



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 16 – Nº 150 – Julho-Agosto – 2015

EDITORIAL

- 3 A OMC e os desafios do sistema multilateral de comércio – um número especial a propósito da 150ª edição do Boletim Meridiano 47**

The WTO and the challenges of the multilateral trading system – a special issue concerning the 150th edition of Bulletin Meridiano 47

ANTÔNIO CARLOS LESSA

ARTIGOS

- 5 Nota Liminar: A OMC e os desafios do Sistema Multilateral de Comércio**

Introductory Note: The WTO and the challenges of the multilateral trade system

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

- 10 A OMC aos 20 anos**

The WTO at age 20

ROBERTO AZEVÊDO

- 14 Os desafios da Organização Mundial do Comércio**

The challenges of the World Trade Organization

RUBENS ANTÔNIO BARBOSA

- 16 A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais**

THE LONG MARCH OF WTO: FROM BIRTH TO THE PRESENT IMPASSE

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

- 23 Sob o véu da ignorância: a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai do GATT no Congresso brasileiro**

UNDER THE VEIL OF IGNORANCE: THE APPROVAL OF THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF GATT IN THE BRAZILIAN PARLIAMENT

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

- 34 The Power of Law or the Law of Power? A Critique of the Liberal Approach to the Dispute Settlement Understanding**

O PODER DA LEI OU A LEI DO PODER? UMA CRÍTICA À ABORDAGEM LIBERAL DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIA

IGOR ABDALLA MEDINA DE SOUZA

- 42 The WTO's international multilateral trade system and its effects on the production and consumption of food**

O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DA OMC E OS SEUS EFEITOS SOBRE A PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS

RICARDO CÉSAR BARBOSA JÚNIOR
ESTEVAN COCA

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2015 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas internacionais e estudos de áreas geográficas.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim Meridiano 47* publica exclusivamente artigos científicos inéditos, ou seja, não devem ter sido publicados em nenhum outro periódico (mesmo em formato modificado) e tampouco estar sob a consideração de outros veículos;
2. As contribuições podem ser submetidas em português ou inglês;
3. Os artigos devem conter entre 3.500 e 4.000 palavras, extensão na qual se incluem título em inglês e em português, resumo com cerca de 50 palavras em inglês e em português, 3 palavras chave em inglês e em português e bibliografia;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. Os artigos devem incluir na submissão, como arquivo complementar, uma folha de rosto contendo as seguintes informações: nome do autor, instituição a que está vinculado, formação, endereço, ORCID ID (se disponível – <http://orcid.org/>) telefone e e-mail. Essa folha de rosto deve ser apresentada em arquivo separado. No texto do artigo submetido o autor deve eliminar qualquer referência que indique a sua identidade;
7. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que é responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
8. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada;
9. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que tem conhecimento e que adere às Diretrizes éticas e de boas práticas na publicação científica adotadas pelo *Boletim Meridiano 47*;
10. Todas as contribuições serão analisadas pelo Comitê de Editores, que decidirá preliminarmente sobre a aderência do trabalho à política editorial do veículo, e verificará a consistência e correção preliminar em condições aceitáveis da redação. As contribuições aprovadas nessa primeira etapa serão submetidas a arbitragem científica, em processo de duplo-cego. O processo de análise editorial pode se estender por até 90 dias;
11. Os editores se reservam o direito de devolver artigos que não estejam de acordo com estas instruções, que devem ser lidas cuidadosamente e seguidas estritamente.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

International Political Science Abstracts; Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades; International Security & Counter-Terrorism Reference Center; Peace Research Abstracts; Political Science Complete; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts; Academic One File; Academic Search Alumni Edition; Academic Search Complete; Academic Search Elite; Academic Search Premier; Advanced Placement Government & Social Studies Collection; CSA Worldwide Political Science Abstracts; Current Contents of Periodicals on the Middle East; Current Geographical Publications; Fonte Acadêmica; Fuente Acadêmica; Fuente Acadêmica Premier; Informe Académico; Informe Revistas en Espanol; InfoTrac Custom; ProQuest Political Science; Social Science Research Network (SSRN); TOC Premier; Ulrich's Periodicals Directory; World Scholar: Latin America and the Caribbean; Expanded Academic ASAP; Cabells Economics and Finance Directory; Directory of Open Access Journals – DOAJ; e-Revistas – Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas; Ebsco Main File; Geodados; Google Scholar; OAlster; Portal Periódicos Capes; Scholarly Journals Index; Scientific Publications Index; Scientific Resources Database; Sumários de Revistas Brasileiras; Summon Content & Coverage; World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs; Worldcat; Academia.edu; Academic Journals Database; Academic Papers Database; Bielefeld Academic Search Engine – BASE; Cibera; Contemporary Research Index; Current Index to Scholarly Journals; Diadorim – Diretório das Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras; Digital Journals Database; Directory of Academic Resources; Elektronische Zeitschriftenbibliothek; Elite Scientific Journals Archive; IBICT; Journal Tables of Contents – Journal TOCS; La Créée: Périodiques en Ligne; Latindex; LivRel; Microsoft Academic Search; Mundorama; NewJour; Open J-Gate; SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation; WorldWideScience.org.

O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

Para conhecer as atividades do IBRI, visite: <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Editorial

A OMC e os desafios do sistema multilateral de comércio – um número especial a propósito da 150^a edição do Boletim Meridiano 47

The WTO and the challenges of the multilateral trading system – a special issue concerning the 150th edition of Bulletin Meridiano 47

Antônio Carlos Lessa*

Chegamos à edição de número 150 do nosso *Boletim Meridiano 47*, o rebento do *portfolio* editorial do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, e irmão mais novo da *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

O Boletim foi pensado como um veículo ágil para a divulgação de trabalhos breves sobre a atualidade internacional. Naquele momento, há quinze anos, a internet não era lá o prodígio de velocidade que vemos hoje em dia, e não existiam os repositórios institucionais ou bases de dados abertas para a veiculação de revistas científicas, teses, dissertações e livros que são corriqueiros nos dias de hoje.

Já relatamos que *Meridiano 47* era um experimento inserido no projeto RelNet, uma iniciativa do então Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. RelNet era o acrônimo simpático de *Rede Brasileira de Relações Internacionais*, um projeto de divulgação científica da UnB que funcionou até 2007¹. Além de divulgar os repositórios de algumas revistas então existentes, notadamente, da RBPI e de outros veículos que já deixaram de existir, além do nosso *Meridiano*, o projeto criava ainda a *Revista Cena Internacional* e o *Boletim Via Mundi* – que lamentavelmente, já não são publicados há alguns anos. Mas nesse momento ainda não existiam os sistemas de editoração eletrônica, como o Open Journal System, e não se falava em acesso aberto e, pior do que tudo, todos tinham certo preconceito com a ideia de uma publicação digital – o que sempre exigia bom esforço por parte do editor para convencer um colega a “enterrar” um original de sua autoria em uma experiência de futuro incerto.

Eu lembro de um episódio pitoresco, testemunhado pelo editor adjunto de *Meridiano 47*, Virgílio Arraes. Esse episódio, quase uma anedota, dá o tom das mudanças extraordinárias que ocorreram no cenário das

* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil (alessa@unb.br).

1 LESSA, Antônio Carlos; CAIXETA ARRAES, Virgílio. Editorial: *Meridiano 47*: dez anos. *Boletim Meridiano 47*, [S.l.], v. 11, n. 120, p. 3, set. 2010. ISSN 1518-1219. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/863/748>>. Acesso em: 30 Ago. 2015.

publicações científicas no Brasil. Sempre em busca de financiamento para esses projetos, lá por 1999 ou 2000 eu mesmo bati à porta do CNPq e, argumentando com a coordenadora geral do Departamento que ainda hoje é responsável pelo edital de apoio às edições, fui brutalmente exposto à dureza do servidor público: “Professor, publicação digital, virtual, *on-line* – isso não existe! – revista é somente impressa!!!”...Bem, que bom que ela estava enganada! Felizmente, atualmente o CNPq apoia integralmente as publicações *on line*, o acesso aberto, e as iniciativas que superam o paradigma tradicional da publicação científica.

O nosso *Meridiano 47* jamais circulou como um veículo impresso. Nasceu digital e sobreviveu como tal. Foi o pioneiro de uma linhagem de publicações da grande área de humanidades que se mostram importantes veículos para a repercussão do conhecimento e o sobrevivente da primeira geração de publicações científicas em formato digital, posta em circulação antes mesmo da vulgarização do acesso aberto... E chegou à sua edição de número 150!

Ao longo dos últimos meses vimos preparando esse momento – o do lançamento da edição que agora eu apresento – com pompa e circunstância. A adoção de novas regras de colaboração e de um código de ética são os últimos ajustes que realizamos no perfil do nosso Boletim, que também vem tendo a sua política editorial reposicionada e realinhada. Isso foi feito com a confirmação da sua vocação de veículo dedicado à repercussão de trabalhos essencialmente científicos, entretanto, de extensão mais breve – ou se alguém preferir, de argumentação condensada e mais ágil, como existem várias outras publicações internacionais de excelente nível, do mesmo calibre e com a mesma ambição. Temos feito investimentos pesados na indexação internacional de alto nível, com a candidatura do veículo aos mais importantes serviços existentes – o que demanda mais tempo, *expertise* e paciência do que propriamente recursos materiais.

O repertório de eventos internacionais e de efemérides de 2015 nos deu muitas ideias interessantes para celebrar a passagem da nossa edição de maturidade. O vigésimo ano da Organização Mundial do Comércio – OMC nos caiu bem como tema geral para uma edição temática. Porém, mais do que uma edição especial, a nossa celebração põe em perspectiva os esforços do IBRI na divulgação dos temas da agenda internacional contemporânea e, em especial, daqueles de especial relevância para o Brasil – como certamente são os impasses da OMC e o futuro incerto do sistema multilateral de comércio.

Os convidados para a organização desse número são também editores adjuntos da RBPI – Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira e professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília – Uniceub, e Rogério de Souza Farias (*visiting fellow* da University of Chicago e do Lemann Institute for Brazilian Studies da University of Illinois at Urbana-Champaign, Estados Unidos). Ambos são estudiosos entusiasmados do tema que articula essa edição, além de animadores dos esforços de divulgação científica do IBRI.

A nota liminar preparada pelos nossos convidados dá uma pequena amostra da diversidade da agenda coberta nesse número especial, e especialmente, de como o conteúdo aqui publicado pode se alinhar com o estado da arte da reflexão sobre os desafios do sistema multilateral de comércio e da própria OMC. Em outras palavras, não poderíamos ter uma celebração mais justa e bonita para o nosso *Meridiano 47*... e que venham, rápido, as próximas 150 edições!

Nota Liminar: A OMC e os desafios do Sistema Multilateral de Comércio

Introductory Note: The WTO and the challenges of the multilateral trade system

Rogério de Souza Farias*
Paulo Roberto de Almeida*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 5 a 9]

Em 1995, entrou em funcionamento a Organização Mundial do Comércio (OMC) — um dos muitos resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais (1986-1994), que colocou em vigor diversos atos multilaterais e alguns plurilaterais, entre eles o acordo constitutivo da OMC.¹

A criação da OMC não correu em um vácuo organizacional. Ao final da Segunda Guerra Mundial, uma série de encontros tentou criar uma Organização Internacional do Comércio (OIC). No encontro preparatório de Genebra, em 1947, os negociadores decidiram aproveitar a oportunidade para entabular a primeira rodada de cortes tarifários do pós-guerra, já incorporando os princípios da não-discriminação, do tratamento nacional, da reciprocidade e, mais importante, uma cláusula de nação-mais-favorecida com poucas exceções. Para regular e proteger os resultados dessas negociações, foi instituído um Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), que vigoraria provisoriamente até a criação de uma organização internacional especificamente dedicada ao comércio, o que completaria o tripé institucional da ordem econômica multilateral do pós-guerra, iniciada pelos capítulos monetário e financeiro em Bretton Woods, em julho de 1944. Ao cabo de uma longa conferência diplomática realizada em Havana, de novembro de 1947 a março de 1948, foi criada a Organização Internacional de Comércio (OIC), incorporando todo o conteúdo do acordo negociado em Genebra, e diversos outros dispositivos relativos a emprego, a investimentos e regras institucionais. O Congresso americano, no entanto, falhou em aprovar a Carta de Havana: o resultado foi o funcionamento provisório GATT, a partir de 1948, até a criação da OMC. Arranjos ad hoc permitiram a instalação de um secretariado, dirigido por um Diretor Geral (geralmente europeu), ademais de arranjos incipientes para a solução de controvérsias comerciais entre as Partes do acordo.

Os princípios basilares do GATT sempre foram a não-discriminação, o tratamento nacional, a reciprocidade e o uso da tarifa aduaneira como mecanismo central de regulação do comércio internacional. O primeiro desdobra-se na concepção da cláusula da nação mais favorecida (Artigo I do GATT) e na ideia de tratamento nacional (Artigo III). Isso significa que os signatários do Acordo, chamados de Partes Contratantes, não podiam discriminar seus parceiros comerciais e tampouco dar melhor tratamento a seus produtos e nacionais. O terceiro partia da premissa que negociações multilaterais para a redução do protecionismo seriam esforço periódico, empreendido

* University of Chicago, Chicago, United States (rofarias@gmail.com).

** Centro Universitário de Brasília – Uniceub, Brasília, Brasil (pralmeida@me.com).

1 Sobre a Rodada Uruguai, ver Cline: 1995; Croome: 1995; Finger, Ingcoet *al.*: 1996; Gatt: 1994; Ingco: 1996; Preeg: 1995; Webber: 1998; Whalley e Hamilton: 1995.

de forma equilibrada entre as Partes, e pautadas pela troca de concessões tarifárias relativamente equivalentes entre os participantes do esforço liberalizador. Elas seriam “consolidadas” em um instrumento que se anexaria ao Acordo, ficando os participantes proibidos, em princípio, de elevar suas tarifas acima do nível acordado nas listas de concessões. Mais adiante, as Partes Contratantes em desenvolvimento, reconhecidas como tais pelas Partes mais avançadas, obtiveram o reconhecimento formal de um tratamento especial e mais favorável em seu favor, logrando obter concessões e facilidades sem a obrigação de oferecer concessões equivalentes (o que foi consolidado, na década de 1960, em um novo capítulo do GATT, a Parte IV, e no Sistema Geral de Preferências).

No intervalo, o Brasil, parte original ao acordo e à conferência de Havana, recompôs a integralidade da sua tarifa comercial (em 1957), defasada desde os anos 1930, e teve de renegociar sua adesão ao acordo geral, em vista de aumentos, por vezes significativos, de alíquotas tarifárias, no quadro de uma política comercial deliberadamente protecionista e conscientemente industrializante. O relativo fechamento do Brasil ao comércio internacional se acentuaria nas décadas seguintes, fazendo do país uma das economias menos abertas aos intercâmbios globais, proporcionalmente ao seu peso no PIB global.

Foram conduzidas oito rodadas de negociações entre 1947 e 1994. As primeiras geralmente duraram poucos meses e abrangiam poucos países. Após a Rodada Dillon (1960-61), contudo, um padrão emergiu. Os ciclos tornaram-se mais longos, durando anos, e abrangendo mais tópicos que os simples cortes tarifários. Durante a Rodada Kennedy, criou-se um Código Antidumping. Na Rodada Tóquio, a expansão do regime para aspectos regulatórios internos que afetavam o comércio se acelerou.² Na Rodada Uruguai, por sua vez, esse fenômeno foi consolidado com a regulação de aspectos de propriedade intelectual e de investimentos relacionados ao comércio internacional, serviços e outros temas; componente importante dos acordos então fechados, a despeito de suas limitações, foi a conclusão de um acordo agrícola, introduzindo, pela primeira vez, normas para o comércio mundial de produtos do setor primário, muito embora sua aplicação ainda seja objeto de muitas controvérsias. A negociação desenrolou-se durante a derrocada do socialismo e a incorporação de novos atores à divisão internacional do trabalho. Tal contexto permitiu a criação da OMC, que por sinal não estava previsto em seu mandato original, aprovado em Punta del Este, em setembro de 1986. Além da novidade institucional, os resultados do ciclo negociador diminuíram as exceções existentes (*waivers*) e fortaleceram o sistema de solução de controvérsias e o mecanismo permanente de monitoramento da política comercial dos membros (*trade policy review mechanism*).

A OMC tornou-se o mais importante instrumento de negociações para a liberalização progressiva do comércio internacional e de formulação de novas regras em áreas não originalmente previstas no GATT. Ela conseguiu ser o terceiro tripé do sistema concebido originalmente em Bretton Woods e ainda válido para regular as relações de intercâmbio comercial e de integração progressiva de todos os participantes da ordem econômica global.

A maior aposta da organização veio em 2001, com o lançamento da Rodada Doha, depois de uma tentativa fracassada, em Seattle, em 1999. Tratava-se de uma ambiciosa iniciativa de negociações comerciais que visava, tentativamente, o fortalecimento do marco regulatório do comércio internacional e a integração mais efetiva de países em desenvolvimento e ex-socialistas à grande integração produtiva da economia mundial. O planejamento era concluí-la em 2005, mas sucessivos problemas – sobretudo em agricultura, tarifas industriais e mecanismos especiais de exceções às normas comuns – adiaram sua conclusão, até o presente momento. Em 2013, com a eleição do diplomata Roberto Azevedo para a liderança da organização, a tentativa de concluir a Rodada ganhou novo fôlego, mas ainda são incertas as perspectivas de sua conclusão no horizonte previsível.

