual e os custos de adaptação para as regras do Acordo podem acarretar prejuízos a muitos setores produtivos desses países, a exemplo dos fármacos. Ademais, os países menos desenvolvidos são completamente isentos do Acordo (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 328).

---

<sup>143</sup> Um dos desenvolvimentos mais surpreendentes das discussões na Rodada do Uruguai foi que, gradativamente, a controvérsia passou a ser maior entre os próprios países desenvolvidos do que entre estes e os em desenvolvimento, dada a tensão criada entre os EUA e a Europa e outros países industrializados em relação a determinadas patentes e direitos autorais (JACKSON, 1999, p. 312).

<sup>144</sup> O conselho TRIPS é encarregado de monitorar a implementação das regras do acordo no âmbito interno dos Membros, sendo que estes são obrigados a informar o Conselho todas as leis e regulamentos sobre propriedade intelectual (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 328).



Permitiu-se uma série de flexibilizações aos direitos de propriedade intelectual, como a adoção de medidas necessárias à proteção da saúde pública, à nutrição e à promoção do interesse público em setores importantes para o desenvolvimento socioeconômico (art. 31). Ademais, a Declaração Ministerial de Doha sobre o TRIPS e a saúde pública, como se verá adiante, afirma que os membros não poderão deixar de adotar medidas para a proteção da saúde pública em prol dos direitos de propriedade intelectual, além de deverem interpretar as regras do Acordo de forma a propiciar o acesso de medicamentos a todos (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 195).

O art. 31 do TRIPS prevê a licença compulsória durante o período de proteção patentária, desde que haja o preenchimento de algumas condições. Primeiramente, o usuário deve comprovar ter tentado obter autorização para utilização de determinado produto patenteado em “condições comerciais razoáveis” e ter tido sua proposta recusada. A partir disso, permite-se a licença compulsória, desde que ela seja não exclusiva (deve ser garantida a todos nos mesmos termos e condições), voltada para o mercado interno, além de se garantir uma “remuneração adequada” ao proprietário da patente, de acordo com o valor econômico desta (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 325):

Art. 31. Where the law of a Member allows for other use of the subject matter of a patent without the authorization of the right holder, including use by the government or third parties authorized by the government, the following provisions shall be respected:

[...]

**(b) such use may only be permitted if, prior to such use, the proposed user has made efforts to obtain authorization from the right holder on reasonable commercial terms and conditions and that such efforts have not been successful within a reasonable period of time.** This requirement may be waived by a Member in the case of a national emergency or other circumstances of extreme urgency or in cases of public non-commercial use. In situations of national emergency or other circumstances of extreme urgency, the right holder shall, nevertheless, be notified as soon as reasonably practicable. In the case of public non-commercial use, where the government or contractor, without making a patent search, knows or has demonstrable grounds to know that a valid patent is or will be used by or for the government, the right holder shall be informed promptly;

[...]

**(d) such use shall be non-exclusive;**

[...]

**(h) the right holder shall be paid adequate remuneration in the circumstances of each case, taking into account the economic value of the authorization<sup>145</sup> (grifo nosso).**

O OSC desempenha o importante papel de determinar se os Membros estão cumprindo corretamente os critérios para concessão de licença compulsória. A determinação de conceitos jurídicos vagos, como “condições comerciais razoáveis” ou “remuneração adequada”, no entanto, não cabe ao Órgão, mas sim a cada país, que deve desenvolver sua própria metodologia para implementar tais requisitos adequadamente. A atuação do Órgão deveria ser simplesmente julgar se a metodologia adotada está de acordo com os princípios e objetivos do TRIPS. Tal interpretação se coaduna com o art. 1.1 do Acordo, pelo qual os membros devem ser livres para determinar o método adequado de implementar as disposições do acordo em seu próprio ordenamento (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 325-326).

A interpretação dos critérios do art. 31 deve ser pautada não apenas no direito do titular da patente à remuneração justa, mas também em diversos interesses econômicos e sociais dispostos na Parte I do TRIPS, como o bem-estar econômico e social e a prevenção do abuso de direito por parte do titular (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 326).

No caso DS 196, o art. 31 foi levantado pelos EUA contra a Argentina, tendo aquele alegado que esta não estaria cumprindo seus requisitos adequadamente, incluindo as salvaguardas e a pertinência do licenciamento compulsório das patentes. Outras questões relacionadas à patente também foram levantadas. Ao final, ambos os países chegaram a um acordo, não sendo instaurado um Grupo Especial.

O Brasil e a Índia, a partir de 2001, lideraram coalizão para permitir o licenciamento compulsório de patentes de fármacos sem autorização do titular, não apenas para uso interno,

---

<sup>145</sup> Tradução oficial: “Nos casos em que a legislação de um Membro permita outras utilizações do objeto de um patente sem o consentimento do respectivo titular, incluindo a utilização pelos poderes públicos ou por terceiros autorizados pelos poderes públicos, dever ser respeitadas as seguintes disposições: [...] b) Essa utilização só pode ser autorizada se, antes dessa utilização, o potencial utilizador tiver desenvolvido esforços no sentido de obter o consentimento do titular em condições comerciais razoáveis e se tais esforços não tiverem tido êxito dentro de um prazo razoável. Um Membro pode derrogar esta exigência em caso de situação de extrema urgência, ou em caso de utilização pública sem finalidade comercial. Em situações de emergência nacional ou noutras circunstâncias de extrema urgência, o titular será no entanto notificado logo que possível. No caso de utilização pública sem finalidade comercial, e sempre que os poderes públicos ou a empresa contratante, sem preceder a uma investigação de patente, saibam ou tenham razões comprováveis para saber que uma patente válida está a ser ou será utilizada pelos poderes públicos ou por sua conta, o titular será informado imediatamente. [...] d) Essa utilização será não exclusiva. [...] h) O titular receberá uma remuneração adequada a cada caso concreto, tendo em conta o valor econômico da autorização” (MAZZUOLI, 2012, p. 1094).

como também para exportar a terceiros países sem capacidade de fabricá-los. Em 2005, foi aprovada emenda ao art. 31 que possibilitava exportações de produtos farmacêuticos sob licença compulsória a países que não tivessem capacidade de produzi-los (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 195). Tal emenda se deu pela inserção do art. 31-bis:

1. “The obligations of an exporting Member under Article 31(f) shall not apply with respect to the grant by it of a compulsory licence to the extent necessary for the purposes of production of a pharmaceutical product(s) and its export to an eligible importing Member(s) in accordance with the terms set out in paragraph 2 of the Annex to this Agreement”<sup>146</sup>.

No contencioso DS 408, esta questão se fez presente, uma vez que foram apreendidos, nos portos da Holanda, medicamentos genéricos provindos da Índia, em trânsito para terceiros países, inclusive o Brasil. A Índia solicitou consultas no OSC contra a União Europeia e a Holanda, sob o argumento de violação de direitos de propriedade intelectual. Aquele país alegou que os medicamentos genéricos não poderiam ser confundidos com medicamentos contrafeitos ou contrabandeados, uma vez que legais sob o ponto de vista dos direitos da propriedade intelectual. Ao final, os países chegaram a um acordo, com modificações na legislação europeia sobre apreensões, finalizando a disputa (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 195-196).

A DS 408 foi concomitante à DS 409, na qual o Brasil reclamou contra a Holanda e a União Europeia em relação à mesma questão, ou seja, a apreensão de medicamentos genéricos provindos da Índia e de terceiros países, destinados ao Brasil, nos portos e aeroportos holandeses. Em consonância com o que ocorrera na DS 408, os países chegaram a um acordo, sem a instauração de um Grupo Especial.

Outro dispositivo do TRIPS sobre o tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento é o art. 67, pelo qual os mais desenvolvidos devem auxiliar tecnicamente os menos desenvolvidos na implementação e na reforma das normas que versam sobre propriedade intelectual, além de auxiliá-los na efetivação das mesmas (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 330):

---

<sup>146</sup> Tradução livre do autor: “Os Membros exportadores não são obrigados a aplicar o art. 31 (f) em relação a sua concessão de uma licença compulsória necessária para as propostas de produção de um produto farmacêutico e sua exportação a outros Membros elegíveis de acordo com os termos previstos no parágrafo 2 do Anexo deste Acordo”.

Art. 67: “In order to facilitate the implementation of this Agreement, developed country Members shall provide, on request and on mutually agreed terms and conditions, technical and financial cooperation in favour of developing and least-developed country Members. Such cooperation shall include assistance in the preparation of laws and regulations on the protection and enforcement of intellectual property rights as well as on the prevention of their abuse, and shall include support regarding the establishment or reinforcement of domestic offices and agencies relevant to these matters, including the training of personnel”<sup>147</sup>.

Houve pouca aplicação do princípio do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento no âmbito do TRIPS (BARTON et al., 2006, p. 167). Como se pôde notar, a aplicação do art. 31, cerne do tratamento diferenciado no âmbito do Acordo, é ainda problemática, e materializa o problema da contraposição de interesses entre as populações carentes do globo, que precisam de acesso de bens essenciais a preços mais baixos, e os produtores destes mesmos bens.

#### 4.4 TRIPS E A SAÚDE PÚBLICA

As discussões a respeito da licença compulsória de medicamentos ilustram o quanto o TRIPS se apresentou desfavorável a países em desenvolvimento, uma vez que estes têm pouco poder de barganha em temas que envolvem altos custos e tecnologia avançada.

A questão que se coloca é que o lucro das empresas farmacêuticas antecede a saúde pública e o acesso aos medicamentos: aumentar o preço de remédios e impedir a importação de genéricos torna os produtos mais caros e inacessíveis a populações carentes. Como as patentes duram 20 anos, impede-se a criação e aplicação de tratamentos nos países em desenvolvimento (FAIS, 2006, p. 133). Isso vai contra a lógica do disposto no artigo 66 do

---

<sup>147</sup> Tradução oficial: “A fim de facilitar a implementação do presente Acordo, os países desenvolvidos Membros criarão condições para uma cooperação técnica e financeira a favor dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos Membros, mediante pedido e em condições acordadas mutuamente. Essa cooperação incluirá a assistência a nível de elaboração das disposições legislativas e regulamentares em matéria de proteção e aplicação efetiva dos direitos de propriedade intelectual e de prevenção do seu abuso, bem como o apoio relativamente ao estabelecimento ou reforço de gabinetes e agências nacionais competentes nessa matéria, incluindo a formação de pessoal” (MAZZUOLI, 2012, p. 1107-1108).

TRIPS, primeira parte, que prima por uma maior flexibilização da proteção da propriedade intelectual em favor de países em desenvolvimento:

1. In view of the special needs and requirements of least-developed country Members, their economic, financial and administrative constraints, and their need for flexibility to create a viable technological base, such Members shall not be required to apply the provisions of this Agreement, other than Articles 3, 4 and 5, for a period of 10 years from the date of application as defined under paragraph 1 of Article 65. The Council for TRIPS shall, upon duly motivated request by a least-developed country Member, accord extensions of this period<sup>148</sup>.

Houve um precedente de sucesso que favoreceu o descumprimento das normas da OMC com base no tratamento especial e diferenciado: em 1996, o Ministério de Saúde Brasileiro começou a implementar uma política de amplo acesso à medicação antirretroviral, gastando mais de 300 milhões de dólares na compra desses medicamentos. Mas ao mesmo tempo, o governo estimulou uma vigorosa indústria de produção de medicamentos genéricos, chegando a suprir 40% dos medicamentos até então comprados. O governo poderia emitir uma licença compulsória a outro produtor, a menos que o produtor original comprovasse que a fabricação em território nacional era inexequível. Os EUA questionaram as determinações do governo brasileiro junto à OMS (Organização Mundial de Saúde). O Brasil insistiu que a lei era fundamental para a política de saúde pública, o que acarretou na redução do preço dos medicamentos antes importados, representando uma economia de 490 milhões de dólares ao erário público entre 1996-2000, além da redução em 72,5% no preço dos remédios produzidos localmente (SOUSA, 2006, p. 73-74).

Ilustra-se, a partir disso, que a flexibilização do acordo TRIPS é necessária, para que este não se coloque como um entrave às políticas internas de promoção de desenvolvimento. A proteção à propriedade intelectual deve se dar para estimular a produção científica, mas aquela não deve ser exacerbada, a ponto de impedir o acesso dos avanços científicos às populações do globo.

---

<sup>148</sup> Tradução oficial: “Atendendo às necessidades e imperativos especiais dos países menos desenvolvidos Membros, às suas limitações econômicas, financeiras e administrativas e à sua necessidade de flexibilidade para o desenvolvimento de uma base tecnológica viável, esses Membros não serão obrigados a aplicar as disposições do presente Acordo, com exceção das previstas nos artigos 3º, 4º e 5º, por um período de 10 anos a contar da data de aplicação, tal como definida no n.1 do artigo 65 mediante pedido devidamente fundamentado apresentado por um país menos desenvolvido Membro, o Conselho TRIPS autorizará prorrogações desse prazo” (MAZZUOLI, 2012, p. 1107).

Países com alto déficit tecnológico e sem capacitação técnica para manipular processos, como a produção de medicamentos, permanecem em posição desfavorável, ainda que a economia deles apresente bons índices de crescimento (SOUSA, 2006, p. 76). Além disso, o TRIPS exige reformas regulatórias na legislação doméstica, que não levam em conta particularidades nacionais, impondo obrigações administrativas a países exauridos por custos fiscais proibitivos para sua reforma institucional. O custo de reformas regulatórias representa um relevante peso nos custos de implementação e no redirecionamento de investimentos, que poderiam ser aplicados na minimização de problemas sociais (BARRAL, 2006, p. 22).

Há, também, uma constante necessidade de renovação de medicamentos, o que dificulta e encarece seu acesso. Juliana Marteli Fais (2006, p. 135) aponta que a propriedade intelectual tem servido de moeda de troca para o corte nos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, o que demonstra grande resignação dos PMDs e um prejuízo deles em ambos os setores. Isso trouxe efeitos negativos ao mundo em desenvolvimento nesses setores.

A Conferência Ministerial de Doha, em novembro de 2001, tratou de maneira muito mais aprofundada essa questão. Muitos criticaram a posição da indústria farmacêutica, alegando que as patentes de medicamentos tornavam seus preços mais elevados e impossibilitavam sua obtenção por pacientes dos países em desenvolvimento, dando destaque especial ao caso dos soropositivos na África Subsaariana. Embora fossem detectados muitos outros problemas nos sistemas de saúde pública destes países, o acesso aos medicamentos tornou-se uma questão central em 2001, havendo inclusive sugestões de que o TRIPS fosse emendado ou mesmo banido. Ao final, chegou-se a um acordo, com contribuição do Brasil e de um influente grupo africano instruído de assistência técnica de ONGs, com a concessão de interpretação mais favorável a países em desenvolvimento na área da saúde (BARTON et al., 2006, p. 168-169).

Como resultado desse acordo, cunhou-se, em 2003, a Declaração de Doha sobre Saúde Pública, cujo parágrafo sexto reconhece as dificuldades de países com capacidade de produção insuficiente ou nula no setor farmacêutico, se comprometendo a encontrar uma solução a respeito do licenciamento compulsório de medicamentos para eles. Reconhece, também, a flexibilidade das normas do acordo, para se conceder licenças compulsórias para a fabricação de medicamentos, assegurando aos PMDs determinar critérios para tais atividades (SOUSA, 2006, p. 72):

6. We recognize that WTO members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002<sup>149</sup>.

Esta questão convergiu, inclusive, os interesses do Brasil, da Índia, da China e da África do Sul. O direito de concessão de licença compulsória de medicamentos foi anunciado para uso doméstico em 2001 e reconhecido em 2003 para exportação a terceiros países que não fossem capazes de produzir o medicamento, com o parágrafo 6 da Declaração de Doha sobre Saúde Pública (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 196).

Os BRICS participam ativamente na defesa do licenciamento compulsório de patentes de medicamentos no âmbito do Conselho do TRIPS ou na ênfase sobre a necessidade de declarar a origem da patente no ato do depósito. Há acentuada convergência entre eles nesta área, o que leva à regulamentação doméstica de decisões multilaterais. Dessa forma, a China legislou sobre a exportação de fármacos com licença compulsória e o registro de variedade de plantas, enquanto o Brasil dispôs sobre a suspensão de direitos de propriedade intelectual em caso de descumprimento de acordos da OMC (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 212).

Em 2008, a China regulamentou internamente a decisão do Conselho Geral da OMC de 2003, permitindo a exportação de fármacos produzidos mediante licença compulsória. Na Índia, esta questão possui regulamentação desde 1970, para casos de emergência (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 210).

A questão do acesso a medicamentos devido a questões de desenvolvimento, no entanto, ainda encontra-se controversa. Conforme a declaração feita pelo então Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, em fevereiro de 2013, o acesso a medicamentos envolve uma concatenação entre políticas de saúde, normas de propriedade intelectual e ajustes de políticas comerciais, a fim de que se encontrem soluções sustentáveis:

The Doha Declaration helped catalyse the growing understanding that access to medicines requires the right mix of health policies, intellectual property

---

<sup>149</sup> Tradução livre do autor: “Nós reconhecemos que os membros da OMC com capacidade deficiente ou ausente de produção no setor farmacêutico poderiam enfrentar dificuldades para fazer uso efetivo da licença compulsória sob o Acordo do TRIPS. Nós instruímos o Conselho do TRIPS para que encontre uma solução rápida para este problema e reporte-o ao Conselho Geral antes do fim de 2002”.

rules and trade policy settings, and involves the judicious and informed use of a range of measures including competition policy, procurement strategies, attention to tariffs and other trade related drivers of cost, and choices within the IP system. Coherence between these is key to finding sustainable solutions. And this is exactly the spirit behind the joint study that we launch today<sup>150</sup>.