2 Sobre a Rodada Kennedy, ver Coppolaro: 2008; Curtis e Vastine Jr.: 1971; Evans: 1971; Finger: 1976; Lee: 2001; Ludlow: 2007; Miles: 1968; Preeg: 1970; Rehm: 1968; Zeiler: 1987. Sobre a Rodada Tóquio, ver Balassa: 1980; Cline: 1978; Deardorff e Stern: 1984; Destler: 1978; Destler e Graham: 1980; Graham: 1979; Harris: 1983; Ibrahim: 1978; Jackson: 2000; Jones: 1987; Krasner: 1979; Macphee: 1987; McDonald: 2000; Meier: 1980; Twiggs: 1987; Winham: 1986.

O Brasil vem participando das atividades do sistema multilateral de comércio desde a década de 1940, inclusive das negociações tarifárias. O período mais intenso neste aspecto foi entre 1947 e 1960, quando parte importante do comércio exterior do país foi afetado pelas consolidações tarifárias feitas nas três primeiras rodadas. Depois de derrogar completamente seus compromissos e “reentrar” no GATT, processo concluído no início da década de 1960, o país permaneceu ativo, mormente focado nas reformas institucionais voltadas para os países em desenvolvimento. Ainda que o Brasil tenha se mostrado, na década de 1960, em tópicos como a reforma do mecanismo de solução de controvérsias e a flexibilização do princípio da reciprocidade, foi na década de 1970 que o país foi reconhecido como um líder dos países em desenvolvimento. Essa posição decorreu da competência de vários técnicos da diplomacia econômica brasileira e, após a segunda metade da Rodada Uruguai, do fortalecimento das exportações agrícolas. Carecemos, ainda, de um exame mais sistemático de como se deu essa transição, especialmente na Rodada Doha.

O presente número especial de Meridiano 47 se pretende uma contribuição analítica útil para o conhecimento e a compreensão do funcionamento do sistema multilateral de comércio e sobre a participação do Brasil nas diversas etapas de sua existência e aperfeiçoamento institucional. A intenção é a de que este volume represente uma contribuição para um esforço mais amplo de conhecimento dessa história e do seu papel no processo de inserção do Brasil à economia mundial.

Fontes e referências bibliográficas

- ALMEIDA, P. R. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.
- BALASSA, BELA. *The Tokyo Round and the developing countries [Staff Working Paper No. 370]*. Washington, D.C.: World Bank, 1980.
- CLINE, WILLIAM R. *Trade negotiations in the Tokyo Round: a quantitative assessment*. Washington: Brookings Institution, 1978.
- _____. Evaluating the Uruguay Round. *The World Economy*, v. 18, n. 1, p. 1-23. 1995.
- COPPOLARO, LUCIA. U.S. payments problems and the Kennedy Round of GATT negotiations, 1961-1967. In: Andrews, David M. *Orderly change: international monetary relations since Bretton Woods*. Ithaca: Cornell University Press, 2008. p. 120-38.
- CROOME, JOHN. *Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay round*. Geneva: World Trade Organization, 1995.
- CURTIS, THOMAS B. E VASTINE JR., JOHN ROBERT. *The Kennedy Round and the future of American trade*. New York: Praeger, 1971.
- DEARDORFF, ALAN V. E STERN, ROBERT M. The effects of the Tokyo Round on the structure of protection. In: Baldwin, Robert E. e Krueger, Anne O. *The structure and evolution of recent U.S. trade policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1984. p. 361-88.
- DESTLER, I. M. United States trade policymaking during the Tokyo Round. In: Blaker, Michael, Destler, I. M., et al. *The politics of trade: US and Japanese policymaking for the GATT negotiations*. New York: The East Asian Institute, 1978. p. 15-73.
- DESTLER, I. M. E GRAHAM, THOMAS R. United States Congress and the Tokyo Round Lessons of a Success Story. *The World Economy*, v. 3, n. 1, p. 53-70. 1980.
- EVANS, JOHN W. *The Kennedy Round in American trade policy: the twilight of the GATT?* Cambridge [Massachusetts]: Harvard University Press, 1971.

- FARIAS, R. S. "Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)". Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2012, 452 p.
- FINGER, J. M. Effects of the Kennedy Round tariff concessions on the exports of developing countries. *The Economic Journal*, v. 86, n. 341, p. 87-95. 1976.
- FINGER, J. M., INGCO, MERLINDA D., et al. *The Uruguay Round: statistics on tariff concessions given and received*. Washington, D. C.: The World Bank, 1996.
- GATT. The final act of the Uruguay round – press summary as of 14 december 1993. *The World Economy*, v. 17, n. 3, p. 365-94. 1994.
- GRAHAM, THOMAS R. Results of the Tokyo Round. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 9, n. 2, p. 153-75. 1979.
- HARRIS, KEVIN M. The post-Tokyo Round GATT role in international trade dispute settlement. *International Tax & Business Law*, v. 1, n. 1, p. 142-96. 1983.
- IBRAHIM, TIGANI E. Developing countries and the Tokyo Round. *Journal of World Trade Law*, v. 12, n. 1, p. 1-26. 1978.
- INGCO, MERLINDA D. Tariffication in the Uruguay Round: how much liberalization? *The World Economy*, v. 19, n. 4, p. 425-46. 1996.
- JACKSON, JOHN HOWARD. GATT machinery and the Tokyo Round agreements. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000. p. 49-54.
- JONES, D. Triumph, Failure or Pyrrhic Victory-the Tokyo Round in Perspective. *The World Economy*, v. 10, n. 3, p. 371-7. 1987.
- KRASNER, STEPHEN. The Tokyo Round: particularistic interests and prospects for stability in the global trading system. *International Studies Quarterly*, v. 23, n. 4, p. 491-531. 1979.
- LEE, DONNA. Endgame at the Kennedy Round: a case study of multilateral economic diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, v. 12, n. 3, p. 115-38. 2001.
- LUDLOW, N. PIERS. The emergence of a commercial heavy-weight: the Kennedy Round negotiations and the European Community of the 1960s. *Diplomacy & Statecraft*, v. 18, n. 2, p. 351-68. 2007.
- MACPHEE, GRAIG R. Tokyo Round tariff reductions and the less developed countries. *The International Trade Journal*, v. 1, n. 4, p. 371-96. 1987.
- MCDONALD, ALONZO L. Organization and management of a complex, international, economic negotiation. Tokyo Round: Multilateral Trade Negotiations. *The World Economy*, v. 23, n. 2, p. 199-220. 2000.
- MEIER, GERALD M. The Tokyo Round of multilateral trade negotiations and the developing countries. *Cornell International Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 239-56. 1980.
- MILES, CAROLINE M. After the Kennedy Round. *International Affairs*, v. 44, n. 1, p. 14-25. 1968.
- PREEG, ERNEST H. *Traders and diplomats: an analysis of the Kennedy Round of negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970.
- _____. *Traders in a brave new world: the Uruguay Round and the future of the international trading system*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- REHM, JOHN B. Developments in the law and institutions of international economic relations: the Kennedy Round of Trade Negotiations. *The American Journal of International Law*, v. 62, n. 2, p. 403-34. 1968.
- TWIGGS, JOAN E. *The Tokyo Round of multilateral trade negotiations: a case study in building domestic support for diplomacy*. Washington, D.C.: University Press of America, 1987.

- WEBBER, DOUGLAS. High midnight in Brussels: an analysis of the September 1993 council meeting on the GATT Uruguay Round. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 4, p. 578 – 94. 1998.
- WHALLEY, JOHN E HAMILTON, COLLEEN. Evaluating the impact of the Uruguay Round results on developing countries. *The World Economy*, v. 18, n. 1, p. 31-49. 1995.
- WINHAM, GILBERT. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- ZEILER, THOMAS W. Free-trade politics and diplomacy: John F. Kennedy and textiles. *Diplomatic History*, v. 11, n. 2, p. 127-42. 1987.
- WORLD Trade Organization, site: www.wto.org.

Recebido em 15/07/2015
Aprovado em 15/08/2015

A OMC aos 20 anos

The WTO at age 20

Roberto Azevêdo*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 10 a 13]

Introdução

Em 2015, a Organização Mundial do Comércio – OMC comemora vinte anos. Naturalmente, o aniversário da Organização é também um convite a refletir sobre a experiência acumulada nesse período.

Aproveito esta ocasião para passar brevemente em revista o histórico da Organização e o faço a partir da classificação tradicional das funções da OMC: promover negociações comerciais, solucionar disputas entre seus membros e monitorar a implementação dos acordos existentes. Costumo acrescentar a essa lista o trabalho relacionado à melhor inserção dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, importante função que a Organização também exerce, sobretudo por meio de assistência técnica. De qualquer forma, sigo aqui a linha tradicional dos três pilares para fazer um breve apanhado da evolução pela qual a OMC passou.

Negociações comerciais

No campo das negociações, os vinte anos da OMC são em boa parte marcados pela Rodada Doha, lançada há 14 anos. Com muita frequência, aliás, a própria história da OMC é confundida com a da Rodada. As dificuldades relacionadas à sua conclusão muitas vezes geram a impressão de que não teria havido avanços na OMC desde que a Organização foi criada. Esta percepção não corresponde à realidade, e há ao menos seis motivos para isso.

Em primeiro lugar, a OMC é muito maior que seu pilar negociador, como tratarei aqui.

Em segundo lugar, foi possível obter resultados concretos em negociações comerciais concluídas por todos os membros da Organização. O ingresso de novos participantes na OMC – o chamado processo de acesso – é bom exemplo disso. Desde que a OMC foi criada, 33 novos membros se juntaram à Organização, entre eles, por exemplo, a China e a Rússia. De grande importância política e econômica, essas acessões, que – repito – culminaram em decisões adotadas por consenso entre todos os membros da Organização, são resultado de negociações comerciais extremamente complexas. Apenas para ilustrar, noto que o Protocolo de Acesso da China contém 900 páginas de negociações comerciais bem-sucedidas, definindo os direitos e as obrigações dos chineses no sistema multilateral de comércio. Alguns analistas apontam que, isoladamente, a acesso da China à OMC tem impacto comercial maior que o de Rodadas inteiras de negociação do antigo GATT.

Em terceiro lugar, é importante lembrar que alguns acordos foram negociados com sucesso por parte dos membros da Organização, criando novas obrigações apenas para eles. No entanto, pela sua natureza, esses acordos foram incorporados ao marco normativo da OMC e beneficiam todos os seus membros de maneira não discriminatória. No jargão da Organização, são negociações plurilaterais com resultados multilaterais.

* Diretor Geral, Organização Mundial do Comércio, Genebra, Suíça (autor2@meridiano47.info).

Um bom exemplo é o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, sigla em inglês), que elimina o imposto de importação em caráter permanente para bens de informática em 80 países, que no conjunto representam cerca de 97% do comércio mundial desses produtos. Outras negociações na mesma linha resultaram em dois novos protocolos ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês): o Protocolo de Serviços Financeiros e o Protocolo de Telecomunicações Básicas.

A esses exemplos devem se somar outras negociações em curso: a iniciativa para a expansão do Acordo de Tecnologia da Informação (ITA-2) e um possível acordo sobre bens ambientais (EGA). Essas duas negociações, se bem sucedidas, avançarão na liberalização do comércio de maneira não discriminatória. Para se ter uma dimensão da importância dessas negociações, o ITA-2 poderá vir a cobrir um comércio anual de US\$ 1 trilhão, valor próximo aos fluxos comerciais do setor automotivo, por exemplo.

Em quarto lugar, vale destacar avanços numa outra modalidade de acordos da OMC, os plurilaterais – acordos negociados por parte dos membros da Organização, com efeitos limitados apenas aos seus participantes. O exemplo recente nesta categoria é a revisão do Acordo de Compras Governamentais. Em vigor desde abril de 2014, a revisão do Acordo promoveu a atualização das regras então existentes, além de significativa expansão de oportunidades comerciais para os seus 43 participantes.

O quinto ponto desta lista merece destaque: em dezembro de 2013 os Membros da OMC adotaram, por consenso, o chamado Pacote de Bali, no qual se incluem alguns temas relevantes da agenda da Rodada Doha. Além de decisões relacionadas a temas de desenvolvimento e a bens agrícolas, o Pacote de Bali inclui o chamado Acordo de Facilitação de Comércio, que veio a se incorporar ao quadro normativo da OMC, vinculando todos os membros da Organização. Esse Acordo busca simplificar procedimentos de importação e exportação, e tem o potencial de reduzir em até 15% os custos do comércio em países em desenvolvimento.

Além de ter valor econômico em si mesmo, o Pacote de Bali contribuiu para a retomada da Rodada Doha. Estes esforços estão ocorrendo no momento em que escrevo este artigo, em junho de 2015. Assim, se por um lado é extremamente preocupante que a Rodada tenha já se estendido por 14 anos, parece-me também importante reconhecer que o sucesso da Conferência Ministerial de Bali conferiu novo impulso para a conclusão dessas negociações.

Finalmente, e como sexto ponto, faço referência a várias decisões adotadas por consenso entre os membros da OMC que contribuem para o avanço do marco normativo da Organização. Decisões do Conselho Geral, que se reúne periodicamente em Genebra, e das Conferências Ministeriais, realizadas a cada dois anos, fortalecem, por meio de negociações comerciais, o sistema multilateral de comércio. Para ilustrar este ponto, cito a decisão do Conselho Geral de 2006 que cria um Mecanismo de Transparência para Acordos Regionais de Comércio, estabelecendo regras para um exame detalhado dos acordos desse tipo concluídos pelos Membros da OMC.

Em resumo, mesmo analisando os 20 anos da OMC pela perspectiva das negociações comerciais, a Organização tem várias histórias positivas para contar. Esses resultados, no entanto, em nada diminuem a importância da conclusão da Rodada Doha. Este desafio segue sendo muito presente.

Solução de controvérsias

Em 20 anos, a OMC foi chamada a se manifestar em cerca de 500 disputas. O número expressivo de casos revela o valor que os membros atribuem ao sistema de solução de controvérsias da Organização. Sob o regime do antigo GATT, cerca de 300 disputas foram iniciadas em 47 anos. Ainda que a comparação não seja perfeita, vale notar que a Corte Internacional de Justiça recebeu 161 casos em 69 anos de funcionamento.

Os temas em discussão refletem quanto o dia-a-dia da Organização está em sintonia com os desafios da atualidade. Disputas recentes ou ainda em curso tocam a relação entre comércio internacional e temas como

subsídios para energia solar, políticas para desestimular o consumo de tabaco, direito dos consumidores a informação em rótulos de embalagens, políticas de conteúdo local, bem-estar animal, saúde humana, impacto ambiental etc.

Um estudo recente feito pelo Banco Mundial indica que as disputas levadas à OMC atingem fluxos comerciais da ordem de US\$ 1 trilhão. Outro levantamento interessante demonstra que uma a cada cinco disputas na OMC envolve ao menos dois países que são partes de um mesmo acordo preferencial de comércio. Assim, mesmo dispondo de mecanismo para solução de controvérsias no marco de um acordo de livre comércio, por exemplo, os membros optam por resolver seus litígios na OMC com frequência. As disputas recorrentes envolvendo, na OMC, México, EUA e Canadá – membros do NAFTA – ilustram esse ponto.

Escrevendo para uma audiência brasileira, permito-me destacar a importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para o País. O Brasil é hoje, logo após a China, o país em desenvolvimento envolvido no maior número de disputas na Organização, somando-se os casos como demandante, demandado e terceira parte. Vitórias importantes foram obtidas em produtos de grande interesse comercial para o País, como aeronaves, carnes, têxteis, açúcar, algodão e suco de laranja. As negociações entre Brasil e EUA como consequência do contencioso do algodão deram ensejo à maior compensação financeira da história da OMC: cerca de US\$ 900 milhões já foram pagos aos cotonicultores brasileiros pelos EUA.

Não tenho dúvidas da importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para o multilateralismo comercial e para seus membros, inclusive o Brasil.

Monitoramento de práticas comerciais

O terceiro pilar da OMC é em geral o menos visível, mas é certamente de grande importância para os objetivos da Organização.

Transparência, revisão de políticas entre os membros, questionamentos e pedidos de esclarecimento prestam uma grande contribuição para a segurança e previsibilidade do comércio internacional. Este trabalho de dia-a-dia da Organização tem o potencial de desestimular iniciativas restritivas ao comércio que, na ausência de mecanismos de contenção, poderiam prosperar. Igualmente, ao institucionalizar mecanismos de consulta e troca de informações, o trabalho de rotina da OMC facilita a solução de diferenças de forma mais rápida e menos custosa que um litígio formal. Em última instância, esse trabalho cotidiano da Organização presta inestimável contribuição para que os compromissos assumidos pelos membros sejam efetivamente respeitados.

Nesta área, o Mecanismo de Revisão de Política Comercial é provavelmente o instrumento mais conhecido. De fato, ao passar por uma sabatina periódica pelos demais membros, cada país chega a receber várias centenas perguntas sobre sua legislação, suas políticas e práticas comerciais. A transparência e a oportunidade de diálogo promovido pela revisão entre pares certamente contribuem para os objetivos de monitoramento da OMC.

Exercício similar também ocorre no trabalho dos Comitês, focado aí em áreas específicas. Menciono o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio para ilustrar este ponto. No âmbito desse Comitê, por exemplo, os membros podem levantar “preocupações comerciais específicas” (STCs, na sigla em inglês) em relação a regulamentos técnicos de outros membros que afetam o comércio. Seguindo uma tendência crescente, o Comitê recebeu em 2014 um número recorde de 47 novas STCs. O aumento no número de casos levados ao Comitê é um sinal do valor que os membros atribuem a esse exercício. É interessante ainda notar que, em 2014, três quartos das STCs foram apresentadas por países em desenvolvimento, o que ilustra sua participação ativa no sistema. No Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, em que os Membros têm a obrigação de reportar o andamento das STCs, sabe-se que ao menos um terço dos casos costuma ser resolvido amigavelmente entre as partes.

De forma mais ampla, o trabalho de monitoramento da OMC mostrou-se especialmente relevante durante a crise financeira de 2008. Como se sabe, nos anos 1930 muitos países responderam à crise vivida naquela época adotando barreiras comerciais, o que desencadeou uma espiral protecionista em todo o mundo. Entre 1929 e 1933

restrições ao comércio, em boa parte de caráter retaliatório, reduziram os fluxos comerciais em dois terços. Isso não se repetiu em 2008. Depois da crise financeira que atingiu o mundo sete anos atrás, o valor do comércio mundial efetivamente se reduziu em um primeiro momento. A queda, no entanto, foi apenas uma fração da que se viu nos anos 1930, e a retomada do comércio ocorreu logo em seguida.

Ao invés de um pânico protecionista, a reação à crise foi muito mais cautelosa. Essa relativa contenção está em parte relacionada à OMC, cujos membros respondem por praticamente toda a economia mundial. Apesar de pressões domésticas crescentes para a adoção de medidas protecionistas, governos de todo o mundo sabiam quais limites e obrigações comuns precisavam ser respeitados, e isso gerou confiança de que os demais também deveriam observar as regras. Em boa medida, o sistema evitou que uma crise financeira séria se transformasse numa verdadeira catástrofe econômica.

Considerações finais

A OMC e o sistema baseado em regras que ela incorpora contribuíram, nos últimos vinte anos, para reduzir barreiras ao comércio, estimular o crescimento dos fluxos comerciais, apoiar a maior participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial e assegurar o respeito às regras que pautam as relações comerciais internacionais.

Certamente a OMC ainda tem muito a contribuir para a economia global. O aniversário de 20 anos da Organização não apenas convida à avaliação do passado, mas também estimula a reflexão sobre o futuro. Na área das negociações comerciais, há um grande potencial para a OMC seguir estimulando o desenvolvimento, o comércio e a economia internacional. Em paralelo, ao fortalecer os demais pilares da Organização, equipamos o sistema multilateral de comércio para melhor lidar com as necessidades do futuro.

Quando se pensa em governança global, convém sempre lembrar que, entre os arranjos comerciais existentes, apenas a OMC conta com 161 Membros, e que eles são responsáveis por 98% do comércio mundial. Avanços a partir dessa base ampla têm, por definição, repercussão considerável. Este enorme ativo, combinado com a experiência exitosa dos últimos vinte anos, são um alicerce sólido para que a OMC contribua ainda mais para a economia global. É realmente difícil pensar no comércio mundial sem a OMC. Como costume dizer, se a OMC não existisse, ela precisaria ser inventada.

Resumo

Nesse artigo, o Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, Roberto Azevêdo, apresenta o histórico de ações da instituição em seus últimos vinte anos em aspectos como negociações comerciais, solução de controvérsias e monitoramento.

Abstract

In this article the World Trade Organization Director, Roberto Azevêdo, presents the latest activities of the institution in trade negotiations, dispute settlement and monitoring trade policies.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Sistema Multilateral de Comércio.

Keywords: World Trade Organization; World Trade System.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015

Os desafios da Organização Mundial do Comércio

The challenges of the World Trade Organization

Rubens Antônio Barbosa*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 14 a 15]

A Organização Mundial do Comércio – OMC comemorou 20 anos em meio a uma grave crise de identidade. A organização, criada para regular multilateralmente as trocas comerciais globais, enfrenta em 2015 três desafios: retomar efetivamente as negociações da Rodada de Doha e concluí-la; preservar a capacidade de negociação de acordos multilaterais, um dos pilares da organização, e reformar a governança e a agenda da instituição.

As limitações técnicas que afetam a OMC refletem as dificuldades para responder aos desafios surgidos com as novas formas de organização da produção e de serviços e com a crescente integração dos países às cadeias produtivas globais. Do ângulo político, a instituição perde substância e importância na medida em que aumenta o desinteresse dos países desenvolvidos, manifestado publicamente pelos dirigentes americanos e europeus.

Os países membros decidiram dar um mandato para a OMC definir uma pauta para a retomada das negociações da Rodada de Doha. Conforme já indicado pelo Diretor Geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevedo, realisticamente, a agenda a ser definida até dezembro de 2015, terá de ser menos abrangente e mais enxuta para obter consenso. A reação dos países em desenvolvimento é previsível, como já indicado pelo Brasil: a retomada das negociações da Rodada de Doha depende da inclusão, na pauta, das distorções comerciais na agricultura. Muitos acreditam no fracasso das negociações. O sucesso será limitado a um acordo mínimo que pouco impacto terá no comércio global.

O segundo desafio é o de como incluir nas negociações multilaterais os acordos de livre comércio atualmente discutidos fora da OMC. Mais de 500 acordos regionais e bilaterais estão em discussão e cerca de 400 foram notificados à organização e estão em vigor, mas a função de monitoramento desses acordos, um dos pilares da OMC, não é exercida por falta de condições técnicas e políticas. Nesse tema, outro aspecto importante é lidar com temas não tradicionais, alguns já dentro do marco da organização (como serviços, barreiras técnicas ou propriedade intelectual) e outros ainda pouco regulados pela organização, como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas.

Para enfrentar essas questões (concluir a Rodada Doha e recuperar a capacidade de negociação), os países membros deverão responder a um terceiro desafio: como reformar e modernizar a agenda da OMC. Como está funcionando hoje, a OMC não está preparada para reagir às demandas da globalização, da evolução do comércio global e da revolução das cadeias produtivas, responsável por 56% do intercâmbio comercial e 72% dos serviços no mundo. Questões espinhosas deverão ser examinadas, como a reforma do processo decisório e o tratamento especial e diferenciado. Sobre o primeiro aspecto, convém considerar que, com 161 membros, as decisões por consenso serão cada vez mais difíceis de alcançar e um processo decisório alternativo deverá

* Conselho de Comércio Exterior, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, São Paulo – SP, Brasil (autor1@meridiano47.info).

emergir. A manutenção do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, já questionado pelos desenvolvidos para países como a China, o Brasil, a Índia e outros, sofrerá mais pressões. Ao lado desses itens, a possibilidade de acordos plurilaterais (abertos ou restritos) terá de ser discutida. Está na hora de permitir que países mais interessados possam criá-los, sem esperar que todos os membros da organização estejam preparados para participar. É com esse propósito que o governo norte americano apoiou com outros 13 países, o lançamento de negociações para um novo acordo plurilateral visando a eliminação de tarifas de produtos ambientais. O acordo incluiria 54 produtos, como painéis solares, turbinas eólicas, conversores catalíticos, e deverá estar concluído até o final de 2015. O funcionamento de alguns órgãos da OMC terá de ser revisto para aumentar a eficiência e a aplicação das decisões. Finalmente, em função da importância dos temas e sua relevância para os operadores privados, deveria ser considerada a participação mais ativa do setor privado em suas atividades. A OMC é uma instituição intergovernamental sem a presença de representantes empresariais. Alguma forma de participação privada será certamente importante para conseguir-se sucesso no processo de negociação.

Como pano de fundo das dificuldades da OMC, a negociação multilateral de comércio vive um momento de transição. A forma tradicional do comércio internacional está evoluindo para uma nova etapa. A produção nacional e sua proteção por meio de medidas restritivas tarifárias e não tarifárias, negociadas na OMC, está sendo substituída pela produção transnacional, caracterizada pela fragmentação e especialização de cadeias globais de fornecimento com forte proteção ao consumidor. Na nova etapa, começam a ganhar força padrões privados (*standards*) negociados fora da OMC e gradualmente regulamentados pelos governos.

As limitações políticas e técnicas da OMC refletem as dificuldades para responder aos desafios surgidos nos nossos dias. Para voltar a ter um papel central no sistema de comércio internacional, a OMC deveria passar por uma ampla reforma para ajustá-la às mudanças globais dos novos tempos.

Resumo

Examina-se, no artigo, a atual crise de identidade da Organização Mundial do Comércio. Isso é feito pela análise de três desafios enfrentados atualmente pela organização. Primeiro, a dificuldade de conclusão da Rodada Doha. Segundo, a própria capacidade de negociação de acordos multilaterais diante da expansão do regionalismo. Por fim, está o problema de governança da organização, especialmente nos novos temas.

Abstract

The author appraises the current World Trade Organization identity crises. He evaluates the difficulties in concluding the Doha Round, the challenge of regional trade agreements and governance issues, particularly those related to new themes.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Sistema Multilateral de Comércio.

Keywords: World Trade Organization; World Trade System.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015

A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais

The long march of WTO: from birth to the present impasse

Paulo Roberto de Almeida*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 16 a 22]

A reconstrução econômica do pós-guerra: os textos fundadores

Um dos marcos fundadores da ordem econômica do pós-guerra foi constituído pela Carta do Atlântico, de 14 de agosto de 1941, na qual Roosevelt e Churchill alinham os princípios que deveriam reger as relações entre os países: eles afirmam pretender assegurar para todos os povos um acesso igualitário às matérias-primas e ao comércio mundial, e propõem um processo de cooperação internacional sem discriminações. O outro marco fundador foi a conferência de Bretton Woods, realizada nessa cidade do New Hampshire, em meados de 1944: ali surgiram as duas principais organizações econômicas multilaterais do pós-guerra: o FMI e o Banco Mundial. Apesar de a conferência ter reafirmado que o estabelecimento de um sistema multilateral de comércio era essencial para a restauração econômica do mundo, não havia tempo ou condições para se negociar ali um acordo nessa matéria. As disposições de um novo sistema de comércio deveriam ser objeto de uma conferência especial a ser convocada em ocasião ulterior, o que acabou ocorrendo em 1947 e 1948, em Genebra e Havana.

As propostas visando alcançar a liberalização do comércio mundial e estabelecer uma organização regulatória dos acordos comerciais foram examinadas em negociações preparatórias realizadas sob a égide das Nações Unidas entre 1945 e 1947. Em reuniões sucessivas conduzidas em Genebra, entre março e outubro de 1947, os resultados das negociações entre 23 países foram incorporados em um único “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio”, assinado em 30 de outubro de 1947, e que deveria ser incorporado ao tratado mais amplo a ser negociado em Havana. Embora “provisório”, o GATT tornou-se efetivo, em 1º de janeiro de 1948, entre os Estados Unidos e sete outros signatários. O Acordo continha não apenas esquemas de concessões envolvendo produtos, mas, também, regras de política comercial, grosso modo aquelas que deveriam ser administradas pela futura Organização Internacional do Comércio (OIC).

Para tratar dos aspectos substantivos e institucionais do futuro sistema multilateral de comércio, convocou-se uma grande conferência sobre comércio e emprego, realizada em Havana, de novembro de 1947 a março de 1948, e da qual resultou um documento intitulado “Carta de Havana Instituinto a Organização Internacional do Comércio”, dando assim acabamento ao tripé econômico multilateral concebido e iniciado em Bretton Woods. A versão final da Carta da OIC foi assinada, em 24 de março de 1948, por representantes de 53 países, incluindo os Estados Unidos. Para obter tal acordo, a Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas que até seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela – apenas dois países chegaram a ratificá-la: a Austrália, de forma condicional, e a Libéria, incondicionalmente. O GATT, que deveria ter sido absorvido pela prometida OIC, precisou desempenhar-se sozinho.

* Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário de Brasília – Uniceub, Brasília – DF, Brasil (pralmeida@me.com).

O GATT e as rodadas de negociações tarifárias

Apesar dos problemas derivados de seu caráter incompleto, o GATT contribuiu para a intensificação do comércio internacional, ao operar, desde a primeira rodada de negociações, uma redução das tarifas aplicadas aos bens comercializados: de 40%, em média, para os produtos manufaturados, os níveis tarifários caem para cerca de 25% já em 1950. Sete ciclos de negociações foram conduzidos sob a égide do GATT até a Rodada Uruguai, que inaugurou a passagem ao sistema da OMC: Genebra (1947-1948), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1962), Kennedy (1964-1967) e Tóquio (1973-1979).

Os países em desenvolvimento, atuando no quadro da conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento – Unctad – obtêm a inclusão de uma Parte IV (Comércio e Desenvolvimento) no texto do Acordo Geral: foi a primeira reforma relevante ao velho texto de 1947. O texto inserido afirma o seguinte: “As partes contratantes desenvolvidas não esperam reciprocidade pelos compromissos tomados por elas nas negociações comerciais destinadas a reduzir ou eliminar os direitos tarifários e outros obstáculos ao comércio das partes contratantes menos desenvolvidas” [artigo XXXVI, parágrafo 8]. Uma nota reforça o sentido da não reciprocidade, ao precisar que os países desenvolvidos não esperam concessões que sejam incompatíveis com as condições dos países em desenvolvimento.

Durante a segunda conferência da Unctad, em 1968, é criado o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), que, sob a forma de reduções tarifárias unilaterais e não lineares entre as partes contratantes, traduzia na prática essa derrogação do princípio da reciprocidade ao consolidar a introdução do princípio do tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento. O SGP foi autorizado pelo GATT em 1971 e os países em desenvolvimento esforçam-se para institucionalizá-lo formalmente, o que é buscado durante a Rodada Tóquio de negociações comerciais.

A rodada seguinte, uma das mais complexas, é chamada de “Tóquio”, tendo ocorrido entre setembro de 1973 e novembro de 1979, com a presença recorde de 99 países, a maioria deles em desenvolvimento e alguns socialistas. Os direitos aduaneiros foram reduzidos a um nível médio de 4,7% para os manufaturados, para um comércio global de US\$ 300 bilhões. O elemento mais importante nessa Rodada foi a introdução de um regime preferencial – concessões sem reciprocidade – em favor das partes contratantes menos desenvolvidas, o que, na terminologia do GATT, se convencionou chamar de tratamento diferencial e mais favorável para países em desenvolvimento. Em um texto conhecido como “Cláusula de Habilitação”, adotado ao final da Rodada Tóquio (1979), o princípio da não reciprocidade adquire sentido mais explícito: “Os países desenvolvidos não esperam que os países em desenvolvimento aportem, no curso das negociações comerciais, contribuições incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, das finanças ou do comércio de cada um dos países. As partes contratantes desenvolvidas não procurarão alcançar, e as partes contratantes menos desenvolvidas não serão obrigadas a acordar, concessões incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento, de finanças e de comércio destas últimas”.

Durante a Rodada Tóquio, os países em desenvolvimento tentaram instituir em bases permanentes o SGP, tanto do ponto vista tarifário como no que concerne às barreiras não tarifárias. Na prática, aceita-se uma série de derrogações ao princípio da NMF, sem que isso se traduza na letra da lei, esperando os países desenvolvidos um “retorno gradual” das partes menos desenvolvidas ao sistema jurídico consolidado, isto é, a aplicação da igualdade de direitos e obrigações que está na base do Acordo de 1947.

A Rodada Uruguai: os novos temas e a agricultura

Desde o final da Rodada Tóquio e, sobretudo, a partir da administração Reagan, de orientação liberal no comércio internacional, os Estados Unidos começam a manifestar sua insatisfação com o funcionamento do

sistema multilateral de comércio. Ele teria sido fragilizado, segundo essa visão, por um “excesso de concessões” aos países em desenvolvimento e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos. O setor agrícola, com exceção de certo número de *commodities*, também permanecia significativamente ausente da disciplina multilateral do GATT.

A verdade é que um número ainda maior de barreiras não tarifárias passou a ser erigido em substituição às reduções tarifárias negociadas nas diversas rodadas comerciais do GATT. Uma série de outros mecanismos especiais, que derogavam as cláusulas multilaterais do Acordo Geral, foi sendo implantada progressivamente, no setor siderúrgico ou na indústria têxtil, como o Acordo Multifibras (MFA), de 1974, baseado no conceito de quotas e divisão de mercados. A aplicação de medidas de salvaguarda ou o uso indiscriminado de políticas *antidumping* e de mecanismos compensatórios tornaram-se mais e mais frequentes à medida que os países desenvolvidos foram perdendo competitividade nos setores intensivos de mão de obra.