É necessário, pois, que se sopesse os interesses dos pesquisadores e dos laboratórios, a fim de que a pesquisa seja estimulada, sem prejudicar o acesso das populações carentes do globo a esses bens essenciais.

#### 4.5 OS BRICS EM RELAÇÃO AO TRIPS

Brasil, Índia e África do Sul são tradicionalmente refratários à inclusão de padrões universais e obrigatórios de direitos de propriedade intelectual, sendo que, na década de 1980, os dois primeiros lideraram coalizão contra a inclusão do tema na Rodada do Uruguai. Ao final, no entanto, concordaram com a inclusão do tema, desde que se negociasse maior liberalização no setor agrícola. A oposição tradicional destes países à regulamentação multilateral dos direitos de propriedade intelectual partiu do entendimento de o tema não ser intrinsecamente relacionado ao comércio. Havia também receio de que a regulamentação beneficiasse apenas os países desenvolvidos, dificultando a difusão tecnológica em países periféricos (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 193).

De acordo com dados da OMPI, entre 1995 e 2010, reconheceu-se 322.911 patentes na China, 247.302 na Rússia, 27.816 na África do Sul, 23.787 na Índia e 8.692 no Brasil, que teve o pior desempenho entre os BRICS. Mesmo a China, que tem o maior número entre eles, teve reconhecida uma quantidade de patentes muito pequena em comparação aos EUA no

---

<sup>150</sup>Tradução livre do autor: “A Declaração de Doha auxiliou a catalisar o entendimento cada vez maior de que o acesso a medicamentos envolve uma mistura certa de políticas de saúde, regras de propriedade intelectual e ajustes de políticas comerciais, e envolve a utilização judiciosa e informada de uma gama de medidas, incluindo política de concorrência, estratégias de obtenção, observância a tarifas e outros fatores de custo comerciais, e escolhas dentro do âmbito do sistema de Propriedade Intelectual. Coerência entre eles é a chave para se encontrar soluções sustentáveis. E esta é exatamente a lógica por traz deste estudo conjunto que lançamos hoje”. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl266\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl266_e.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2013.



mesmo período (2.083.945). Isso indica que os BRICS tiveram um benefício relativamente menor com o TRIPS que os países desenvolvidos. A China, no entanto, apresenta uma crescente participação no registro de patentes, acompanhada da melhoria da proteção da propriedade intelectual, com intuito de atrair investimentos estrangeiros e promover a transferência de tecnologia<sup>151</sup> (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 197-209).

Todos os países do BRICS buscam cumprir com as obrigações estabelecidas no TRIPS, tendo reformado suas respectivas legislações nos últimos anos. Há, no entanto, problemas isolados que podem ser levantados em relação à proteção da propriedade intelectual em cada um desses países.

Na China, devido à descentralização da autoridade responsável pela proteção dos direitos de propriedade intelectual, ocorrem variações regionais na defesa desses direitos. As principais cidades, como Shanghai, Zheijiang, Pequim e Jiangsu apresentam melhores resultados que o resto do país (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 210).

A Índia também tem aprimorado seu sistema de proteção de propriedade intelectual. As melhorias promovidas pelo governo indiano foram reconhecidas no relatório de 2010 do Departamento de Comércio dos EUA, mas este demonstrou preocupação com licenças compulsórias concedidas a produtos químicos e farmacêuticos, além de sua exportação a terceiros países (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 210-211).

O Brasil, por sua vez, encontra-se incluído na lista de atenção prioritária do governo estadunidense, dado os grandes níveis de contrafação e pirataria. O Congresso brasileiro regulamentou, por meio da Lei 12.270/10, o licenciamento compulsório como forma de retaliação cruzada nas disputas do OSC. O Brasil poderá, assim, quebrar patentes como forma de recompensar danos gerados por infrações às regras do comércio de bens e de serviços. A lei também reconhece a suspensão de direitos de propriedade intelectual nos casos de interesses públicos, emergência nacional, abuso de poder econômico e falha em cumprir requisitos de mercado (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 211):

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros,

---

<sup>151</sup> O posicionamento dos BRICS em relação ao TRIPS, no entanto, pode se tornar heterogêneo, dado que, segundo dados da OMPI, o número de patentes, marcas e desenhos industriais registrados na China podem ultrapassar o número dos EUA nos próximos anos, em razão do elevado estoque de investimento estrangeiro naquele país (THORSTENSEN et al., 2012, p. 194).

em casos de descumprimento de obrigações multilaterais por Membro da Organização Mundial do Comércio – OMC, quando a República Federativa do Brasil tenha sido autorizada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC a suspender a aplicação para o referido Membro de concessões ou outras obrigações sob os Acordos da OMC.

A Rússia, em 2010, reformou parcialmente sua legislação sobre propriedade intelectual, devido aos compromissos assumidos em seu Protocolo de Acesso. O país alterou seu Código Civil e suas legislações aduaneira e sobre licenciamento de fármacos (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 211).

Já a legislação sul-africana, que dispõe sobre patentes desde 1978 e sobre marcas e desenhos industriais desde 1993, tem sido eficaz em garantir os direitos de propriedade intelectual de estrangeiros, nunca tendo sido demandada em disputas do OSC (THORSTENSEN et al., 2012d, p. 212).

Entre os BRICS, a Índia e a China foram os países que mais sofreram reclamações no OSC devido a questões de propriedade intelectual, tendo eles figurado duas vezes enquanto reclamados. O Brasil figurou apenas uma vez enquanto reclamado nesta questão. As disputas serão a seguir relatadas em ordem cronológica, tendo-se em vista que esta pesquisa fora realizada em julho de 2014, especificamente até a publicação da DS 482. As informações foram colhidas no sítio eletrônico da OMC<sup>152</sup>, atualizadas até o dia 7 de julho de 2014.

No caso DS 50, de 1996, os EUA reclamaram contra a Índia, alegando que esta não estaria cumprindo as normas de transição previstas no art. 70.8 do TRIPS. O problema se deu pelo fato de a Índia ter implementado as normas do Acordo por meio de um decreto presidencial, em vez de lei. A princípio, a ação do governo indiano parecia apropriada. Restou debater se o OSC ou o Órgão de Apelação teriam competência para interpretar a legislação indiana como se eles estivessem interpretando os dispositivos do TRIPS, sem levar em consideração a relação peculiar entre as esferas administrativa e legislativa na Índia. Isso porque, em muitos países o ordenamento jurídico é muito tolerante em relação à atuação legiferante da Administração. O Órgão de Apelação decidiu, no entanto, que teria competência para analisar detalhadamente a legislação indiana, dado que o TRIPS dispõe

---

<sup>152</sup> Endereço eletrônico: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/find\\_dispu\\_cases\\_e.htm#results](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#results)>.

sobre a regulação interna de cada Membro na área de propriedade intelectual (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 330-331).

No contencioso DS 79, de 1997, a União Europeia reclamou contra a Índia alegando a inefetividade do sistema jurídico do país de proteger as patentes de medicamentos fertilizantes agrícolas. Isso se deu pelo mesmo motivo da DS 50, ou seja, a prática administrativa da Índia, privilegiando o decreto em detrimento da promulgação de lei em tese<sup>153</sup>. O Grupo Especial foi favorável à União Europeia, concluindo que a Índia não estabeleceu base legal para tutelar devidamente a questão da propriedade intelectual. Ao final, este país concordou em implementar as medidas propugnadas pelo Grupo Especial em um período similar à implementação das medidas no DS 50.

Por sua vez, na DS 199, de 2001, o Brasil foi reclamado pelo governo estadunidense devido a disposições na Lei 9279/96, que estabeleciam como requisito de concessão de direito de patente ser produtor local, impossibilitando-a para produtos importados, o que estaria em desacordo com o TRIPS. Nessa controvérsia, foi estabelecido um Grupo Especial, que não chegou a fazer nenhum julgamento, dado que as partes chegaram a um acordo.

Na DS 362, de 2007, os EUA reclamaram contra a China basicamente em relação à falta de punição criminal para contrafação e pirataria de certos produtos no país, além de ausência de proteção de direitos autorais para autores cujas obras não tenham sido autorizadas para publicação e distribuição no território chinês. Foi estabelecido um Grupo Especial. Em relação à primeira questão, foi decidido que a China não estaria violando o Acordo, dado que a lei chinesa apenas exclui a responsabilidade penal em relação a algumas violações de direitos autorais e marcas, o que está em consonância com o TRIPS, pois este não requer a persecução penal de toda e qualquer violação à propriedade intelectual. Em relação à segunda questão, o Grupo Especial foi desfavorável à China, pois esta não poderia recusar proteção de direitos autorais de obras banidas pelo governo, o que estaria em desacordo com a Convenção de Berna, de 1885. Com a adoção do Relatório, a China se comprometeu a implementá-lo no prazo de 12 meses, tendo o Congresso chinês realizado as reformas legislativas necessárias dentro do período pretendido.