Numa conferência ministerial realizada em 1982, os Estados Unidos tentaram, mas não conseguiram, introduzir os chamados “novos temas” na agenda multilateral do GATT, o que só vem a ocorrer quatro anos depois, em 20 de setembro de 1986 em Punta del Este, no lançamento da Rodada Uruguai. A aceitação da inclusão dos serviços constituiu um dos pontos de maior fricção para o lançamento do novo ciclo de negociações, uma vez que países como o Brasil e a Índia temiam um desequilíbrio das vantagens e concessões em favor dos países desenvolvidos, já dominantes em setores como telecomunicações, seguros, serviços bancários e financeiros ou transportes.

Tratou-se da mais ambiciosa das rodadas de negociações, ao congregarem todos os capítulos tradicionais do GATT, inclusive questões de acesso a mercados e de política comercial em um sentido amplo. Estavam também em discussão os difíceis setores da agricultura e dos têxteis (onde se buscava a supressão do Acordo Multifibras), além dos novos temas da propriedade intelectual, dos investimentos e dos serviços, estes em uma segunda instância negociadora independente do GATT, devendo desembocar no GATS.

Na área de agricultura atuaram basicamente os grandes países exportadores: os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Grupo de Cairns, conjunto de países exportadores competitivos entre os quais se situavam o Brasil, o Canadá, a Austrália e a Argentina. A ausência de um terreno comum de entendimento nessa área foi responsável, em grande medida, pelo insucesso da reunião ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990 (que deveria ter encerrado a Rodada). Depois de sua interrupção por alguns meses, as negociações sobre acesso a mercados prosseguiram de maneira errática durante cerca de três anos mais. Nas áreas de propriedade intelectual e de têxteis, a diferença de posições opunha países em desenvolvimento aos desenvolvidos, mas os primeiros, com grande realismo e em atenção ao princípio da globalidade de resultados, ficaram de modo geral de acordo com o projeto de Ata Final.

Esse projeto, seguido de entendimentos mantidos no decorrer de 1993 entre os participantes mais ativos, passou a ser examinado no âmbito de um novo esquema negociador, sob a forma de três grupos multilaterais, ocupando-se do acesso a mercados, dos serviços e dos temas institucionais (inclusive solução de controvérsias). Nesse período final, a ideia de uma “organização multilateral de comércio”, de início rejeitada por muitos participantes (entre eles o Brasil), começou a ser articulada de maneira mais consensual, conseguindo firmar-se gradualmente como princípio essencial do novo sistema de comércio internacional. Depois de um último esforço, em vista de desacordos persistentes sobre a agricultura e o setor de audiovisual, um projeto de Ata Final foi aprovado por consenso em 15 de dezembro de 1993. Estava aberto o caminho para a última reunião ministerial dessa rodada, onde foram assinados os diversos blocos de acordos preparados ao longo de sete anos e meio de negociações, perfazendo, com seus anexos, cerca de 20 mil páginas de texto.

O surgimento de uma nova organização para o comércio: a OMC

No dia 15 de abril de 1994, 117 representantes de países, dentre os 125 participantes na última fase do oitavo ciclo de negociações comerciais multilaterais, assinavam em Marrakesh a Ata Final da Rodada Uruguai, documento de mais de 450 páginas compreendendo, entre outros atos diplomáticos e decisões ministeriais, um histórico acordo criando a Organização Mundial do Comércio (OMC). A emergência de uma nova instituição multilateral para a regulamentação do comércio internacional representou o encerramento do processo iniciado meio século antes, em Bretton Woods.

Terminou, assim, em 1994, o mais longo – não considerando a Rodada Doha, iniciada em 2001, e sem resultados até a atualidade – e o mais ambicioso ciclo de negociações comerciais do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), inaugurado em Punta del Este, em 1986, com previsão para durar apenas quatro anos. O Brasil teve uma ativa participação em todas as etapas e eventos negociadores dessa complexa Rodada, extremamente densa e inovadora em sua cobertura temática, uma vez que abrangia não apenas comércio de mercadorias, mas também serviços, investimentos e propriedade intelectual, além do funcionamento do sistema multilateral de comércio.

O acordo constitutivo da OMC incorporou, em mais de duas dezenas de anexos institucionais ou comerciais, vários outros acordos multilaterais ou plurilaterais de acesso a mercados (contemplando, por exemplo, uma redução de 40% nas tarifas alfandegárias), cobrindo setores tão diversos como agricultura, têxteis, subsídios, medidas antidumping, salvaguardas comerciais e o reforço dos mecanismos de solução de controvérsias. Ele incorporou igualmente uma primeira regulamentação para o comércio de serviços, para investimentos diretos ligados ao comércio e para a defesa dos direitos de propriedade intelectual.

Passaram à competência da Organização Mundial do Comércio a administração do GATT-1994, a supervisão dos diversos acordos multilaterais e plurilaterais e do Acordo Geral sobre Serviços (GATS), de dois acordos sobre os aspectos comerciais dos direitos de propriedade intelectual (TRIPs) e de medidas de investimento (TRIMs), bem como de alguns acordos setoriais ou de adesão voluntária negociados sob a égide do GATT (compras governamentais, por exemplo). Trata-se, em certo sentido, da terceira organização de Bretton Woods, sem conter, entretanto, os aspectos intervencionistas da Carta de Havana. Com efeito, um dos principais problemas da projetada OIC era o fato de que ela pretendia regular excessivamente políticas setoriais sobre as quais os países pretendiam manter controle, como forma de impulsionar a criação de empregos, facilitar estímulos em determinados ramos da economia ou gerenciar políticas sociais, de modo geral.

Do ponto de vista institucional, as semelhanças se impõem sobre as diferenças entre o texto negociado em Havana e o que emergiu da Rodada Uruguai. O Capítulo VII da Carta de Havana era dedicado à Organização Internacional do Comércio, cujo órgão máximo era constituído de uma conferência dos países-membros; as decisões seriam tomadas por maioria simples pelos membros presentes e votantes. Deveria ser instalado, de forma mais “oligárquica” do que o atual sistema, um Conselho Executivo de 18 membros, representativo das grandes regiões geográficas: previa-se uma participação mais expressiva dos países de maior importância econômica no comércio internacional e também a representação dos diferentes tipos de economia ou diferentes graus de desenvolvimento econômico existentes entre os membros da organização, o que na época serviria para acomodar os poucos países socialistas e em desenvolvimento participantes da Conferência de Havana. O Capítulo VIII da Carta era, por sua vez, dedicado ao mecanismo de solução de controvérsias, mas não se previa nenhum sistema muito elaborado ou constrangedor para as partes envolvidas em litígios.

A Carta da OMC criou uma estrutura institucional dominada por uma conferência ministerial, habilitada a “tomar decisões sobre todas as questões relativas a qualquer acordo comercial multilateral”, que se reúne a cada dois anos, pelo menos. A OMC dispõe, como órgão executivo, de um Conselho Geral, composto por

representantes de todos os países-membros, com mandato para exercer funções decisórias da Organização no intervalo das reuniões ministeriais, servindo também, com estrutura e estatuto próprios, de órgão de solução de controvérsias e de exame das políticas comerciais dos Estados-membros. A adesão à OMC implica necessariamente, para o país ou território aduaneiro candidato, o estatuto de parte contratante ao GATT-1994, para a avaliação da compatibilidade do seu regime de comércio aos princípios básicos da instituição, combinado a um exame cerrado da disponibilidade em oferecer condições razoáveis de acesso ao mercado interno. Foram estabelecidos Conselhos nas três áreas de atuação da OMC (mercadorias, serviços e propriedade intelectual), atuando cada um sob a direção do Conselho Geral. A conferência ministerial pode criar outros órgãos especializados – geralmente comitês –, a exemplo dos já existentes para comércio e desenvolvimento, sobre restrições por motivo de balanço de pagamentos e para questões financeiras, orçamentárias e administrativas.

O processo decisório, como em qualquer organização internacional, é a questão política central, da qual depende sua eficácia prática e legitimidade institucional. A esse título, o primeiro parágrafo do artigo IX da OMC é taxativo: “A OMC deverá continuar a prática da tomada de decisão por consenso seguida pelo GATT-1947”. Ou seja, as decisões, como no modelo da OIC de 1948, devem ser tomadas por consenso ou pelo voto dos países-membros, em igualdade de condições, à diferença, portanto, das suas irmãs originais de Bretton Woods, cujo processo decisório permanece fundamentado na representação proporcional ao capital constituído (o que dá aos “sócios” mais importantes o caráter de “diretório”). Esse sistema, de inspiração “onusiana”, poderia resultar em maiorias automaticamente favoráveis aos países em desenvolvimento, resultando nos impasses conhecidos em outros órgãos da ONU. Na prática, torna-se difícil mudar a “jurisprudência” consensual de um sistema que já deu provas de relativa eficácia, ou mesmo operar a politização de um foro de caráter contratualista que, salvo assistência técnica e formação de recursos humanos em cooperação com outros órgãos da ONU, não opera transferência de recursos para fins de desenvolvimento econômico.

A função mais importante da OMC é, provavelmente, seu poder de arbitragem nos conflitos comerciais entre os países-membros, imprimindo uma eficácia ao sistema do GATT que ele jamais possuiu em toda a sua história. O sistema de solução de controvérsias é único para todo o conjunto de acordos (anteriormente, o artigo XXIII, sobre proteção de concessões e vantagens, e os códigos setoriais possuíam seus próprios mecanismos parciais de encaminhamento de litígios). Em relação ao sistema anterior, vários progressos podem ser notados: o procedimento é automático, com prazos rígidos, e não mais pode ser bloqueado pela parte acusada; as recomendações dos *panels* são também adotadas automaticamente, salvo consenso negativo, da mesma forma que a implementação de medidas apropriadas (de retaliação ou de compensação), inclusive de caráter “cruzado” (isto é, passando de bens a serviços).

A longa agonia da Rodada Doha: a OMC em crise institucional?

No final da primeira década do novo milênio, a OMC enfrentou seu primeiro revés sério, com o fracasso, em novembro de 1999, da conferência ministerial de Seattle, nos Estados Unidos, que deveria ter lançado a (então chamada) Rodada do Milênio, para tratar dos problemas da inserção dos países menos desenvolvidos no sistema multilateral de comércio. A OMC tinha começado a sofrer críticas por ocasião das negociações (não terminadas) do Acordo Multilateral sobre Investimentos, entre 1995 e 1999, e foi objeto de protestos violentos por ocasião dos cinquenta anos do GATT, em 1998, na suposição de que ela estaria promovendo a liberdade completa dos mercados e o triunfo do “capitalismo globalizado”. Os opositores se articularam de modo ainda mais violento por ocasião da reunião ministerial de Seattle, conseguindo paralisar boa parte das reuniões preparatórias ao lançamento da nova rodada.

Mas os motivos verdadeiros para o insucesso da ministerial estavam vinculados à incapacidade dos países avançados em articular posições comuns quanto aos temas mais relevantes do novo ciclo negociador, em especial em agricultura, subsídios nessa área, medidas de defesa comercial e outros temas. Os Estados Unidos, em particular, demonstraram uma total falta de liderança e um descompromisso político em relação à causa da liberalização comercial. A convocação de uma nova rodada teve de esperar os dramáticos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 para se concretizar.

O fracasso de 1999, assim como outros percalços que ela teve desde sua inauguração, não se deve propriamente à OMC, e sim ao aspecto político do comportamento dos países-membros. Com efeito, a organização não pode, ela mesma, determinar suas orientações e ênfases em matéria de liberalização do comércio internacional e de criação, consolidação e respeito das normas relativas ao sistema multilateral de comércio, como é o seu mandato constitutivo. Para isso, ela depende da cooperação e da colaboração dos países-membros, que têm a faculdade de fazer avançar ou deixar paralisados os trabalhos que a OMC conduz, seja na administração dos acordos existentes, seja na negociação e implementação de novos. Se os países-membros são pouco cooperativos, seu trabalho ficará *ipso facto* paralisado. Se eles decidem avançar, ela consegue cumprir seu mandato, o que é reconhecidamente difícil, em vista do mercantilismo renitente da maior parte dos governos.

Mesmo assim, o papel da OMC pode ser considerado como eminentemente positivo, pois ela consegue, ainda que a duras penas, fazer avançar, mesmo de forma modesta e em ritmo excessivamente lento, a causa da liberalização do comércio internacional. Em novembro de 2001, ela conseguiu fazer aprovar na ministerial de Doha, um mandato para a rodada de negociações que leva o nome da capital do Qatar: o mandato ministerial incluía a discussão sobre alguns dos temas importantes, e difíceis, do sistema multilateral de comércio, como podem ser os das práticas de subvenção à produção e exportação de produtos agrícolas, ademais da continuidade do trabalho em matéria de serviços, antidumping e investimentos.

Dentre os motivos para os impasses da Rodada Doha se situam não apenas o comportamento obstrucionista de diversos grandes parceiros comerciais (avançados e em desenvolvimento) no capítulo de acesso a mercados, mas também as indecisões dos governos quanto à extensão de regras multilaterais em terrenos antes deixados à discricção das normas nacionais. De um lado, constata-se a falta de capacidade dos países ricos em dismantelar seu arsenal de medidas protecionistas e seus mecanismos de subvenção na área agrícola, e, de outro, falta de vontade ou oposição política dos países em desenvolvimento em superar o protecionismo latente exercido em produtos industriais e em certas áreas de serviços. Adicionalmente, estes últimos têm problemas em liberalizar amplamente os investimentos estrangeiros e aceitar normas mais intrusivas em propriedade intelectual, ao passo que os países ricos ficam insistindo em criar novas regras de proteção a pretexto de defesa do meio ambiente ou como proteção a direitos trabalhistas e respeito a certas normas laborais.

Um dos obstáculos institucionais a um acordo abrangente é que a OMC não tem condições de estabelecer uma política autônoma e não pode, portanto, legislar por sua conta. Se dispusesse de um mandato claro nessa área, assim como outras entidades voltadas para a definição de políticas públicas em diversas áreas de interesse público relevante (como é o caso, parcialmente, da OCDE, por exemplo), ela poderia, eventualmente “decretar” a ilegalidade dos subsídios agrícolas para fins comerciais, como já ocorre na área industrial (dispositivo inscrito desde a origem nas “tábuas da lei” do GATT e regulado “jurisprudencialmente” depois). No entanto, os subsídios agrícolas foram “legalizados” na Rodada Uruguai com a aprovação do acordo agrícola e sua “cláusula de paz”; ficou, portanto, mais difícil proibi-los de maneira definitiva.

A não conclusão de um acordo no âmbito da Rodada Doha, de qualquer acordo que pudesse concluí-la de modo minimamente satisfatório não significa necessariamente o colapso do sistema multilateral de comércio, tal como regido pela OMC, mas este poderia entrar numa fase muito difícil, com certa erosão dos mecanismos multilaterais de negociação e de solução de controvérsias e a expansão concomitante de soluções “minilateralistas”,

ou seja, de acordos preferenciais ou de livre-comércio entre parceiros seletivos, aumentando, portanto, o grau de discriminação comercial. Em termos globais, isso significaria que a interdependência ativa, ou seja, o processo de globalização e de integração de mercados avançaria de forma mais lenta, com muitas áreas submetidas a acordos restritivos e parciais.

O fato é que, mais de sessenta anos depois de sua criação, no arranjo provisório do GATT, e vinte anos depois de sua institucionalização, sob a égide da OMC, o sistema multilateral de comércio atravessa uma crise que pode ser apropriadamente caracterizada como institucional: os países membros já não mais se conformam às normas por eles mesmos criadas. A OMC tem um futuro, nessas condições? Certamente que sim, embora ela não apresente a mesma nitidez de propósitos e os mesmos mecanismos de enquadramento institucional dos países membros como os das duas colegas mais velhas de Bretton Woods, as duas entidades de Washington que se ocupam de moedas e de financiamentos. Poderá ela evoluir para um tipo de processo negociador que se caracterize mais pela construção incremental, parcial, tijolo a tijolo, das regras do comércio internacional, do que por grandes rompantes calendarizados que constituem as suas rodadas de negociações multilaterais, com mandatos muito abrangentes? Talvez, mas aqui, como em outras instâncias das Nações Unidas, a palavra final incumbe aos países, não à própria organização.

Resumo

O autor examina a evolução do sistema multilateral de comércio desde a criação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), em 1947, até os desafios da Rodada Doha, após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Nessa visão, o autor apresenta em especial a expansão do mandato do GATT, na Rodada Uruguai, os fundamentos da OMC e as dificuldades da organização em lançar e dar prosseguimento à Rodada Doha.

Abstract

The author presents the evolution of the multilateral trading system since the creation of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), in 1947, to the current challenges of the Doha Round of the World Trade Organization (1995). The author scrutinizes the expansion of GATT's mandate in the Uruguay Round, the WTO basic framework and the difficulties of the organization in launching and managing the Doha Round.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Sistema Multilateral de Comércio.

Keywords: World Trade Organization; World Trade System.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015

Sob o véu da ignorância: a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai do GATT no Congresso brasileiro

Under the veil of ignorance: the approval of the results of the Uruguay Round of GATT in the Brazilian Parliament

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 23 a 33]

Eu pedi os volumes e disseram que não adiantava porque não iria conseguir entender ou não iria ter tempo de compreender todos os dados do Acordo.