---

<sup>153</sup> Embora não diretamente relacionada aos BRICS, a DS 36, de 1996, figurou a mesma questão, uma vez que os EUA apresentaram reclamação contra o Paquistão alegando a ausência de legislação para garantir a proteção das patentes de produtos farmacêuticos e fertilizantes agrícolas, e de um sistema para permitir o registro das patentes. Devido à objeção do Paquistão, o Grupo Especial não fora instaurado. Ao final, os países chegaram a um acordo.

Na DS 372, de 2008, a China foi reclamada pela União Europeia em relação a serviços de informação financeira. Nesta disputa, o TRIPS foi apenas invocado acessoriamente. O governo chinês estaria controlando os fluxos de informação por meio da Agência Estatal *Xinhua News*, sendo que fornecedores estrangeiros só poderiam operar no país por meio de agentes designados pela Agência, e não poderiam realizar contratos de serviços sem tal intermediação. Tal medida, de acordo com a UE, estaria em conflito não apenas com o GATS, mas também com o TRIPS, no art. 39.2, que trata do controle dos fluxos de informação, e com o Protocolo de Acesso da China. Ao final, não foi formado nenhum Grupo Especial, uma vez que as partes chegaram a um acordo.

Das disputas relatadas, é seguro concluir que os BRICS, enquanto reclamados em questões relacionadas à propriedade intelectual, apresentam bom histórico de cumprimento das normas do TRIPS, sendo que, nas ocasiões de instauração de Grupos Especiais, tanto a Índia quanto a China cumpriram satisfatoriamente as disposições dos relatórios adotados. É também curioso notar que, em todos os casos relatados, figuraram como reclamantes exclusivamente os EUA e a UE.

Cumpre levantar, também, que os BRICS foram pouco reclamados no OSC devido às questões de propriedade intelectual, o que pode ser um reflexo da ainda pouca capacidade de produção tecnológica e científica desses países. Isso evidencia seu atual estágio de desenvolvimento, uma vez que tais países ainda se beneficiam da imitação. O TRIPS apresenta-se, ainda, como um acordo favorável aos interesses do mundo desenvolvido, uma vez que, mesmo as potências emergentes, de forte expressão econômica, ainda encontram pouca voz para impor seus interesses.

O atual paradigma prima por mudanças, e, embora já haja avanços em certas áreas, como na saúde pública, faz-se premente uma reformulação estrutural das propostas do TRIPS, para que este se adeque melhor aos interesses de todos os Membros da OMC, e não somente de uma parcela deles.

## **5 PROPOSTAS PARA A MITIGAÇÃO DAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS RELATIVAS AO TRATAMENTO DIFERENCIADO**

### **5.1 O TRATAMENTO DIFERENCIADO E SUAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS**

A fim de propor mitigações às externalidades negativas geradas em decorrência das cláusulas de tratamento diferenciado, este trabalho promoveu uma ampla análise, no Capítulo 2, das deficiências da OMC em abarcar interesses de todos os seus membros de maneira igualitária e ampla. Este presente capítulo tem por intuito discorrer a respeito das possíveis alternativas de tratamento diferenciado. Pretende-se enumerar as principais conclusões tiradas da análise daquelas cláusulas, adequando esta análise a uma conjuntura mais ampla, exposta no capítulo anterior.

Deve-se reiterar que o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento é, acima de tudo, um princípio. Ou até mesmo um subprincípio, derivado do princípio maior da isonomia. Sua ideia central, desde seus primórdios, foi auxiliar aqueles países a estimularem seu crescimento industrial, por meio do acesso preferencial a mercados de países desenvolvidos e pela limitação da reciprocidade de seus compromissos comerciais. Como já se debateu neste trabalho, tal princípio surgiu para convencer mais países a aderirem ao SMC, uma vez que ele começou como um verdadeiro “clube das nações industrializadas”.

Durante o GATT/1947, houve uma escassa criação normativa com o intuito de se efetivar tal princípio. A ótica desenvolvimentista daquele momento, encabeçada pela UNCTAD, buscava alterar as relações comerciais Norte-Sul e garantir um processo decisório mais equitativo no seio das Organizações Internacionais. O principal âmbito de ação daqueles países para promover seu desenvolvimento, naquele período, foi o das políticas de substituição de importação<sup>154</sup>, o que posteriormente se mostrou ineficaz, principalmente

---

<sup>154</sup> Promover exportações e alcançar rápido desenvolvimento têm sido os objetivos gerais das políticas econômicas dos países em desenvolvimento. Várias foram as perspectivas quanto à forma para se alcançar tais objetivos: entre elas, as políticas de substituição de importações calcadas no protecionismo e as políticas de fomento a exportações (CELLI JR, 2008, p. 3).

devido à crise do petróleo (1973), que gerou uma grande insolvência desses países e a consequente estagnação de sua industrialização.

Naquele momento, as normas de tratamento diferenciado eram facultativas e subsidiárias, tendo, portanto, um caráter limitado. Elas tinham, não obstante, um viés simbólico que contribuiu para a continuação dos trabalhos, no âmbito do GATT/1947, para se buscar alternativas para a efetivação desse princípio.

Em relação ao advento da OMC, há autores, como Welber Barral (2006, p. 31), que afirmam que ela afastou o espírito desenvolvimentista da Carta de Havana, por ter sido criada sob o contexto das vantagens inquestionáveis do livre mercado.

Nas negociações da Rodada do Uruguai (1994) teriam ficado perdidas as tentativas de efetivação do princípio do tratamento especial e diferenciado, o que teria causado maior disparidade de interesses entre os membros da Organização.

Há, no entanto, regras incorporadas ao GATT/1994 que preveem a concretização desse princípio. Como já foi dissertado, elas podem se dar em seis situações: a) melhora de oportunidades de comércio e acesso ao mercado; b) medidas de salvaguarda; c) flexibilidade de compromissos; d) prolongamento de períodos de transição; e) assistência técnica e capacitação; f) assistência especial para países menos desenvolvidos (SOUSA, 2006, p. 70).

O âmbito de incidência deste princípio nas normas materiais da OMC, não obstante, tem caráter excepcional e são insuficientes. O principal problema seria a falta de obrigatoriedade dessas normas. Devido ao fato de o poder de barganha dos países em desenvolvimento ser menor, eles não têm, em sua maioria, como impô-las a outros Membros. Enumeram-se as principais externalidades negativas associadas ao tratamento diferenciado:

- a) Submissão de todos os membros a um mesmo regime jurídico: essas cláusulas mascaram a falta de representatividade dos países em desenvolvimento no seio da Organização e os impede de promover políticas de desenvolvimento de acordo com suas necessidades;
- b) Falta de obrigatoriedade no cumprimento destas normas por parte dos países desenvolvidos;

- c) Retaliações por parte dos países desenvolvidos: estes divergem do entendimento de que a reciprocidade possa ser desrespeitada em prol do desenvolvimento de outros países.

Destas externalidades, entende-se que a que gera consequências mais graves aos países em desenvolvimento é esta última, uma vez que ela deturpa o principal objetivo do tratamento diferenciado e agrava a situação daqueles países, perpetuando sua situação de dependência econômica e impossibilitando seu crescimento. Ela revela, ainda, uma contradição entre a retórica do liberalismo e a prática protecionista das grandes potências.

Uma consequência deste cenário seria a dificuldade de abrir os mercados de países ricos aos produtos em que os países menos desenvolvidos são mais competitivos, excluindo estes países dos benefícios do SMC. Tal cenário revela que os ganhos advindos da institucionalização do comércio internacional não são homogêneos.

A primeira externalidade apontada também tem suas consequências nefastas. Como pôde se observar ao longo desta pesquisa, acordos como o GATS e o TRIMS limitam a capacidade dos Estados de promover seu desenvolvimento, por exigirem amplas reformas legislativas de países em desenvolvimento e engessar suas políticas públicas de acordo com os interesses dos investidores estrangeiros. Mesmo o TRIPS tem sido uma questão problemática, uma vez que a proteção exacerbada da propriedade intelectual tem aliado as populações do planeta do acesso aos avanços científicos. Felizmente, neste setor, aqueles países têm tido vitória nas negociações, com destaque para a área da saúde pública.

Outro problema amplamente apontado pelos autores seria a falta de transparência no processo decisório da OMC. Maior exemplo disso são as reuniões sigilosas nas salas verdes (*green rooms*), que abarcam apenas um pequeno número de representantes especializados atuando em defesa de seus próprios interesses, mas que ainda assim exercem grande impacto posterior, durante as negociações formais.

No âmbito processual das normas da OMC, o princípio do tratamento diferenciado também se faz presente. Embora tais regras tenham contribuído para que países em desenvolvimento tivessem mais confiança no OSC, elas têm suas deficiências. A mais prejudicial de todas, segundo o ponto de vista deste autor, seria a ausência de meios de implementação das decisões: em diversas controvérsias apontadas, dificilmente os Membros cumpriam os relatórios emitidos pelo Grupo Especial quando o reclamante era um país em desenvolvimento, uma vez que o meio de efetivação último das decisões seria uma retaliação

comercial do próprio país afetado (créditos compensatórios). Dessa forma, países com pequena expressão econômica jamais poderiam aplicar retaliações que desencorajassem outro Membro a prosseguir com alguma prática desleal do comércio.

Outra deficiência do sistema de solução de controvérsias seria a falta de transparência e fornecimento de informações a entes privados por parte da OMC. Os custos para se entabular uma disputa e a necessidade de embasamento jurídico, econômico e político específicos desestimulam muitos países em desenvolvimento a recorrerem ao OSC. Seus produtores internos, por sua vez, não têm como estimularem seus governos a ajuizarem demandas na Organização, por não saberem se estão sofrendo com alguma prática comercial desleal de outro Membro.

Outro problema levantado pelos autores seria o prolongamento indefinido da duração das controvérsias, que podem levar anos para que se chegue à fase do Órgão de Apelação. Tal situação agrava os custos de ajuizamento de disputas no OSC. Observa-se, portanto, que embora tenha havido um aumento significativo de países em desenvolvimento atuando no OSC, a situação está longe de ser satisfatória.

## 5.2 O TRATAMENTO DIFERENCIADO E AS POTÊNCIAS EMERGENTES

A aplicação do princípio do tratamento especial e diferenciado, como se observa, apresenta muitas falhas e incongruências. Tal situação é agravada se analisarmos o caso das potências emergentes, uma vez que elas usufruem dos mesmos benefícios que os países menos desenvolvidos. Devido à maior expressão de suas economias, elas podem causar danos a outros parceiros comerciais pelo uso deste princípio.

As cláusulas do tratamento diferenciado estabelecem que deva ser aplicado na medida das necessidades financeiras e comerciais de cada país. No entanto, é uma tarefa muito insólita quantificar os benefícios de um membro em detrimento de outro, mesmo porque os países emergentes ainda sofrem com deficiências estruturais gravíssimas e não podem competir plenamente com as potências estabelecidas sem sofrer desvantagens significativas.



Eles têm o interesse em administrar suas próximas etapas de desenvolvimento econômico, bem como em proteger sua estabilidade política no âmbito interno.

Observa-se uma cisão de interesses não só entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas dentre os próprios países em desenvolvimento. Um comportamento que pode se observar entre países menos desenvolvidos seria uma completa submissão aos interesses comerciais de grandes potências. Eles dificilmente acessam o OSC para defender seus interesses e têm maior interesse em promover acordos de preferência comercial com países desenvolvidos. Os países emergentes, por sua vez, têm um papel mais assertivo nas relações internacionais, pois pretendem alcançar, de fato, a mudança de regras do sistema a seu favor, e têm aumentado sua capacidade de alavancagem nas instituições.

São as potências emergentes quem efetivamente acionam o OSC para proteger seus interesses comerciais. Um comportamento que também se nota é que normalmente quando recorrem ao Órgão, fazem reclamações contra países desenvolvidos, em especial os EUA e a UE. Eles têm trabalhado, também, em coalizões em âmbito internacional para reformular a liderança global. Uma das mais emblemáticas delas, como exposto no capítulo anterior, são os BRICS.

O que se observa no comportamento dos BRICS nesta conjuntura é que, embora eles carreguem uma poderosa simbologia de mudança e pretendam representar os interesses dos países em desenvolvimento, como um todo, têm priorizado seus próprios interesses nacionais. Eles têm causado, contudo, algumas mudanças relevantes no seio da OMC. Embora não tenham trabalhado como um grupo de interesses específicos na Organização, eles participaram em grupos de negociação em coordenação com outros países em desenvolvimento, inclusive apresentando propostas conjuntas.

Os BRICS defendem a concretização do princípio do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento. Em relação ao GATS, por exemplo, eles propuseram o aumento da participação dos países em desenvolvimento por meio da negociação de compromissos específicos, visando à promoção do desenvolvimento.

Isoladamente, cada um dos BRICS também teve uma atuação relevante nesta questão: a) o Brasil, por exemplo, propôs que houvesse diminuição do ônus da prova de países em desenvolvimento que estivessem em litígio contra países desenvolvidos, em relação ao ASMC; b) a China, por ser reiteradamente acionada no OSC, propôs uma Emenda ao

Entendimento de Solução de Controvérsias para limitar as queixas de países desenvolvidos a países em desenvolvimento a apenas duas por ano; c) a Índia foi a potência emergente que mais defendeu interesses do mundo desenvolvido em suas controvérsias no OSC, como no caso da flexibilização do acordo do TRIPS em prol de questões de saúde pública e nas críticas ao SGP europeu.

Um problema que se aponta é que a articulação dos BRICS na OMC foi limitada, principalmente devido ao fato de não terem êxito em superar diferenças entre seus interesses comerciais. O que mais evidencia isso é a questão agrícola: embora eles tenham contribuído conjuntamente para o lançamento do G-20 agrícola, fazem, concomitantemente, parte de coalizões diferentes neste âmbito, sendo o Brasil e a África do Sul parte do Cairns, que propõem ampla liberalização do setor agrícola, enquanto a China e a Índia são parte do G-33, grupo que defende o protecionismo em prol do pequeno agricultor. A concorrência entre os BRICS, portanto, pode ofuscar suas possibilidades de cooperação ampla no âmbito da OMC.

Deve-se apontar uma reflexão neste tópico: teriam as potências emergentes, com sua postura assertiva no âmbito da OMC e a partir de sua maior expressividade no plano internacional, tornado a disciplina do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento defasada?

Em um primeiro plano, a resposta seria afirmativa: os países em desenvolvimento já não compartilham, há muito, a mesma situação econômica. Eles apresentam interesses distintos, e mesmo entre as potências emergentes, que a princípio compartilham de um mesmo *status*, há diferenças gritantes, como níveis socioeconômicos, tamanho da economia, inserção internacional e influência regional. Não se pode, também, culpar os países do G7 por todos os males presentes no SMC. Eles têm enfrentado dificuldades econômicas e políticas nos últimos anos, em decorrência da crise econômica e financeira de 2008, razão pela qual os países emergentes despontaram com tanta força no cenário internacional. Conforme afirma Ian Bremmer (2013, p. 82-83), os países desenvolvidos não podem mais resolver, sozinhos, problemas que demandam uma atuação transnacional conjunta.

No entanto, devem ser feitas ressalvas antes de se chegar a uma conclusão: a) a situação dos países emergentes ainda é delicada, e eles estão investindo em suas próprias etapas de desenvolvimento; b) não se podem considerar completamente defasadas as cláusulas de tratamento diferenciado no âmbito da OMC, uma vez que elas expõem, ao menos em nível

principiológico, a preocupação com um sistema multilateral do comércio mais justo e equitativo.

Elas ainda se fazem úteis ao se levar em consideração que, mesmo com o atual paradigma da readequação de hegemonias no plano internacional, os países mais assíduos no OSC, enquanto reclamantes, ainda são EUA, UE e Canadá. Outro fator que se deve apontar é que os países emergentes, embora tenham se utilizado com mais frequência do sistema de soluções de controvérsias, ainda têm dificuldade para acessar e atuar no mesmo. Evidência clara disso é a China que, embora seja considerada a segunda maior economia do globo, ainda depende da contratação de escritórios europeus e norte-americanos para acionar outros Membros no OSC.

Deve-se lembrar que a atual conjuntura das relações internacionais expõe uma **fase de transição**. Não se pode superestimar a atuação dos países emergentes. O SMC, embora esteja sofrendo mudanças, teve muitas características inalteradas. Os países em desenvolvimento, em especial os de menor desenvolvimento relativo, continuam ocupando uma posição completamente marginalizada no sistema, e mesmo os emergentes não estão, ainda, em condições de se equiparar aos países desenvolvidos.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do princípio do tratamento diferenciado a países em desenvolvimento é, ainda, imprescindível para a continuação do sistema. Não se pode desprezá-lo. O que deve ser mudado é que haja uma real proporcionalidade em sua aplicação, ou seja, de acordo com as necessidades de desenvolvimento de cada um de seus Membros.

### 5.3 PROPOSTAS DE MITIGAÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS RELACIONADAS AO TRATAMENTO DIFERENCIADO

Este trabalho buscou aliar propostas para se mitigar as deficiências e as externalidades negativas provocadas pelo tratamento diferenciado no âmbito da OMC. O que este autor inferiu foi que, para se concretizar o princípio, deve-se atuar por meio de duas estratégias: a primeira seria induzir os países desenvolvidos a cumprirem essas normas sem aplicarem retaliações contra países em desenvolvimento, além de seguirem as disposições dos relatórios

dos Grupos Especiais quando vencidos em uma controvérsia por aqueles países. A segunda seria proporcionar um acesso efetivo dos países em desenvolvimento ao OSC.