Mansueto de Lavor, sobre os resultados da Rodada Uruguai do GATT (1994)

No início da tarde de 14 de dezembro de 1994, uma quinta feira, havia, no Salão Azul do Senado Federal, elevada movimentação de políticos, curiosos e jornalistas. O placar do plenário registrava a presença de 55 senadores e, em seu recinto, era difícil acomodar a numerosa aglomeração. Era uma situação anormal. O resultado das eleições de outubro fora proclamado e o recesso de fim de ano havia informalmente iniciado. Foi somente quando o presidente eleito e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) dirigiu-se ao Plenário que o mistério fora solucionado.

FHC foi um dos principais atores do processo de redemocratização do Brasil. Ele coordenou a elaboração da plataforma do partido MDB, em 1974, assumiu a cadeira de senador por São Paulo, em 1983, atuou no movimento Diretas Já e na candidatura de Tancredo Neves. No Senado, liderou o processo de reforma política que desembocou na Constituição de 1988, fundando o PSDB no mesmo ano. Depois, foi Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, quando iniciou sua campanha para a Presidência de República.

Naquele dia, proferiu seu discurso de despedida do Senado Federal. Ele transitaria, assim, definitivamente do legislativo para o executivo. Nessa oportunidade, decidiu analisar seu passado político e apresentar seu projeto de governo – lá estavam a estabilização da economia, a reforma da previdência, a mudança do orçamento, o programa de privatização e a abertura ao capital estrangeiro. Em quinze páginas de uma leitura emotiva, afirmou não haver “democracia forte sem parlamento forte” e que, naquele momento, o Brasil, finalmente, ultrapassava o lento processo de transição democrática. Após seu pronunciamento de uma hora e meia, quando o senador Eduardo Suplicy tomou a palavra para falar de seu projeto de renda mínima – “fazendo várias citações de autores estrangeiros” e “confuso”, segundo a jornalista Dora Kramer – o plenário esvaziou-se, dispersando a massa que acompanhou o histórico momento.¹

* University of Chicago, Chicago, United States (rofarias@gmail.com).

1 Cardoso defende agenda de mudanças. **Jornal do Brasil**. 15 de dezembro de 1994; Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. P. 9184.

Poucos perceberam, naquele numeroso grupo de cabeças coroadas da política nacional, a discreta presença do ministro das relações exteriores, Celso Amorim. Ao contrário da maioria presente ao encontro, Amorim não estava no recinto para acompanhar o discurso de FHC. Hábil negociador com anos de traquejo nos salões da diplomacia multilateral, sua missão era fazer com que, naquele mesmo dia, fossem aprovados os resultados finais da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), a maior negociação comercial já realizada até aquele momento. Ela resultou em mais de 26 mil páginas (175 quilos) de compromissos internacionais que possibilitariam um dos maiores surtos de integração econômica já observado pela humanidade.

O projeto chegara ao Senado Federal no início do mês e o ministro, desde então, fora incansável no jogo de bastidores. Como porta-voz do Executivo, associou a aprovação dos resultados da Rodada Uruguai à mesma retórica que FHC utilizou em seu discurso de despedida no Senado: era imperativo o Brasil associar-se ao movimento amplo de reformas consignado naquele longo e complexo documento. Estar de fora comprometeria não só a credibilidade externa do país, mas o prospecto de crescimento econômico futuro. Os senadores sofreram uma *blitz* dos diplomatas. Enfrentando uma matéria complexa, com parte significativa do material ainda não traduzido para português, acabaram, a despeito de algumas vozes contrárias, aprovando, sob o véu da ignorância e do desinteresse, o principal instrumento de regulação do comércio exterior já assinado pelo Brasil. Era próximo de onze horas da noite e havia somente 22 senadores no Plenário – e duas dezenas não longe dali, no cafezinho.

Se completam vinte anos da aprovação dos resultados da Rodada Uruguai pelo Congresso Nacional e ainda não temos um exame do seu processo de internalização no ordenamento jurídico doméstico. Essa lacuna merece ser dirimida. A Rodada Doha, o primeiro ciclo negociador promovido pela Organização Mundial do Comércio (OMC), será eventualmente concluída e seus resultados serão apreciados pelo Congresso Nacional. Nessa situação, convém aprender com as lições da Rodada Uruguai.

* * *

Na década de 1980, com as forças democráticas avançando sobre os plenários do Congresso Nacional, podia-se já prever a ânsia legiferante parlamentar. Essa agitação não pouparia a área comercial. Um projeto de autoria do deputado Siqueira Campos (PL N° 1.672), de 1983 propôs restrições à importação de bebidas, perfumes, fumo, gêneros alimentícios. Segundo o texto da iniciativa, eles só poderiam ser importados se fossem originários da América Latina, da África e da Ásia. Para o deputado, o propósito era incrementar os laços com essas regiões. O PL foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça; a de Agricultura e Política Rural declarou-se incompetente para apreciar a matéria. Na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, o relator, Pratini de Moraes, apesar de elogiar a iniciativa e os “elevados propósitos” do projeto, afirmou ser as disposições “discriminatórias”, ferindo, portanto, os “princípios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).”² O caso merece reflexão. Há trinta anos, os compromissos internacionais do país não eram obstáculos para a atuação parlamentar; agora, os próprios deputados, cientes dos constrangimentos envolvidos pelas regras internacionais, limitavam as iniciativas de seus pares. O ganhador nesse processo foi o Executivo, pois as regras internacionais serviam para limitar o escopo de atividade do legislativo.

Durante a Rodada Uruguai, negociações considerada por muitos como intrusiva, era de se esperar um parlamento mais ativo no acompanhamento das negociações e na interferência sobre o executivo.³ O que se

2 Diário do Congresso Nacional. 27 de março de 1984. Pág.: 1818.

3 O presidente José Sarney encaminhou para o Congresso Nacional a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 27 de novembro de 1985. Os trabalhos da ANC iniciaram em 15 de novembro de 1986, poucos meses após o lançamento da Rodada Uruguai em Punta del Este, e foram concluídos somente em 5 de outubro de 1988.

percebe, contudo, é uma grande correlação entre o noticiário da imprensa sobre o tema e os pronunciamentos feitos no Congresso Nacional. Essa correlação de certa forma demonstra que os deputados e os senadores foram informados sobre a atuação multilateral do país em temas comerciais muito mais pelos órgãos da imprensa do que por mecanismos de comunicação entre o executivo e o legislativo. Em abril 1986, Jacques D'Ordellas (PDT – RJ) leu a matéria de um jornal sobre a posição do Brasil na questão de serviços no GATT.⁴ Em maio, o deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB – PE), no contexto dos contenciosos comerciais com os EUA, comentou que mesmo o GATT não abrandava a disparidade de poder entre os dois países.⁵ No mês seguinte, diante dos debates sobre o tema de serviços em Genebra, os deputados Odilon Salmoria (PMDB – SC), Cristina Tavares (PMDB – PB) e Hélio Duque (PMDB – Bahia) debateram o tema. O máximo que se cogitou foi comunicar “aos negociadores qual é a posição da Nação, do Parlamento” e enviar um requerimento ao ministro das relações exteriores.⁶ O deputado Salmoria voltou ao tema em setembro do mesmo ano, por conta da inauguração da Reunião Ministerial de Punta del Este do GATT.⁷ Em novembro de 1990, o deputado Aldo Abrantes (PCdoB – GO) citou as negociações sobre patentes no GATT para criticar o governo brasileiro.⁸ Em dezembro de 1991, o deputado Nelson Marquezelli (PTB – SP) aproveitou o pequeno expediente para demonstrar preocupação com o tema agrícola na Rodada Uruguai, mas sem oferecer nenhuma sugestão de ação para o governo.⁹

Pela documentação disponível no Itamaraty, poucas vezes o legislativo interessou-se em demandar do executivo maior influência na fase preparatória ou nas próprias negociações. Uma delas, porém, demonstra bem os limites da ação parlamentar. O Deputado Nelson Marquezelli (PTB – SP), da bancada citricultora paulista (ele era um grande agricultor), conjuntamente com presidentes de associações de produtores de suco de laranja, informaram ao Itamaraty que desejavam ir periodicamente a Genebra para participar de negociações técnicas da Rodada Uruguai. A resposta dos negociadores brasileiros em Genebra à demanda era que a iniciativa era muito importante e serviria para um melhor entendimento do meio parlamentar brasileiro sobre as negociações. Eles, no entanto, não se viram pressionados pelo deputado.¹⁰ A divisão de competência estava clara. A Marquezelli caberia a função de observar s, de forma a ser um potencial aliado no futuro – e não de ser o negociador.

Outra via de ação do legislativo foi quando o Ministro das Relações Exteriores dirigiu-se ao parlamento. Assim, Olavo Setúbal, ao comparecer à reunião ordinária de 15 de maio de 1985 da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, examinou as atividades do GATT.¹¹ Sua palestra foi perfunctória e de forma alguma pode-se cogitar que os parlamentares participaram ou influíram na posição que o país teria no plano internacional. Era mais um pacto não-escrito entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto o primeiro fazia sua apresentação superficial do que era a posição externa, como forma de garantir alguma legitimidade democrática, o segundo fingia acompanhar o desempenho externo da diplomacia, como maneira de esmerilar sua responsabilidade de acompanhamento das atividades do Executivo e não se dizer completamente ignorante do que este fazia no tema.

4 Diário do Congresso Nacional. 4 de abril de 1986. Pág.: 1560.

5 Diário do Congresso Nacional. 17 de maio de 1986. Pág.: 4028.

6 Diário do Congresso Nacional. 27 de junho de 1986. Pág.: 6839.

7 Diário do Congresso Nacional. 17 de setembro de 1986. Pág.: 9064; Diário do Congresso Nacional. 16 de setembro de 1986. Pág.: 9019.

8 Diário do Congresso Nacional. 23 de novembro de 1990. Pág.: 12701.

9 Diário do Congresso Nacional. 18 de dezembro de 1991. Pág.: 26962.

10 Desptel 685. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 2 de julho de 1991. Telegramas recebidos (1751 em diante) e expedidos (001 até 850) do ano 1991 de Delbragen. 1991. A justificativa era que o atual estágio das negociações era restrito aos emissários governamentais familiarizados com a negociação, sendo restrito o acesso de agentes externos (privados) a negociação. Tel 965. GATT. Rodada Uruguai. Tarifas. Agricultura. Observador parlamentar. 10 de julho de 1991. Telegramas recebidos (951 até 1751) do ano 1991 de Delbragen. AHI-BSB.

11 Diário do Congresso Nacional. 8 de junho de 1985. Pág.: 5791.

Com a evolução da Rodada Uruguai e o processo de liberalização comercial conduzido ainda no final do governo Sarney, muitos cogitaram se o Congresso Nacional não poderia ser uma das vias para os prejudicados por esse processo tentarem obstá-lo. Em 1989, por exemplo, o deputado Sigmarinda Seixas (PSDB – DF) afirmou, em plenário, no grande expediente, que cabia “ao Congresso e aos partidos políticos assumirem um papel claro e definido na discussão da política externa e do posicionamento no mundo.”¹² Três anos depois, a economista Lia Valls Pereira afirmou que “alguns setores políticos” não estavam satisfeitos com o cronograma de liberalização tarifária do governo e “passaram a sugerir que a determinação de alíquota de importação fosse realizada pelo Congresso.”¹³ Seria o retorno do ativismo do Congresso Nacional na determinação da tarifa aduaneira por intermédio das tarifas autônomas? Foi tudo retórica.

Não influenciando a condução da posição brasileira na Rodada, resta, agora, examinar como o parlamento apreciou o resultado das negociações. Logo após o seu encerramento, Celso Amorim, o ministro das relações exteriores, foi convidado a dar uma palestra na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Os parlamentares demonstraram interesse muito mais em outros temas da agenda diplomática do que na Rodada Uruguai do GATT. Em seu discurso, contudo, Amorim aproveitou a oportunidade para “pedir aos congressistas um empenho muito grande na rápida aprovação” dos acordos. A atitude dos deputados, na ocasião, foi de uma reverência laudatória que escapa à atitude de seus antecessores das décadas anteriores.¹⁴

Foi pela Exposição de Motivos Nº 308/DCI-MRE, de 27 de junho de 1994, que Amorim encaminhou os resultados da Rodada Uruguai para a Presidência da República. Foi grande mérito do Itamaraty a célere preparação dos documentos para o parlamento, mas se deve apontar que vários trechos não foram submetidos a tempo, inclusive a listagem da nova lista de compromissos tarifários.¹⁵

O presidente, por sua vez, enviou ao Congresso Nacional, em julho, por intermédio da mensagem Nº 498/94, os acordos incorporados à Ata Final da Rodada Uruguai.¹⁶ O tema foi debatido na Comissão de Relações Exteriores, com a presença do secretário geral do Itamaraty, Roberto Abdenur, em 31 de agosto de 1994. A reunião iniciou com o presidente, deputado Salatiel Carvalho (PFL – Pernambuco), afirmando que a mensagem do executivo chegou em momento atípico – no calendário eleitoral. Ele indicou que tomara a liberdade de convocar Abdenur para falar sobre a matéria por conta de o ministério ter “um conhecimento muito mais aprofundado do que os parlamentares.” Abdenur conclamou os deputados a acelerarem a tramitação sob o argumento de que outros parlamentos já haviam apreciado a questão. Além dessa tese, indicou não ser adequado o Brasil lançar a candidatura de Rubens Ricupero ao cargo de diretor geral da OMC e, ao mesmo tempo, não ratificar o acordo que criaria a organização. O deputado Pauderney Avelino (PPR – Amazonas) afirmou que o legislativo não poderia emendar o acordo. Então, era melhor aprová-lo para dar continuidade à tramitação. A atuação desse parlamentar é analiticamente importante para os propósitos gerais da relação entre legislativo e executivo. Avelino fez parte do pequeno grupo de parlamentares que acompanhou a Rodada Uruguai pelo menos desde 1992 como observadores parlamentares. Eles não eram membros das delegações brasileiras, o que os impedia de participar das reuniões de negociações. O status deles, no entanto, possibilitava o encontro informal com membros da delegação brasileira e visitas à sede do GATT.

12 Diário do Congresso Nacional. 30 de setembro de 1989. Pág.: 10821.

13 Lia Valls Pereira. Deve o Congresso determinar as tarifas? Conjuntura Econômica. Março de 1992. P. 13.

14 Diário do Congresso Nacional. 17 de junho de 1994. Pág.: 9853-9864.

15 Diário do Congresso Nacional. 10 de agosto de 1994. Pág.: 11508-11634. Esse trabalho foi feito pela delegação do Brasil em Genebra, com auxílio de “intérpretes tecnicamente qualificáveis”, segundo o embaixador Roberto Abdenur. Diário do Congresso Nacional. 3 de janeiro de 1995. Pág.: 58.

16 Depois teve-se de encaminhar os textos revistos em 11 de novembro pela mensagem Nº 965/94.

O deputado Luiz Gushiken (PT – São Paulo) questionou Abdenur sobre o acordo TRIPS (aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio). O embaixador argumentou que o Brasil não poderia rejeitar a iniciativa, pois isso “significaria colocar o país de fora de um novo consenso internacional, amplamente reconhecido e praticado.” Gushiken, no entanto, não foi obstinado na crítica, pois desconhecia a matéria: “A rigor, um tema como este, que vem sendo discutido há quase dez anos e que não tem precedentes na história mundial, exigiria um estudo mais acurado, para fazermos perguntas mais embasadas. Quero confessar que eu precisaria estudar melhor o assunto, para fazer perguntas à altura daquilo que o Sr. Embaixador pode nos oferecer.” Posteriormente, adicionou: “É impossível e não seria correto que uma posição seja expressa, através do voto, sobre esse tratado, sem um aprofundamento.”

O relator da matéria foi o deputado Diogo Nomura (PL – São Paulo). Ele sabia que a iniciativa não poderia ser examinada em apenas uma sessão; cogitou até solicitar a constituição de uma Comissão Especial, mas diante da “falta de alternativa – aprovar e inserir o nosso país no contexto mundial, ou não aprovar e correremos o risco de ficar de fora” – desistiu. Seu relatório tinha menos de três páginas e apoiou a adesão brasileira sob o argumento que o país não estaria mais sujeito “a retaliações unilaterais por parte de países ou blocos econômicos.” O deputado Messias Gois (PFL – Sergipe), identificando também a carência de estudo no Congresso sobre a matéria, sugeriu a utilização das assessorias parlamentares para estudar a matéria. Foi nesse momento que a deputada Benedita da Silva iniciou seu discurso. Para ela, o poder legislativo deveria “participar um pouco mais das discussões em torno dos acordos” que o governo realizava. Em sua opinião, era “praticamente impossível ao Congresso apenas acompanhar as discussões do acordo sem nenhum poder decisório”, pois a questão já chegava como um “fato consumado”. Nesse ponto, o deputado Pauderney Avelino contradisse Gushken e Benedita da Silva (PT – Rio de Janeiro), afirmando que as negociações foram acompanhadas por parlamentares observadores por quase nove anos, e que o Congresso fez-se representar em todas as reuniões, não podendo, assim, alegar-se existir desconhecimento sobre o que se passou. Esse é um aspecto importante. Os parlamentares realmente visitaram diversas vezes Genebras durante as negociações, mas não há evidência de que tivessem influenciado o processo decisório nessas ocasiões. Mais importante, ao retornarem para o Brasil, não desempenharam um papel de mobilização de seus pares sobre a importância do tema.