Em relação à primeira questão, o que se observa é uma falta de monitoramento das práticas comerciais dos países desenvolvidos, uma vez que os países menos desenvolvidos não têm condição de promover investigações a fim de averiguar se estão ou não sofrendo por alguma prática desleal. Observa-se, também, pouca disposição dos países desenvolvidos em cumprir normas de tratamento diferenciado, pois sabem que retaliações comerciais de países economicamente pouco expressivos dificilmente afetarão sua economia.

A primeira deficiência pode ser atacada por meio de uma instituição de monitoramento multilateral. Ela poderia ser apenas uma agência dentro do âmbito da própria OMC, ou poderia ser estabelecida, fundada e administrada independentemente do Secretariado da OMC, à luz do que propôs Chad Bown (2010, p. 11-12). Tal instituição teria o intuito de monitorar as ações de exportadores de países desenvolvidos em todos os países em desenvolvimento que a ela aderissem, promovendo as investigações necessárias para que, eventualmente, o país afetado possa reclamar no OSC. Com isso, far-se-ia provas que estes países, isoladamente, não teriam condições de fazer, ou por desconhecimento das regras de defesa comercial e solução de controvérsias da OMC, ou por falta de recursos financeiros para tanto.

Caso esta instituição fosse uma agência vinculada à própria OMC<sup>155</sup>, ela poderia ser coordenada por representantes de países em desenvolvimento. Isso estimularia um senso de solidariedade e ajuda mútua entre estes, reduzindo eventuais tensões surgidas entre eles, como já se debateu ao longo deste trabalho. Com maior coesão, eles podem fazer frente aos interesses do mundo desenvolvido de maneira mais efetiva.

Caso tal instituição fosse independente da OMC, ela poderia ser fomentada pelos países emergentes, que já têm condições de assumir tal liderança. Neste caso o papel dos BRICS seria fundamental. Como já se apontou neste estudo, eles têm investido na infraestrutura de países menos desenvolvidos de maneira acentuada, buscando aumentar sua influência global. Em aliança com outros países emergentes, que também têm uma intensa

---

<sup>155</sup> Neste caso, ela poderia ser o próprio Comitê de Comércio e Desenvolvimento da OMC, mas teria que expandir seus objetivos para além dos interesses da própria Organização.

participação na OMC, eles podem fomentar tal instituição e propiciar um controle paralelo da legalidade no sistema multilateral do comércio.

Outro papel que tal instituição multilateral de controle paralelo do sistema multilateral do comércio seria criticar eventuais falhas no próprio processo decisório da OMC, como a falta de transparência. Poder-se-ia fazer pressão para se desestimular certas práticas, como as reuniões em salas verdes (*green rooms*). Além disso, ela poderia auxiliar não só no monitoramento de eventuais práticas desleais do comércio, mas também fornecer informações aos setores produtivos dos países afetados, tornando-os mais próximos e familiarizados com as normas da Organização.

Tal instituição também poderia ter um viés científico, promovendo estudos acerca da melhor inserção dos países em desenvolvimento no comércio internacional e da promoção de seu desenvolvimento sob esta perspectiva.

A questão do cumprimento das normas de tratamento diferenciado e a retaliação por parte dos países desenvolvidos é mais complexa, uma vez que envolve interesses comerciais de grandes potências que têm praticado o protecionismo em áreas de seu interesse, e, portanto, apresentam pouca disposição de cumprir, voluntariamente, determinações que lhes sejam prejudiciais.

Mônica Teresa Costa Sousa (2006, p. 79) propôs uma solução interessante para tal questão: deveria haver um trabalho conjunto entre a OMC e outras agências internacionais, uma vez que aquela não é capaz, isoladamente, de resolver distorções do SMC, por não ser esta a sua atividade principal. A própria organização reconhece, no art. 39 da Declaração de Doha, que há necessidade urgente de se coordenar de maneira eficiente a prestação de assistência técnica de capacitação com o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE e com instituições governamentais e regionais.

A partir desta rede de cooperação institucional, a OMC poderia sanar de maneira mais eficiente problemas de desigualdade, reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento de seus Membros. O grande problema da pouca vontade, por parte de países desenvolvidos, em aderir à disciplina de tratamento diferenciado seria a falta de punição efetiva para suas ações. O sistema de créditos compensatórios é falho, justamente por não surtir efeitos, dependendo da expressão econômica do país que os aplica. Uma rede de cooperação com outras instituições

poderia surtir mais efeitos, por promover maior pressão política, estimulando todos os Membros da Organização a seguir seus preceitos.

Em relação ao acesso dos países em desenvolvimento ao OSC, o que se observa é uma falta de preparo técnico e recursos financeiros para se acessar o Órgão. Neste caso, a criação de um órgão, no âmbito institucional da OMC, seria uma proposta interessante: ele efetivaria a cláusula que dispõe assistência técnica a países em desenvolvimento quando envolvidos em disputas. O problema do atual dispositivo é que ele confia tal tarefa ao Secretariado, que não tem interesse específico no desenvolvimento de seus Membros, mas tão somente pela adequação dos países às suas normas.

Tal órgão, que poderia ser denominado *Comitê de Auxílio Técnico do Órgão de Solução de Controvérsias a Países em Desenvolvimento*, deveria ser gerido por representantes desses países, além de também estar vinculado às demais organizações voltadas ao desenvolvimento. Isso estabeleceria uma ponte entre a OMC e aquelas, consubstanciando a proposta anterior da rede de cooperação institucional do comércio internacional. Com isso, haveria um controle de legalidade maior, pois abriria oportunidade para mais Membros acessarem o OSC. Busca-se, com essa proposta, que os países em desenvolvimento tenham uma assistência técnica mais voltada para seus interesses.

Em suma, enumeram-se as propostas apresentadas:

- a) Criação de uma instituição multilateral de monitoramento de práticas comerciais: ela teria por intuito realizar investigações de práticas comerciais em países que não teriam condições de conduzi-las;
- b) Trabalho conjunto da OMC com agências internacionais voltadas ao desenvolvimento: criar-se-ia uma rede de cooperação institucional em prol do desenvolvimento;
- c) Estabelecimento de um Comitê de Auxílio Técnico do Órgão de Solução de Controvérsias: ele seria desvinculado do Secretariado e teria função de estimular o acesso dos países em desenvolvimento ao OSC.

Importante lembrar que este autor atribui grande importância a uma maior institucionalização internacional em prol do desenvolvimento, liderada pelas potências emergentes. Embora atualmente estas se encontrem, muitas vezes, em conflitos de interesse entre si ou com países menos desenvolvidos, pode-se considerar tal projeto viável: os BRICS,

afinal, têm por principal objetivo a readequação da conjuntura internacional em prol de seus interesses.

Tal institucionalização aumentaria sua esfera de influência sobre os países periféricos e eles compartilhariam a liderança global com as atuais potências, o que propiciaria uma ordem mais equilibrada. Tal visão foi apontada na V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS:

Nós nos reunimos em um momento que exige que consideremos questões de interesse mútuo e de importância sistêmica, a fim de compartilhar preocupações e desenvolver soluções duradouras. Temos o objetivo de desenvolver progressivamente o BRICS em mecanismo completo de coordenação presente e de longo prazo, sobre ampla gama de questões-chave da economia e da política mundiais. A atual arquitetura de governança global é regulada por instituições que foram concebidas em circunstâncias em que o panorama internacional em todos os seus aspectos era caracterizado por desafios e oportunidades muito diversos. **À medida que a economia global se transforma, estamos comprometidos a explorar novos modelos e enfoques com vistas ao desenvolvimento mais equitativo e crescimento global inclusivo** por meio da ênfase em complementaridades e a partir de nossas respectivas bases econômicas<sup>156</sup> (grifo nosso).

A fim de atingir seus objetivos, os BRICS estão trabalhando na criação de instituições de desenvolvimento em âmbito global. Às vésperas de sua IV Cúpula, em março de 2012, eles instruíram seus Ministros das Finanças a analisar a viabilidade de criação de um Novo Banco de Desenvolvimento, com vistas a levantar recursos para projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável não apenas nestes países, mas também em outras economias emergentes e países em desenvolvimento. Na V Cúpula, eles revelaram os resultados positivos destes estudos e consideraram que seria factível o estabelecimento deste Banco. Esse é um exemplo que evidencia que a institucionalização em prol do desenvolvimento encabeçada por países emergentes é uma alternativa viável para se lidar com os problemas da atual conjuntura.

As propostas sugeridas por este autor, a fim de se mitigar deficiências presentes na disciplina do tratamento especial e diferenciado, estão em consonância com o processo acima descrito. Elas estão adaptadas ao contexto do sistema multilateral do comércio, pois se prova

---

<sup>156</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-declaracao-de-ethekwin>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

que a simples transferência de recursos a países menos desenvolvidos não é suficiente para tornar o sistema mais igualitário.