A atuação do Itamaraty foi universalmente louvada pelos parlamentares e era um dos argumentos a favor da aprovação.¹⁷ Convém ressaltar que a ação do órgão sobre os deputados não se limitou aos que foram a Genebra. Os deputados Nilson Gibson (PMDB – PE) e Inocêncio Oliveira (PFL – PE), quando foram para a abertura da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, receberam “apelo de todos os diplomatas brasileiros” para aprovar o Tratado. Os dois tiveram, inclusive, “uma reunião específica sobre o assunto”, voltada para agilizar a votação no Congresso.¹⁸ Em Brasília, por sua vez, Rubens Ricupero, então ministro da fazenda, realizou almoço com líderes de vários partidos para discutir a Rodada Uruguai. Havia dificuldades em decorrência da eleição de outubro, ocorrendo uma paralisação da tramitação. O executivo, contudo, colocou a questão como uma de suas prioridades ao fim do ano – conjuntamente com o orçamento, a privatização da EMBRAER e a criação da AGU.¹⁹

A liderança do governo apresentou pedido de urgência em 7 de dezembro, na reunião das lideranças dos partidos. O assunto foi discutido por iniciativa do deputado Nilson Gibson (PDS – RS).²⁰ O argumento foi rigorosamente o mesmo defendido pelo Itamaraty: se o Brasil não ratificasse a Rodada Uruguai até 1º de janeiro de 1995, o país ficaria “isolado e sujeito (...) a retaliações de parceiros comerciais, como os Estados Unidos”,

17 Diário do Congresso Nacional. 3 de janeiro de 1995. Pág.: 58-66.

18 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

19 Votações já agendadas. Jornal do Brasil. 3 de setembro de 1994.

20 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

e estaria “no submundo do comércio internacional”.²¹ Alguns partidos, como o PCdoB, negaram-se a votar a favor, mas o pedido foi aprovado.²² A fonte de resistência do PCdoB provavelmente decorreu da ação do deputado Aldo Rebelo. Mesmo antes de a iniciativa entrar na ordem do dia, ele citou uma suposta cláusula do Congresso Americano de que se a futura Organização Mundial do Comércio por três vezes contrariasse o seu interesse, os Estados Unidos denunciaria o instrumento.²³

A Câmara dos Deputados aprovou o projeto (PDL 449/94) por votação simbólica em 7 de dezembro. O painel marcou quase 300 deputados, mas havia menos de 100 no plenário. O mais impressionante foi a proposta do acompanhamento da implementação das atividades da OMC pelas comissões permanentes do Congresso Nacional. Se elas não estivessem de acordo com os interesses brasileiros, previa-se a denúncia do documento. Essa foi uma fórmula semelhante à Lei N° 313 de 1948, em que o Brasil aceitou ao GATT. Ao contrário desta, contudo, era uma comissão no parlamento e não no executivo. Ela foi rejeitada pelos parlamentares sob o entendimento de que não cabia ao Congresso Nacional fazer emendas em um tratado.²⁴ A bancada do PCdoB, no final, votou a favor, apesar de todas as críticas, restrições e preocupações que apresentaram durante a apreciação da matéria. Segundo a declaração lida pelo deputado Haroldo Lima (PCdo B – BA), “seria incorreto o Brasil não entrar em uma organização de comércio que [englobaria] 124 países, todos os mais importantes do mundo.” Ele lamentou a não aprovação da emenda apresentada pelo seu partido. Na sua opinião, ficou “evidenciado que os parlamentares brasileiros, frente a pressões estrangeiras e do executivo, têm uma deplorável submissão intelectual.”²⁵ Aloizio Mercadante (PT-SP), por sua vez, afirmou ter votado contra para marcar sua crítica ao Itamaraty, que “não ouviu os empresários, não informou a sociedade. Decidiu sem consultar ninguém.”²⁶

No dia seguinte, o deputado Valdir Colatto (PMDB – SC) subiu à tribuna para falar do processo de tramitação. Segundo o parlamentar, tudo ocorreu “no atropelo”; nos dois dias anteriores, o Itamaraty, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Fazenda trouxeram para os deputados “informações que demoraram sete anos para serem discutidas (...)” O relato prossegue:

Começou na quarta-feira uma discussão na Comissão de Agricultura com o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, e depois [o documento] veio para o plenário. Vários órgãos do governo discutiram o assunto. Tentaram colocar na cabeça dos parlamentares documento de mais de 2 mil páginas, com tratados em francês, em inglês, etc. A votação da matéria era de suma importância, mas talvez nem 5% dos Parlamentares desta Casa a conheceram ou a conhecem. E fizeram todas as manobras para se votar esse projeto de decreto legislativo. E nós, que éramos contra, por não estarmos convencidos, embora estudando muito o assunto, não tivemos nem a oportunidade de declinar o nosso voto aberto contrário à apreciação do projeto, porque estava estabelecido que somente se podia votar “sim” ou “não”. E não tivemos a condição sequer de chegar aos microfones para declarar nosso voto contrário ao projeto aprovado ontem.²⁷

Nos meses e anos seguintes, vários deputados externariam reclamações semelhantes. Em agosto de 1996, por exemplo, o deputado Mário Cavallazzi (PPB – SC), em curta intervenção no plenário, criticou a atuação da diplomacia no tópico de produtos lácteos. Para ele, o compromisso consolidado na Rodada foi uma

21 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14870.

22 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14856.

23 Diário do Congresso Nacional. 6 de dezembro de 1994. Pág.: 14870.

24 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15124.

25 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15140.

26 Câmara aprova projeto que referenda o acordo do GATT. Jornal do Brasil. 8 de dezembro de 1994.

27 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15124.

“irresponsabilidade do governo brasileiro.”²⁸ O deputado Inácio Arruda (PCdoB – CE) relatou, por sua vez, em 1995, que o Congresso Nacional aprovou os resultados da Rodada Uruguai “sem sequer os deputados saberem o que estava escrito, porque o texto era em língua estrangeira e poucos tinham condições de fazer a leitura do texto”²⁹ O Executivo argumentou, durante o processo legislativo, que isso decorreu dos prazos exíguos dados para aprovar os resultados, mas foi uma desculpa, pois, em outros parlamentos, os respectivos executivos apresentaram esses estudos.³⁰

Com a aprovação da Câmara, a matéria foi encaminhada para o Senado Federal. Nesta casa legislativa, pelo menos três senadores acompanharam o fim informal da Rodada Uruguai em dezembro de 1993 em Genebra – Chagas Rodrigues, Magno Bacelar e Nabor Júnior. Não é possível saber, pela documentação do Itamaraty, o que esses três parlamentares fizeram nesse momento crítico das negociações.

Ao chegar no Senado Federal, no dia 8 de dezembro, a matéria foi encaminhada para a Comissão de Relações Exteriores, que teria de 5 a 15 dias para opinar sobre a matéria. O relator foi Nabor Junior. O Executivo estava atento à tramitação e mobilizou a base aliada. Em 13 de dezembro, no gabinete da Presidência do Senado, o Colégio de Líderes concordou em colocar o projeto em votação no dia seguinte, após várias sessões extraordinárias. É sintomático que, na reunião, esteve presente o ministro das relações exteriores. Segundo Humberto Lucena, presidente do Senado Federal, a aprovação era “essencial para que o Brasil continue inserido na ordem econômica internacional”. O parlamentar repetia as palavras do ministro das relações exteriores. A confiar no relato do senador Pedro Simon (PMDB – RS), já era o segundo ou terceiro encontro sobre o assunto e o ministro informou que a aprovação traria grandes vantagens ao Brasil. Os que aprovassem após a data limite os instrumentos da Rodada Uruguai seriam considerados “retardatários” e não membros fundadores, e o Brasil, por tradição, nunca esteve teve posição semelhante. Ainda segundo Simon, Amorim teria passado de gabinete em gabinete para falar da importância de a matéria ser aprovada em 1994. O Palácio do Planalto, assim, não teria atuado no Senado Federal. O fato de o presidente Itamar Franco não ter ajudado na tramitação deixou Celso Amorim sozinho na batalha. O relato do senador Jonas Pinheiro é semelhante. Amorim teria feito “um apelo verdadeiramente dramático”, dizendo que não caberia sequer emendar – ou aprovava ou rejeitava.³¹

O parecer da comissão foi apresentado no dia 14 ao Plenário para a inclusão na ordem do dia. O dia seria histórico. O senador Fernando Henrique Cardoso proferiu seu primeiro discurso no recinto após eleito presidente da república. Em seu pronunciamento, afirmou que a tarefa fundamental da nova etapa democrática do país seria “levar adiante a abertura da economia brasileira”. Ele adiantava, assim, a pauta da sessão extraordinária daquele mesmo dia. Celso Amorim, presente durante o pronunciamento, aproveitou para sensibilizar novamente alguns senadores sobre a necessidade de aprovação da matéria.

No evento, Antonio Mariz (PMDB-PB) introduziu emenda. Ela prescrevia que o Congresso Nacional só aprovaria “os textos já traduzidos para português”. Depois, no tema de propriedade intelectual, introduziu a exigência de produção local e requisitou que o Brasil adotasse prazos de carência para a aplicação do acordo nos setores tecnológicos que não haviam recebido proteção de patente na data em que entraria em vigor. Destacado para fazer o parecer da emenda, Alfredo Campos (PMDB – MG) criticou o fato de o “Senado ser obrigado a votar com uma rapidez estratosférica matérias importantes para o país.” Mesmo notando tal problema, o senador considerou que a não aprovação da matéria sob exame levaria o Brasil a ser “excluído de um acordo em que 109 países aparecem para aprovar e colocar em prática a Rodada Uruguai”, daí a necessidade de indeferir a emenda.

28 Diário do Congresso Nacional. 16 de agosto de 1996. Pág.: 22843.

29 Diário da Câmara dos Deputados. 26 de janeiro de 1996. Pág.: 2590.

30 Diário do Congresso Nacional. 9 de dezembro de 1994. Pág.: 15140.

31 Diário do Congresso Nacional (Selção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9184.

O senador Jutahy Magalhães (PSDB – BA) discordou de Campos. É interessante como ele, provavelmente informado pelo Itamaraty, utilizou o exemplo do Congresso americano para identificar os problemas do parlamento brasileiro:

Esse assunto foi examinado por muito tempo, por exemplo, pelo Congresso americano. Foi, talvez, um dos principais assuntos da eleição americana para o Congresso. Essa questão elegeu ou derrotou muitos dos candidatos a deputado e a senador daquele Congresso. Havia ampla discussão nacional sobre essa matéria, que é realmente de grande importância, de grande necessidade. Não podemos, Srs. Senadores, votá-la sem os cuidados necessários. Os americanos, que são interessadíssimos nesse acordo, fizeram modificações nele e assumiram o compromisso de só aprová-lo se fosse estabelecida uma comissão de juristas para, no futuro, acompanhar, passo a passo, essa questão do decreto legislativo.³²

Fica claro, por essa exposição, uma via intermediária de interferência do legislativo sobre o conteúdo do texto. O Acordo, em si, não poderia ser modificado. Mas no decreto legislativo de aprovação o parlamento era livre para introduzir modificações. O debate, assim, perigosamente caminhava para a possibilidade de emendas. Ao abrir a porteira, outro senador indicou que grande parte do texto estava escrita em francês (principalmente as listas de produtos tarifários consolidados nas negociações) e, pelo regimento, os senadores não poderiam aprová-lo, pois deveriam ser anteriormente traduzidos para o português. Havia, ainda, outros problemas para alguns parlamentares. Eles não tiveram acesso, pelo avulso publicado pelo Senado, à parte relevante da matéria – como o Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, o Acordo sobre Compras Governamentais e a lista de produtos brasileiros consolidados (cerca de 300 páginas). O fato de o líder do governo, Pedro Simon, ser contrário à aprovação sem a emenda também não facilitou a situação do Executivo. Em uma tirada quase cômica, e que demonstra bem o estado da relação entre executivo e legislativo, o senador iniciou o seguinte diálogo:

Pedro Simon – É, é verdade. Aqui estamos em casa. Ele [Jutahy Magalhães] está lembrando que o senador Amorim está na tribuna de honra e...

Roman Tito – Senador não, Ministro. Não rebaixe o Ministro a Senador. Isso é *capitis diminutio*. Ele é Ministro, não é senador.

Pedro Simon – Chamá-lo de senador é rebaixá-lo? ³³

Nesse momento, Roman Tito informou que, para a agricultura, o Acordo era certamente limitado, mas foi o melhor resultado possível. Sobre o tema das emendas, reproduziu o pensamento do Itamaraty: “Se cada um dos países do GATT reunisse seu Congresso para submeter o Acordo à apreciação, voltasse ao GATT para dizer o que o Congresso aprova e o que não aprova, e voltasse a reunir o seu Congresso novamente, isso não iria terminar nunca.” A partir de então, o debate volta-se exatamente para a questão se o parlamento tem ou não o direito de introduzir restrições a tratados internacionais.

Enquanto, no Plenário, um grupo pequeno de senadores discutia, Celso Amorim atuava nos bastidores, na sala do cafezinho, conversando com os líderes. A roda aumentava cada vez mais no debate informal da cabala legislativa; no Plenário, os remanescentes procuravam no regimento uma forma de convidá-lo para pronunciar-se oficialmente sobre a questão. Uns cogitavam encerrar a sessão para que o ministro pudesse, informalmente, conversar com os senadores; Amorim, no entanto, pediu para ocupar a tribuna e, assim, responder as indagações. Sobre a emenda que ameaçava a tramitação legislativa, foi hábil – informou que não a havia lido de forma detalhada, o que impedia um julgamento definitivo, mas acreditava que poderia ser encaminhada para o Projeto

32 Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9223.

33 Diário do Congresso Nacional (Seção II). 15 de dezembro de 1994. Pág.: 9226.

de Lei de Propriedade Intelectual. Jutahy Magalhães aproveitou a deixa para criticar: “Se Vossa Excelência não pode fazer uma análise detalhada de uma emenda de poucas linhas, como é que vamos ter uma análise detalhada de um projeto que tem 600 páginas para serem examinadas em poucos momentos?” Celso Amorim fez, então, longa exposição defendendo a pronta aprovação. Aproximava-se da hora da votação e, no Plenário, havia cerca de vinte parlamentares. Senadores foram literalmente caçados pelos corredores e pelas comissões para comparecerem – uma prática comum para iniciativas relevantes que, infelizmente, não conseguem receber a devida atenção dos congressistas. Sem sucesso. A emenda foi rejeitada e o projeto original foi aprovado pelo voto das lideranças quando havia somente vinte e dois senadores no recinto, às 23 horas de 14 de dezembro.

Foi pelo Decreto Legislativo Nº 30, de 15 de dezembro de 1994 que foram aprovados a Ata Final da Rodada Uruguai, as listas de concessões na área tarifária (Lista III) e no setor de serviços e o texto do acordo plurilateral sobre carne bovina. Considerando o tempo médio de aprovação de acordos internacionais, a tramitação foi extremamente rápida – “o décimo tratado multilateral com tramitação mais rápida no Congresso”, 167 dias (Alexandre: 2005, 84). A vitória resultou da grande habilidade de Celso Amorim e de seu ministério. Afinal, fazer com que duas casas legislativas em um período de eleições e de praticamente recesso legislativo aprovassem um complexo acordo com impactos estruturais na economia brasileira é feito notável. A convocação de parlamentares para viagens a Genebra teve resultados positivos na Câmara dos Deputados, pois estes foram instrumentais para a criação de um clima receptivo para a aprovação sem emendas; no caso do Senado, no entanto, os parlamentares que foram para Genebra, em dezembro de 1993, foram menos relevantes. O aspecto mais importante, contudo, foi a blitz empreendida sobre as duas casas legislativas em novembro e dezembro. A constante presença do ministro e sua infatigável tarefa de bastidores foi essencial para que a tramitação fosse conduzida sem emendas e em velocidade recorde. Deve-se mencionar, especialmente, o trabalho de convencimento das lideranças partidárias e das mesas diretoras em um contexto em que o presidente não teve interferência sobre a tramitação.

A vitória do Executivo, contudo, esconde uma inequívoca tragédia. Os parlamentares apreciaram uma iniciativa sem ter conhecimento sobre o que estavam diante deles, confiando na palavra empenhada do ministro e na retórica dos diplomatas que defenderam a célere aprovação. Essa ignorância decorreu, primeiro, da total falta de articulação entre o Executivo e o Legislativo durante os mais de sete anos da Rodada Uruguai. Parte do problema residiu nos próprios parlamentares. Passando por uma Constituinte e pela implementação de uma nova estrutura política, o Congresso Nacional naturalmente ocupou-se de outros problemas. O fato de a Rodada ter se desenrolado por diversas legislaturas certamente não facilitou. Mas o Executivo também não ajudou. Parlamentares eram convidados a ir para Genebra, mas eram exercícios com pouca repercussão. Pelo o que se sabe, os diplomatas os recebiam na posição de pregadores, em um alto púlpito, em tom professoral. Esmeravam-se mais em ser bons guias de viagem – providenciando passaportes, receptivo no aeroporto, acomodações, dicas turísticas e jantares – do que se posicionarem em um regime de intenso trabalho, provavelmente como consequência das próprias predileções parlamentares. Em Brasília, as poucas vezes em que diplomatas e técnicos se dirigiram para o parlamento foram em apresentações superficiais e inconsequentes nas comissões do Senado e da Câmara dos Deputados. Essa situação contrastou com outras democracias mais maduras. Nas negociações do NAFTA, por exemplo, os membros do time negociador americano realizaram mais de 400 encontros com membros do Congresso e entre 12 e 16 mil encontros com o setor privado – ambos os casos fundamentais para os trabalhos de formulação de posição do país (Landau: 2000, 13). A ignorância dos parlamentares também decorreu do escasso tempo que tiveram para examinar a matéria, sendo o Senado Federal o caso mais grave, com menos de uma semana.

Mesmo se os parlamentares tivessem mais tempo para apreciar a matéria, não conseguiriam ter uma compreensão global sobre os resultados da Rodada Uruguai. Isso porque o Executivo não enviou para a tramitação toda a documentação, e trechos importantes não estavam em português. Os parlamentares, portanto, nem

se quisessem conseguiriam ter ciência sobre o que estavam votando. O Itamaraty sabia desse problema, mas preferiu garantir a aprovação no prazo decidido em Genebra a providenciar a tradução e a disponibilidade de todos os textos.

O que talvez explica essa situação foi a carência de um mecanismo institucionalizado de interação permanente entre o Legislativo e o Executivo. Não houve a preocupação de criar uma instância nas duas casas do Congresso Nacional para o acompanhamento das negociações durante a Rodada Uruguai. Esse trabalho envolveria muito mais do que as perfunctórias viagens de parlamentares a Genebra. Seria um espaço de diálogo com a própria sociedade em que o parlamento não seria só informado; seria ator ativo na conformação externa da posição brasileira. O trabalho poderia ser articulado com base nas Comissões Permanentes, contando principalmente com as assessorias parlamentares – o elemento permanente essencial para o cotidiano legislativo, mas raramente identificado fora da Esplanada dos Ministérios como relevante.

Durante toda a tramitação, vários parlamentares seguidamente repetiram o mantra de que as negociações foram conduzidas pelo Executivo com grande profissionalismo e que, por isso, caberia ao legislativo a sua aprovação. Que tais afirmações fossem feitas no regime militar, quando um parlamento amordaçado sucumbiu diante de uma tecnocracia, é uma situação. É estarrecedor, no entanto, que o Congresso Nacional, em pleno regime democrático, se abstivesse voluntariamente de cumprir seu mandato constitucional.

Observando, ainda que de forma perfunctória, o comportamento do parlamento desde o início da Rodada Doha, em 2001, percebemos a continuidade da mesma situação. Os parlamentares não fazem nenhum esforço para familiarizarem-se com a agenda negociadora conduzida em Genebra. A diplomacia até que tenta oferecer ocasionalmente alguma orientação, mas o ciclo de paralisia que acomete a agenda não facilita a situação. Quando, eventualmente, a rodada for concluída e o parlamento for apreciar o seu resultado, novamente veremos um Congresso Nacional subitamente tentando compreender um complexo arranjo sem ter o tempo necessário para fazê-lo. Como afirmou o diplomata e parlamentar Roberto Campos, “A política é a arte de fazer hoje os erros de amanhã, sem esquecer os erros de ontem”.

Referências primárias

Conjuntura Internacional

Diário do Congresso Nacional

Jornal do Brasil

Série telegráfica SERE-Delbragen. Ministério das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI-BSB).

Referências secundárias

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)* (Mestrado).

Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

LANDAU, Alice. Analyzing international economic negotiations: towards a synthesis of approaches. *International Negotiation*, v. 5, n. 1, p. 1-19. 2000.

Resumo

O artigo analisa o processo de aprovação, pelo Congresso Nacional do Brasil, dos resultados da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) em 1994.

Abstract

The article analyzes the process of approving by the Brazilian Parliament of the results of the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1994.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Rodada Uruguai; Organização Mundial do Comércio; Acordo Geral de Tarifas e Comércio;

Key-words: Brazilian Foreign Policy; World Trade Organization; Uruguay Round; GATT; General Agreement on Tariffs and Trade.

Recebido em 12/06/2015

Aprovado em 30/07/2015

The Power of Law or the Law of Power? A Critique of the Liberal Approach to the Dispute Settlement Understanding

O poder da lei ou a lei do poder? Uma crítica à abordagem liberal do Mecanismo de Solução de Controvérsia

Igor Abdalla Medina de Souza*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 34 a 41]

Introduction

Ever since International Relations scholars converged around the concept of “regimes” in the 1980s, they have focused on the GATT/WTO to argue that institutional settings render all member states better-off (Medina de Souza 2015). Post-Cold War liberals have overlooked the asymmetries entrenched in the substantive norms of the *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO Agreement) to concentrate on the new dispute settlement system.

David Kennedy (1999) remarked that the celebrated convergence of mainstream International Relations and Law under the umbrella of post-Cold War liberalism has narrowed the space of the politically contestable. In addition to narrowing the debate on the WTO to dispute settlement, liberals provide a superficial and misleading approach to the *Understanding on the Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (known as the Dispute Settlement Understanding or simply DSU). The DSU is erroneously considered to attenuate the bias of the GATT panel system towards powerful countries.

Liberal scholars conceptualize the DSU as a “highly legalized” (Abbott, Moravcsik, Keohane, Slaughter & Snidal 2000) or “hard law” (Abbott & Snidal 2000) arrangement, as opposed to the “power-oriented” GATT mechanism. They overlook that power is often exercised not despite, but through law. In fact, accumulated empirical evidence from the DSU shows that it has actually worsened the prospects to developing countries (Busch & Reinhardt 2003), especially least developing nations.

This is so even if revoked preferences, intellectual property protection and loose agricultural rules led observers to stress that aggregate “gains” from the WTO to least developed nations were concentrated on “certainty” provided by the DSU (Overseas Development Institute 1995, p. 3-4). In view of poor countries’ notorious lack of legal capacity, alleged benefits from “certainty” turn into additional liabilities. Bangladesh was the first least developed nation to initiate a case as late as of 2004. No African country has initiated any of the almost 500 cases filed to date in the DSU.

Post-Cold War Liberalism: Trade Regime as Reference Point

The convergence of liberal IR scholars in the last years of the Cold War was visible in the concept of “regimes”, which was created in reference to the GATT 1947 (Kratochwil & Ruggie 1986, p. 769). Following up the special

* Ministério das Relações Exteriores, Brasília – DF, Brasil (igabdalla@yahoo.com.br).

edition of *International Organization* devoted to regimes, the founding father of neoliberal institutionalism Robert Keohane (1984) argued that institutions allow states to realize mutual gains by reducing uncertainties and transaction costs. The GATT regime was once again the reference point. As Keohane (2005, p. xi) admitted more recently, “indeed, it could be argued that my theory generalizes the experience of the GATT”.

Liberal regime theorists and neoliberal institutionalists rationalized the international order by focusing on its general desirability when the theory of “hegemonic stability”¹ could hardly work in the perceived absence of a hegemonic state. They clearly refrained from inquiring into asymmetries. As Susan Strange (1988, p. 21) put it, they “tended to take the way things are managed in the international market economy as given, without inquiring too much into the underlying reasons of why it was certain principles, norms and rules and not others that prevailed”.

The end of the Cold War exacerbated the ideological tone of liberal scholarship. Liberal lawyer Ernst-Ulrich Petersmann (1997, p. 4) argued for the constitutionalization of the WTO Agreement, which is considered, with its “worldwide mandatory dispute settlement system”, a milestone on the road to economic freedom, consumer welfare and democratic peace. IR scholar Andrew Moravcsik (1992, 1997, p. 516) assumed that “the fundamental actors in international politics are individuals and private groups”. Sovereignty is in decline, since “the state is not an actor but a representative institution constantly subject to capture and recapture” (Moravcsik 1997, p. 518).

Liberal lawyer Anne-Marie Slaughter (1993) preached a dual agenda for the interdisciplinary debate between International Relations and Law, comprising neoliberal institutionalism and Moravcsik’s liberal theory as platforms of collaboration between lawyers and political scientists. The dual agenda was accomplished when neoliberal institutionalist scholars, first and foremost Robert Keohane, joined Slaughter and Moravcsik in the special issue of *International Organization* devoted to “legalization and world politics”.

Martha Finnemore and Stephen Toope (2001) correctly remarked that liberal internationalists’ concept of law is overwhelmingly focused on its regulative and bureaucratic aspects related to dispute settlement. Repeating early liberal scholarship of the 1980s, contemporary liberals do not address *cui bono* issues connected to the substantive rules of the WTO Agreement. They have concentrated instead on the DSU. Worse still, even when analyzing the DSU they mistakenly believe the more legalized nature of the WTO system reduces the bias towards powerful countries (Goldstein & Martin 2000, Petersmann 1997, Keohane, Moravcsik & Slaughter 2000).

The Liberal Focus on the Dispute Settlement Understanding

The concept of “legalization” was broken down by liberal theorists into the dimensions of obligation, precision and delegation, which resulted in the categorization of regimes in between the extremes of hard law and anarchy. Kenneth Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal (2000, p. 21) locate the WTO and its dispute settlement mechanism “near the ideal type of full legalization”. Kenneth Abbott and Duncan Snidal (2000, p. 441) argue in particular that the WTO allowed states to learn that “harder legalization (such as a stronger dispute settlement mechanism) can produce greater benefits”.

Judith Goldstein and Lisa Martin (2000) employed the concept of “legalization” to the DSU to argue that the WTO Agreement may have surpassed the optimal point in which liberalization is maximized, as the increased juridicization will probably result in a backlash by the hands of protectionist groups. Goldstein and Martin assumed that the DSU was created to bind powerful states to their juridical obligations, suggesting that the absence of the *de facto* veto will restrain the advantages of powerful states. They formulated the following

1 The term “hegemonic stability” was created by Robert Keohane (1980) to designate the thesis espoused by Charles Kindleberger (1973) to the effect that liberal international orders are conditioned on hegemonic states.

hypotheses: 1) we should expect the proportion of complaints against developed countries to rise under the WTO; 2) we should see developing countries increasingly bringing complaints; 3) we should see an increase in the proportion of cases brought by developing countries against developed countries; 4) legalization of dispute resolution has reduced the bias toward the powerful in the settlement of disputes. That they found out that the hypotheses do not hold is not surprising in view of Goldstein and Martin's superficial analysis of the DSU (Goldstein & Martin 2000, p. 630):

Improving the compliance of powerful states with their explicit obligations under the rules of international trade was one of the primary motivations behind the enhanced dispute-resolution mechanisms of the WTO. Thus moving from a politicized process to a more legalized one should have an observable impact on the behavior of powerful states. However, the evidence is weak that the WTO has made the difference intended by proponents of more legalized dispute-resolution procedures.

The assumption that the DSU was created to bind powerful countries to their obligations is problematic. There is significant evidence that the United States only reversed the proverbial resistance to international adjudication when favorable substantive rules were guaranteed at a late stage of the Uruguay Round (Ostry 2002). More consequentially, Goldstein and Martin seem not to apprehend that power is often exercised not despite but *through* law. As commentators of domestic law have long noticed, material imbalances tend to be reflected in judicial outcomes because of the unequal means available to litigants. The ability of hiring better lawyers is just the most obvious advantage of more resourceful parties in legal processes.

Asymmetries are exacerbated in international litigation, since the legal forum is distant, political processes more complex and legal expertise less widespread and hence more expensive (Shaffer 2003). In fact, the average fee for a market access case in the WTO reaches US\$500,000, with reported fees in excess of US\$10 million (Nottage 2009). Since developed countries are repeat players in the DSU, they instill in the system some additional asymmetries from economies of scale (Shaffer 2005). The US and the EU have been able to shape WTO jurisprudence also because they participated as a party or third party in most of the cases that ended up in an adopted panel or Appellate Body decision (Shaffer 2005, pp. 130-31). In fact, the EU and the US have participated in, respectively, 326 (65%) and 354 (71%) of the 497 cases brought to the WTO.

As Richard Steinberg noted in reference to the influence of the US and the EU in the DSU, "the power politics that created the WTO agreements also constrains their interpretation" (Steinberg 2004, p. 274). The US and the EU have exercised *de facto* veto power on the selection of Appellate Body members. The very fact that the reform of the DSU, Slaughter's targeted policy problem, has been a claim made by developing countries from the WTO Seattle ministerial conference in 1999 suggests that the empirical evidence goes in the opposite direction of Goldstein and Martin's hypotheses.

Only large developing countries, especially Brazil and India, have used the system effectively, whereas "the vast majority of developing countries are largely absent from the process" (Nottage 2009, p. 2) or "have not used it at all" (Evans & Shaffer 2010, p. 2-3). Bangladesh was the first least developed country to initiate a dispute as late as of 2004. Tellingly, even if there have been eight cases filed to date against Egypt and South Africa in the DSU, no African country has ever initiated a trade dispute at the WTO.

This is so if even institutions committed to the cause of development, such as the Overseas Development Institute (1995, p. 3-4), have reasoned that apparent losers in Africa and other least developed countries perceived that gains in terms of certainty provided by the DSU would outweigh losses. In addition to their absence from the DSU, estimates of the effects from the overall WTO Agreement for African countries indicate that they

undergo, especially in Sub-Saharan Africa, losses in terms of GDP and economic welfare (Harrison, Rutherford & Tarr 1995; Davenport 1994; Hertel, Masters & Elbehri 1998), adjustment and implementation costs (Finger & Schuler 2000), together with enhanced royalties and monopolization derived from the access to intellectual property (World Bank 2001).

When they manage to litigate successfully, the meagre market power of most developing countries makes them unable to cope with non-compliance or to retaliate successfully. As Antigua and Barbuda stated in its request for retaliation against the US (DS285, US – Gambling), “ceasing all trade whatsoever with the United States (approximately US\$ 180 million annually, or less than 0.02 per cent of all exports from the United States) would have virtually no impact on the economy of the United States”. Poor countries’ lack of market power might be compensated in the future by multilateral forms of retaliation.

Even with the creation in 2001 of the Advisory Centre on WTO Law, which is designed to provide legal support for poorer countries, domestic legal capacity remains a problem because of the lack of coordination between governments and private actors, weak stakeholder communities and incapacity to process information so as to identify unlawful trade practices (Shaffer & Meléndez-Ortiz 2010; Shaffer, Mosoti & Qureshi 2010).

In the most carefully designed empirical analysis of the DSU to date, Marc Busch and Eric Reinhardt (2003) argued that developing countries are worse-off with the new system. Following Robert Hudec’s (1993) method of evaluating the outcomes of GATT/WTO disputes in terms of policies rather than rulings, they demonstrated that developed nations are not only more likely to secure their desired outcomes, but also the number of complaints filed by wealthier countries against developing nations increased dramatically. As Busch and Reinhardt (2003, pp. 721-22) pointed out,

The new premium on legal capacity under the DSU is likely less burdensome for most of the advanced industrial states, which generally maintain large, dedicated, permanent legal and economic staffs tasked with WTO and trade law matters. For these countries, the move from a “power-oriented” to a more “rule-oriented” system contains little additional ambiguity. But for poorer countries, such a move simply substitutes (or compounds) the traditional source of weakness – namely, the lack of market size and thus retaliatory power – with a new one: legal capacity.

Finnemore and Toope appropriately assert that the liberal approach is excessively formalistic. Focusing strictly on the formal attributes of the DSU, liberal theorists often exaggerate the extent to which adjudication is the governing feature of the trade regime. Simply characterizing the WTO as the most telling example of highly legalized or hard law arrangement overlooks that most of the consequential action in the system happens in the shadow of law (Busch & Reinhardt 2000). The US and the EC often shift the WTO forum and negotiate bilaterally in the shadow of a potential claim in the WTO (Shaffer 2005). Weaker countries may concede because of the costs of legal procedures, the possibility of non-compliance, the lack of retaliatory power, their own fear of retaliation and the relatively small amount of their trade (Busch & Reinhardt 2003).

Liberal Scholars’ Misguided Proposals to Reform de DSU

Even if many commentators stress preoccupation with the distributive prospects of the DSU and propose reforms to improve developing countries’ legal capacity (Busch, Reinhardt and Shaffer 2008), liberal scholars concentrate on the need to give access to private actors (Slaughter 2000, Keohane, Moravcsik & Slaughter 2000). Since virtually all major transnational companies are headquartered in developed countries, the construction of public-private partnerships to litigate in the WTO is precisely one of the main reasons why the US and the

EC have prevailed in the DSU (Shaffer 2003). Large and well-organized interests make big companies better informed, and because they have high per capita stakes, they will not hesitate to make use of the best resources to engage in complex and prolonged litigation.

In the context of her interdisciplinary efforts to bridge IR and IL, Anne-Marie Slaughter (2000, p. 152) drew on IR theories to address “an important current policy problem: what, if any, reforms are needed to improve the World Trade Organization (WTO) dispute resolution process?”. Slaughter bases her analysis on the work of Richard Shell (1995, 1996), who applied different IR theories to develop models of trade “legalism”. Shell’s two models (1995, pp. 834, 864, 877) are akin to Slaughter’s own dual agenda for the interdisciplinary debate, since the “régime management model” and the “efficient market model” are explicitly affiliated to neoliberal institutionalism and Moravcsik’s liberal theory, respectively.