Para que se concretize uma ordem internacional mais equilibrada, os BRICS, em atuação conjunta com demais países emergentes, devem expandir sua esfera de influência para fora de suas respectivas regiões, compartilhando a liderança global com as potências estabelecidas. Uma forma de alcançar tal objetivo seria justamente a institucionalização internacional, unindo esforços com as nações em desenvolvimento para a reformulação do atual quadro institucional.

No âmbito do Sistema Multilateral do Comércio, tais instituições teriam o intuito de assistir aqueles países de maneira mais efetiva, monitorando práticas de países desenvolvidos e propiciando uma assistência técnica autônoma, vinculada aos seus interesses. Isso atacaria o cerne do problema da concretização do princípio do tratamento especial e diferenciado, avançando para além do caráter simbólico e das boas intenções.

Deve-se fazer a ressalva, no entanto, de que a efetivação de tais medidas demandaria uma maior cooperação política e diplomática entre as potências emergentes, uma vez que elas ainda apresentam muitos interesses comerciais conflitantes. Os BRICS, especificamente, estão muito longe de conseguir unir interesses para uma atuação conjunta a tal nível, sendo que no âmbito da OMC eles ao menos se apresentam como uma coalizão de interesses específicos.

#### 5.4 A NECESSIDADE DE READEQUAÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

De todo o exposto, defende-se que o atual Sistema Multilateral do Comércio está cada vez mais defasado, por não mais promover o diálogo na ordem internacional de maneira efetiva e nem garantir uma normatização para as relações comerciais transfronteiriças.

A globalização caminha para uma nova fase, que permite uma maior participação de todos seus atores políticos, desenvolvidos ou em desenvolvimento. Esse cenário abre um espaço maior para críticas contra o sistema, especialmente em relação às suas assimetrias,



além de dificultar negociações diplomáticas. Isso justifica a estagnação do multilateralismo, que deveria estar impulsionando o regramento da ordem global, além de propiciar uma postura mais defensiva por parte dos países desenvolvidos (CERVO, 2010, p. 38).

As negociações dos foros econômicos multilaterais, incluindo a OMC, têm apresentado uma agenda obsoleta em relação à atual conjuntura político-econômica, que está em constante mudança. Não mais se faz presente o antigo dualismo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tal ordem passou a não refletir o peso econômico e político das nações. Os espaços de negociação para o tratamento de questões internacionais estão ultrapassados, fazendo com que muitos problemas sejam conduzidos à margem das instituições (SATO, 2012, p. 199).

Isso se dá por haver um descompasso entre a prática institucionalizada da OMC, que reflete nas decisões serem tomadas por seus membros mais influentes e depois apoiadas com maior ou menos grau de satisfação pelos demais (em troca de concessões marginais), e o desafio dos novos tempos. O processo de negociação excludente tornou-se inaceitável para a grande maioria de países, por envolver um número restrito deles (PRADO, 2006, p. 351-352).

Para sobreviver na nova ordem mundial, os Estados e Organizações Internacionais devem aceitar a realidade à sua volta, aprender com os próprios erros, deixar de lado a vaidade, adaptar-se às circunstâncias mutáveis e inovar sempre que possível, formando parcerias e explorando seus pontos fortes fundamentais (BREMNER, 2013, p. 224).

As dificuldades enfrentadas pelo SMC, no entanto, não são motivo para que se abandone os esforços em prol do multilateralismo comercial e se retorne para a conjuntura pré-Bretton Woods, dominada pelo bilateralismo e pelas medidas protecionistas, que tiveram efeitos políticos e econômicos nefastos.

É consenso que as instituições construídas nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial permitiram um longo período de paz. A economia global vivenciou um amplo crescimento que se expandiu para diferentes regiões do globo. Os ganhos gerados pelo sistema e a preservação dos atores econômicos ensejaram apoio econômico e político para o GATT/1947. Os altos custos e riscos associados com a falência do sistema, o medo do desconhecido e a crescente interdependência contribuíram para que não se abandonasse o sistema multilateral (LIPSON, 1983, p. 270).

Não se pode esquecer que o sistema da OMC também apresentou resultados positivos para os países em desenvolvimento, sobretudo aqueles derivados de sua maior participação política nos processos de normatização e de administração nas relações comerciais multilaterais. Eles passaram a exercer maior influência, e, com isso, não mais se busca apenas a simples liberalização comercial entre alguns poucos países, mas sim o estabelecimento de regras para o processo de competição global, em um mundo crescentemente interdependente (ALMEIDA, 2012, p. 96).

O liberalismo não se trata de um instrumento utilizado pelas nações mais desenvolvidas para manter em subordinação política e econômica os demais países ao redor do globo, ao mesmo tempo em que ela não pode ser idealizada de forma acrítica e nem ser vista como fim em si mesmo, uma vez que há uma série de fatores externos a esta política econômica para a promoção do bem estar social.

Conforme aponta Paulo Roberto de Almeida, não há soluções milagrosas ou revolucionárias para a assimetria de condições presentes no atual Sistema Multilateral do Comércio:

Para os que se apressam em condenar a “a saída liberal” – e forçosamente desigual – encontrada pelo sistema capitalista para resolver o problema de suas “crises periódicas”, cabe advertir que a alternativa disponível para os países em desenvolvimento não seria, exatamente, uma espécie de *Commonwealth* socialista – que nunca chegou a existir, apesar de algumas tentativas de coordenação no âmbito do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) –, mas um regresso provavelmente catastrófico ao sistema protecionista e discriminatório dos anos anteriores à guerra (2012, p. 74).

Deve-se, pois, continuar nos esforços para uma adaptação do multilateralismo comercial aos novos tempos, não recorrendo a soluções heterodoxas. Não se deve pressupor que o SMC só traga prejuízos aos interesses dos países pobres. O comércio internacional pode, sim, contribuir para o desenvolvimento<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> A atual doutrina identifica uma correlação positiva entre comércio internacional e desenvolvimento econômico, uma vez que aquele traz eficiências dinâmicas à economia nacional: alarga o mercado consumidor, permite uma alocação mais eficiente de recursos, maior produtividade (em razão da especialização) e maior progresso tecnológico. A liberalização comercial provou ser, também, um efetivo instrumento para o controle da inflação, a partir da abertura comercial rápida, em conjunto com a valorização cambial (BARRAL, 2006, p. 15-16).

Reitere-se que o sucesso da promoção do desenvolvimento por meio do SMC deve estar aliado a outros fatores institucionais e sociais independentes de práticas comerciais. Políticas de liberalização comercial não são isoladamente suficientes, pois políticas domésticas relacionadas à educação, infraestrutura, saúde e burocracia são igualmente importantes (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 394).

O desenvolvimento, por conseguinte, embora apresente um perfil multifacetado com implicações não só econômicas, mas também sociais e políticas, depende fortemente da política econômica adotada pelo Estado. O SMC influencia, substancialmente, nestas escolhas políticas, por isso torna-se imprescindível que se atualize a disciplina normativa da OMC com as novas exigências conjunturais, permitindo um espaço mais amplo para que os seus Membros possam adotar políticas que favoreçam seu desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

A inserção das cláusulas de tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento, como se pôde notar nesta pesquisa, deu-se formalmente no sistema multilateral de comércio. No entanto, sua efetivação enfrenta diversos entraves de ordem política e econômica. O objetivo geral desta pesquisa foi expor, detalhadamente, as mazelas que impossibilitam a representação dos interesses de todos os membros na OMC e seus reflexos para os países em desenvolvimento no Mecanismo de Solução de Controvérsias. Dessa forma, não se pode restringir a sua análise a uma ótica positivista ou meramente normativa. Para tanto, buscou-se dissecar toda a sua estrutura e conjuntura.

O trabalho evidenciou a evolução do SMC, desde sua criação, com as Conferências de *Bretton Woods* (1947), até as modernas negociações da Rodada de Doha (de 2001 em diante). A partir disso, pôde-se constatar que, não obstante as deficiências do sistema em abarcar os interesses de todos os seus membros e promover um processo de negociação plenamente democrático, houve grande aprimoramento de sua estrutura institucional, com a criação da OMC na Rodada do Uruguai (1994) e a efetivação do Órgão de Solução de Controvérsias, que possibilitou o julgamento das disputas comerciais entre seus membros em âmbito internacional. Não se pode, portanto, condenar a Organização ao fracasso levando-se em consideração tão somente a análise dos impasses na Rodada de Doha, muito menos considerá-la pouco relevante no atual contexto da conjuntura internacional.

O trabalho expôs a readequação de hegemonias, com a mudança do paradigma de dominância dos interesses do G7 em relação aos demais Estados para um cenário mais amplo, composto de mais atores, com interesses diversos, o que enseja um paradigma transitório de falta de liderança global. Como se pôde analisar, tal cenário tem o lado positivo de propiciar a promoção dos interesses do mundo em desenvolvimento, dando-lhes maior relevância, com a atuação mais assertiva dos países emergentes na seara institucional. Há o lado negativo, no entanto, de não se saber se os interesses destes se coadunam com os dos demais países em desenvolvimento e se a ordem que se procura consubstanciar nas próximas décadas é realmente mais democrática e justa que a anterior, de dominância dos interesses do mundo desenvolvido.

A partir desse cenário, os BRICS são uma realidade a ser consolidada, sendo que seu desenvolvimento não se deu, ainda, de maneira institucional: eles são tão somente uma coalizão intergovernamental. A relação entre estes países, no âmbito das negociações da OMC, mostrou divergências em alguns campos, como no setor da liberalização agrícola e das medidas de defesa comercial, e convergente em outros, como nas questões de propriedade intelectual, serviços e novos temas.

Esta pesquisa também revelou, por meio da análise das disputas dos BRICS no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, que tais países têm se utilizado cada vez mais deste mecanismo, reclamando principalmente contra os EUA e a UE. Os BRICS se utilizaram, também, das cláusulas de tratamento diferenciado e propuseram alterações nesta matéria. Os principais acordos que eles suscitaram foram sobre *antidumping* e medidas compensatórias.

Pode-se inferir, desta pesquisa, que estes países emergentes têm, ainda, muitas deficiências técnicas e políticas de atuação no OSC, mas representam, por outro lado, uma transição no paradigma da predominância da utilização do mecanismo pelos países desenvolvidos. Faz-se premente, pois, um maior alinhamento de interesses entre os BRICS e demais países emergentes tanto no âmbito das negociações nas Conferências Ministeriais quanto na atuação no OSC. Com isso, pode-se propiciar maior representatividade conjunta dos países em desenvolvimento na OMC e não somente de umas poucas potências emergentes atuando isoladamente em prol de seus próprios interesses.

De toda a pesquisa, pode-se concluir que a simples inserção de cláusulas de tratamento diferenciado no corpo normativo da OMC não foi suficiente para a efetivação deste princípio. O tratamento diferenciado no âmbito do OSC, da mesma forma, apresenta deficiências, principalmente suscitadas pelo sistema de créditos compensatórios, que impossibilitam a real implementação das decisões dos Grupos Especiais por parte de países desenvolvidos, quando reclamados por países economicamente menos significativos.

Faz-se premente, então, a readequação institucional da OMC e uma aproximação desta com demais organizações voltadas para as questões do desenvolvimento, buscando, assim, a efetivação do princípio em questão e a real inserção de todos os Membros na tomada de decisão na Organização.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICs: comércio e política*. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 131-154.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

AMARAL JR, Alberto. A solução de controvérsias na OMC e a aplicação do direito internacional. 2006. 645 f. Tese (Titularidade em Direito). Departamento de Direito Internacional, Área de Direito Internacional Público, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

AMORIM, Celso. A OMC pós Seattle. In: AMARAL JR, Alberto (coord.). *OMC e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2006, p. 333-353.

ÁRABE NETO, Abrão M.; LOPES, Jacqueline Spolador. Atuação dos BICS no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012, p. 331-397.

BARRAL, Welber. A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 11-35.

BARTON, John H. et al. *The evolution of the trade regime: politics, law and economics of the GATT and the WTO*. Oxford: Princeton University Press, 2006.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Defesa comercial: dumping, antidumping, subsídio, medidas compensatórias e medidas de salvaguarda*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BOWN, Chad P. Developing countries and monitoring WTO commitments in response to the global economic crisis. *The World Bank Policy Research Working Paper*, v. 5301, maio 2010. Disponível em:  
<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3787/WPS5301.pdf?sequence=1>>. Acesso em 07 set. 2012.

BREMMER, Ian. *O fim das lideranças mundiais: o que muda com o G-zero, onde nenhum país está no comando*. Trad. Luiz Euclides T. Frazão. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASELLA, Paulo Borba. *BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional*. São Paulo: Atlas. 2011.

CELLI JR, Umberto. Os acordos GATS e TRIMS na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. In: CELLI JR, Umberto; SAYEG, Fernanda Manzano (org.). *Comércio de serviços, OMC e desenvolvimento*. São Paulo: Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento, 2008, p. 3-18.

CERVO, Amado Luíz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. In: LESSA; Antônio Carlos; ROLLAND, Denis (coord.). *Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance*. v. 1. Strasbourg :L'Harmattan. 2010. p. 37-60.

CRETELLA NETO, José. *Curso de direito internacional econômico*. São Paulo: Saraiva. 2012.

DAILAMI, Mansoor; MASSON, Paul. The new multi-polar international monetary system. *The World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5147, p. 1-14, dez. 2009. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/12/03/000158349\\_20091203160509/Rendered/PDF/WPS5147.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/12/03/000158349_20091203160509/Rendered/PDF/WPS5147.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2012.

FAIS, Juliana Marteli. A organização mundial do comércio e o desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 115-140.

FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W. The GATT and the regulation of trade barriers: regime dynamics and functions. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International regimes*. London: Cornell University Press, 1983, p. 273-314.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. O Brasil e o comércio exterior. In: AMARAL JR, Alberto (coord.). *OMC e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2006, p. 11-28.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOEKMAN, Bernard. Making the WTO more Supportive of Development. *Finance and Development*, p. 14-18, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/03/pdf/hoekman.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2012.

JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 1999.

KAPOOR, Radhika; TEWARI, Ritika. Investimentos estrangeiros diretos nas economias BRIC: mudando o cenário de investimento. *Revista Tempo no Mundo*. Brasília, v. 2, n. 2. p. 149-173, ago. 2010.

LETTIERI, Mario; RAIMONDI, Paolo. BRICs Drive Global Economic Recovery. *IMF Survey*, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/rea072209a.htm>>. Acesso em: 04 set. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 155-176.

LIPSON, Charles. The transformation of trade: the sources and effects of regime change. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International regimes*. London: Cornell University Press, 1983, p. 233-271.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). *Coletânea de Direito Internacional*. Constituição Federal. 10. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2012.

NAIDIN, Leane Cornet; BRANDÃO, Fernanda; VIANA, Manuela Trindade. O processo de adesão da China e da Rússia à OMC e as implicações para a agenda dos BRICS. *BRICS Policy Center – Centro de estudos e pesquisa BRICS*, Rio de Janeiro, fev. 2012. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/2743/doc/1132094750.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

PRADO, Victor Luiz. Mecanismo de solução de controvérsias: fonte de poder e de problemas na OMC. In: AMARAL JR, Alberto (coord.). *OMC e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2006, p. 261-273.

PRIMORAC, Marina. The Global Village: Connected World Drives Economic Shift. *IMF Survey*, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW083012A.htm>>. Acesso em: 05 set. 2012.

SATO, Eiiti. *Economia e política das relações internacionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. A vinculação entre comércio internacional e desenvolvimento: possibilidades reais ou quimera do mercado? In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *Comércio internacional e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 53-85.

STEIN, Arthur A. Neoliberal institutionalism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (org.). *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford, 2008, p. 201-221.

TAKEBE, Misa; MLACHILA, Montfort. FDI from BRICs to LICs: Emerging Growth Driver? *IMF Working Paper*, v. 11, n. 178, p. 1-30, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11178.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2012.

THORSTENSEN, Vera et al. OS BRICS como atores na Organização Mundial do Comércio. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC*:



políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul. Brasília: IPEA, 2012a, p. 17-27.

THORSTENSEN, Vera et al. Participação dos BICS na Rodada de Doha. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012b, p. 399- 447.

THORSTENSEN, Vera et al.. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012c, p. 301-322.

THORSTENSEN, Vera et al.. Propriedade intelectual. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012d, p. 193-214.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina. Defesa comercial. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, China e África do Sul*. Brasília: IPEA, 2012, p. 139-166.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. *The regulation of the international trade*. 2. ed. New York: Routledge, 1999.

VIANA, Manuela Trindade; OJO, Vivian. Participando “com dentes”: os BRICS no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. *BRICS Policy Center – Centro de estudos e pesquisa BRICS*. Rio de Janeiro, p. 1-21, ago. 2013. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6015/doc/277617252.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. BRICS, OCX e IBAS: as coalizões dos emergentes. In: VISENTINI, Paulo Facundes et al. (coord.). *BRICS: as potências emergentes: China, Rússia, Índia e África do Sul*. Petrópolis: Vozes, 2013a, p. 199-223.

\_\_\_\_\_. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013b.

\_\_\_\_\_. China, potência emergente: pivô da transformação mundial. In: VISENTINI, Paulo Facundes et al. (coord.). *BRICS: as potências emergentes: China, Rússia, Índia e África do Sul*. Petrópolis: Vozes, 2013c, p. 11-38.