While the régime management model is consistent with neoliberal institutionalism in emphasizing that trade treaties are contracts among sovereign parties to reinforce mutually advantageous long-term cooperation, the efficient market model is derived from the liberal focus on domestic constituencies and the normative commitment to economic free trade theory (Shell 1995, p. 866).

The liberal tone is strengthened when Shell proposes the third and most preferred “trade stakeholders model”, in which a “global deliberative process” would allow all interested groups to have access to the DSU. The unrestrained faith in free trade gives place to a “civic republican conception of democracy” that supposedly reflects the values of the whole society (Shell 1995, p. 913). To borrow Martti Koskenniemi’s (2001, p. 441) insight, Slaughter’s dual agenda is thus invisibly transformed into a liberal agenda. The obvious goal is the dismissal of state power in favor of private groups, defended rhetorically through the need of international law to increase the welfare of individuals rather than either state power or the strict interests of the business community (Slaughter 2000, pp. 877-78).

Shell and Slaughter’s defense of the trade stockholder model is revealing of the ambiguous use they make of Moravcsik’s new version of liberalism. Even if the remoteness of institutions and high stakes suggest that the action of interest groups is more consequential internationally, Slaughter and Shell fail to notice the extent to which the trade stakeholders model is much closer to the efficient market model than they would admit.

While domestically state institutions are always susceptible to be “captured” by interest groups, internationally private groups are praised as part of a “global deliberative process” or a “civic republican conception of democracy” (Slaughter 2000, p. 172). Whenever challenged in their cosmopolitan panacea, they appeal to a rather crude division of IR and IL literature in which one is either realist or liberal,² according to the apology or dismissal of the sovereign state. In case they were implemented, Shell and Slaughter’s proposal to reform the DSU would aggravate the empirically ascertained inequality of the system.³

Conclusion

Even if liberal mainstream scholarship in International Relations and Law has centered on the trade regime, liberal theorists have systematically refrained from inquiring into the asymmetries created by the GATT/WTO. When approaching the WTO, they have not only narrowed the debate to dispute settlement, but also displayed unawareness to the effects of power in the DSU. Liberal scholars erroneously argue that enhanced legalization

2 This point was accurately noticed by Philip Nichols (1996) in his debate with Richard Shell on the desirability of the standing of private parties before the DSU.

3 It is thus not surprising that developing countries have long opposed amicus curiae briefs from non-state actors and protested when the Appellate Body allowed panels to consider such briefs in DS 58 (US – Shrimp Turtle I).

would reduce the bias towards powerful countries. Their proposals for increased participation of third parties would actually widen the asymmetries of the system. There must also be intensified assistance to least developed countries to strengthen their negotiating capacity and their ability to participate successfully in the DSU. Retaliations must be applied on a multilateral basis in order not to preclude poorer nations from effectively benefiting from a favorable ruling. The misguided liberal point of view is solely explainable through the typical liberal image of law as an antidote to power, even if increased legalization in the DSU has highlighted more the law of power than the power of law.

References

- ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan (2000) *Hard and Soft Law in International Governance*. International Organization 54(3): 421-56.
- BUSCH, Marc; Eric REINHARDT; Gregory SHAFFER (2008) *Does Legal Capacity Matter? Explaining Dispute Initiation and Antidumping actions in the WTO*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- BUSCH, Marc; Eric REINHARDT (2003) *Developing Countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement*. Journal of World Trade 37 (4): 719-35.
- BUSCH, Marc; Eric REINHARDT (2000) *Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/WTO Disputes*. Fordham International Law Journal 24: 158-72.
- DAVENPORT, Michael; PAGE, Sheila (1994) *World Trade Reform: Do Developing Countries Gain or Lose?* London: Overseas Development Institute.
- HARRISON, G.; RUTHERFORD, T; TARR (1995) *Quantifying the Uruguay Round*. In: WILL, Martin; WINTERS, Alan (eds.). *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Washington, D.C: World Bank.
- KENNEDY, David (1999) *The Disciplines of International Law and Policy*. 12 Leiden journal of International Law.
- KEOHANE, Robert (1984/2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert. Andrew MORAVCSIK; Anne-Marie SLAUGHTER (2000) *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*. International Organization 54 (3): 457-88.
- KEOHANE, Robert (1980) *The Theory of hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967-1977*. In HOLSTI, Ole; SIVERSON, Randolph & ALEXANDER George (eds.) *Change in the International System*. Boulder: Westview Press.
- KINDLEBERGER, Charles (1973) *The World in Depression 1929-1939*. Berkley: University of California Press.
- KRATOCHWIL, Friedrich; John RUGGIE (1986) International Organization: A State of the Art on an Art of the State. International Organization 40 (4):753-75.
- FINGER, Michael; SCHULER, Philip (2000) *Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*. World Economy 24(4): 511-25.
- FINNEMORE, M; Stephen TOOPE (2001) *Alternatives to 'Legalization': Richer Views of Law and Politics*. International Organization 55 (3): 743-58.
- GOLDSTEIN, Judith; Lisa MARTIN (2000) *Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note*. International Organization 54 (3): 603-32.
- HERTEL, Thomas; MASTERS, William; ELBEHRI, Aziz (1998) *The Uruguay Round and Africa: a Global, General Equilibrium Analysis*. Journal of African Economies 7(2): 208-34.

- HUDEEC, Robert (1993) *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the GATT Modern Legal System*. Salem: Butterworth Legal Publishers.
- KOSKENNIEMI, Martti (2001) *Gentle Civilizer of Nations – The Rise and the Fall of International Law*. Port Chester: Cambridge University Press.
- MEDINA DE SOUZA, Igor (2015) *An offer developing countries could not refuse: how powerful states created the World Trade Organisation*. *Journal of International Relations and Development* 18:155-81.
- MORAVCSIK, Andrew (1997) *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization* 51(4): 513–53.
- (1992) *Liberalism and International Relation Theory*. Cambridge, MA: Harvard University, CFIA Working Paper.
- NICHOLS, Philip (1996) *Realism, Liberalism, Values, and the World Trade Organization*. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 17: 359-71.
- NOTTAGE, Hunter (2009) *Developing Countries in the WTO Dispute Settlement System*. Working Paper 47. Oxford: Global Economic Governance Programme.
- OSTRY, Sylvia. *The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations*. In: KENNEDY, Daniel; SOUTHWICK, James. *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*. Nova York: Cambridge University Press, 2002.
- OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (1995) *Developing Countries in the WTO*. London: Overseas Development Institute.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (1997) *The Gatt/Wto Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London: Kluwer Law International.
- SHAFFER, Gregory (2003) *Defending Interests – Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- SHAFFER, Gregory; VICTOR, MOSOTI; QURESHI, Asif (2003) *Towards a Development-Supportive Dispute Settlement System in the WTO*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- SHAFFER, Gregory (2005) *Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach*. In: BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHAFFER, Gregory; EVANS, David (2010) *Introduction*. In: SHAFFER, Gregory & MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo (eds.) *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHELL, Richard (1996) *The Trade Stakeholders Model and Participation by Nonstate Parties in the World Trade Organization*. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 17: 703-24.
- (1995) *Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization*. *Duke Law Journal* 44: 829-927.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. *International Law and International Relations: Millennial Lectures* (2000) Hague: Academy of International Law.
- (1993) *International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*. *American Journal of International Law* 87: 205-39.
- STEINBERG, Richard (2004) *Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional and Political Constraints*. *American Journal of International Law* 98: 247-75.
- STRANGE, Susan (1988) *States and Markets – An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter Publishers.
- WORLD BANK (2001) *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C: The World Bank.

Abstract

This article criticizes the approach liberal scholars in International Relations and Law have provided to the Dispute Settlement Understanding of the World Trade Organization. Liberal theorists erroneously believe the enhanced legalization of the system, as compared to dispute resolution under the GATT 1947, will reduce the bias towards powerful countries.

Resumo

Este artigo prove crítica da abordagem liberal em Relações Internacionais e Direito Internacional para o Entendimento para Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio. Os teóricos liberais erroneamente sustentam que a maior legalização do DSU, quando comparado ao GATT 1947, reduzirá a tendência de beneficiar países poderosos.

Palavras-chave: Liberalismo Internacionalista; Organização Mundial do Comércio; Entendimento para Solução de Controvérsias.

Keywords: Liberal Internationalism; World Trade Organization; Dispute Settlement Understanding.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015

The WTO's international multilateral trade system and its effects on the production and consumption of food

O sistema multilateral de comércio internacional da OMC e os seus efeitos sobre a produção e consumo de alimentos

Ricardo César Barbosa Júnior*

Estevan Coca**

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 42 a 49]

Introduction

During the World Trade Organization (WTO) Ministerial Conference in Cancun, Mexico, 2003 a South Korean family farmer named Lee Kyug Hae took his own life as an act of demonstration against the neo-liberal process of globalization. This extreme reaction became a symbol of how free trade has impacted life in the countryside, sparking debate about the internal contradictions of this model and its human consequences (Ayres et al. 2014). This paper aims to discuss the multilateral trade system's effects on the production and consumption of food.

In this work we offer some contributions based on the research we are conducting at the University of British Columbia (UBC) as Visiting International Research Students within a project entitled "Farm to Institution" that has been studying the effects and contradictions of free trade in the global food systems.

This paper is divided into three parts, the first of which, discusses how liberalization of free trade through the WTO has impacted small scale farming mainly in underdeveloped countries of the global south. After considering the consequences in what relates to the production of food, we explore the consumer side, pointing out how it has led to the standardization of diets, the increase of consumption of processed food and hunger. We then indicate food sovereignty as a process of resistance, stressing how to this day – 20 years after the creation of WTO – family farmers are still responsible for the production of most of the food in the world. Lastly, we offer final considerations expressing how movements, such as right to food and a human rights approach to food have sparked from the incongruities.

The liberalization of free trade through the WTO and its impacts on small scale farming

To comprehend what has materialized as the liberal order, originally projected in Bretton Woods, and the changes that have occurred in the countryside we need to first consider global institutions such as the World Bank and International Monetary Fund (IMF), in particular their incentive towards liberalism through access

* Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiânia – GO, Brasil. (ribarbosajr@gmail.com).

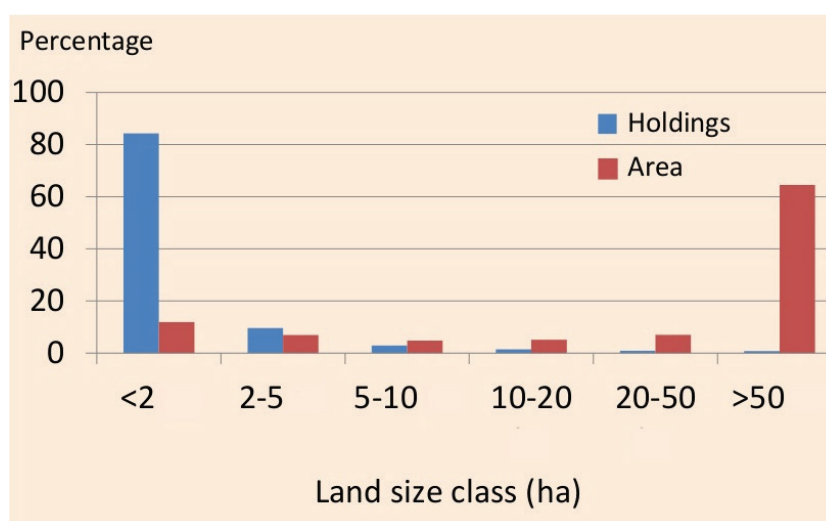
** Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Presidente Prudente – SP, Brasil. (estevanleopoldo@yahoo.com.br).

to credit (Peet 2003). This meant that the World Bank and IMF only financed States that accept the neo-liberal package (Ramos Filho 2007). The WTO is then understood as a consequence to this initial incentive that not only substitutes the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in its first 1995 session as the main device of the international economic system, but also takes on the front role as the mechanism for trade liberalization, by directing through new standards areas that were previously outside of GATT's scope.

The developed countries through the WTO have altered the international trade rules that regulate food trade, excluding the developing countries from the decision making process. Pushing forward selective trade liberalization where they stand to profit, but maintaining protective practices when their interests are in question. One example of this incongruity is when the United States (US) government in 2013 argued within the WTO that Brazilian institutional purchasing policies, aimed towards students and those in poverty, where a form of subsidizing¹. While disputing Brazil's public procurement policies, the US themselves are notorious for their agricultural subsidies that aim to make their production more competitive in the global markets, especially in the cotton production.

These conditions have delimited a harsh reality for family farmers around the world, despite their contributions for the environment and production of food through practices of sustainable agriculture (Altieri 2009). The Food and Agriculture Organization of the United Nations' (FAO) report "The State of Food and Agriculture: Innovation in Family Farming" (2014) shows that more than 90% of farms are family farms, and that they produce over 80 % of the world's food. In absolute numbers, there are more than 500 million family farms out of a total of 570 million farms in the world, and over 80% of these are located within high middle income and low middle income countries². However most of these farmers find themselves in condition of poverty, and it is evident both the effects of free trade and historical colonialism by comparing it to the data on land ownership, where 72% of the world's farms are less than one hectare, with another 12% between one and two, but only 2% of farms are over 20 hectares. Even further, in Graph 01, where contrasting land holdings to land area, we see a clear polarization.

Graph 01 – Distribution of Farm and Farmland World Wide



Source FAO 2014.

1 The two main institutional procurement programs that were criticised by the US within the WTO are the Food Acquisition Program (PAA) and the National Lunch School Program (PNAE), where food is purchased from family farmers without bidding. The food acquired would then be donated to those in condition of social vulnerability and to public school cafeterias, respectively.

2 In Brazil according to the Agricultural Census the family farm sector has just 24% of the landholdings and 14% of public credit but produces 70% of the food consumed by Brazilian households and creates 74% of the jobs in the countryside.

The unequal conditions of the liberal order impose a reality where family farmers in the countryside have been suffering due to several absences, such as access to credit. According to FAO (2006) between the second half of the 20th century and the first years of the 21st, more than 800 million farmers migrated to urban cities. This is more significant when we notice that a large percentage of those who do remain behind are older; the younger members prefer to live in an urban setting – one of the consequences of free trade and prevalence of large scale production, the Green Revolution – a course called agrarian transition (Satterthwaite et al. 2010; de Schutter 2015). Due to the fact that most of the labor that is undertaken in family farming is done by the family members themselves, this process deconstructs the composition of continuous unity of production. Furthermore, as Mazoyer and Roudart (2006) describe, amongst those who are in poverty around the world, three-fourths live in the countryside. Ziegler (2011) – the former Right to Food Special Reporter for the United Nations (UN) – gives emphasis to the fact that out of the groups that are most vulnerable to hunger the first are those in rural poverty.

To comprehend these changes one important theoretical reference is Philip McMichael (2000), who argues that since the 1990s the “development project” – characterised by the interference of states in the economy – was substituted for a “globalization project”. This has been characterized as a result of the accumulation of power by the large food corporations. More pragmatically, by analysing the Uruguay Rounds (1987-1994), one can identify the reduction of agricultural subsidies which is the transition described. Here, the state no longer plays as important of a role in determining the production of food, as it is now a commodity like any other to be traded for the most profit in the free market, and production is determined on those bases. Under these conditions the access to market has been determined by stock prices, which has negatively impacted family farmer’s livelihood (Shiva 2012).

International free trade as the cause of standardization of diets

Even with the present existence of protectionist measures the global food system has been characterized by the proliferation of large corporations in the market of developed and underdeveloped countries. Further on, corporations that specializes in production and processing of food such as Bunge (Netherlands), Cargill (United States), BASF (Germany), Bayer (Germany), Syngenta (Switzerland/Netherlands) and others, are still expanding. The internationalization of food markets has also been occurring do to large interference of retail corporations (Sage 2011). About this, Burch and Lawrence (2009: 268) argue,

This involved a shift in the locus of control over the establishment and management of such chains from the manufacturing sector to the retail sector dominated by the large global supermarkets chains such as Wal-Mart, Tesco and Carrefour. This shift had resulted in a food system that was governed by a neoliberal mode or regulation, characterised by flexible production and the international sourcing of a wide and diverse range of food products on terms set by the international retailers, and increasingly organised around a set of concerns based on convenience, choice, health and ‘wellness’, freshness and innovation.

As we have seen, while global trade policies are undermining livelihoods in the countryside they have consequently been contributing to food insecurity (Burnett and Murphy 2014). As free trades expand and large food retail corporations become more powerful food diets have become uniform on a global scale. Currently 80% of food consumed by those who have access to it, are based solely on soy, corn, rice, barley and cassava

(Stédile 2013). There are, however, many spheres that permeate this development, making it not exclusively economic.

This process of displacement is not merely commercial, it is also ideological. Economic globalization, systematic privatization, and minimally regulated international capital flow have all shifted the balance between governments and corporations. Governments and international institutions now tend to cede their prime duty to protect the public interest to vast transnational corporations whose primary responsibility is to their shareholders (Monteiro and Cannon 2012: 1).

The 2008 crash is an ideal example to illustrate the harmful consequences of this *laissez faire* mentality, as it ultimately led to a global food crisis (Wittman et al. 2015). The spike in food price was a result of factors such as: i) the corn based ethanol production in the US which utilizes on 10% of overall world production; ii) with financial speculation, a high dollar price and inflation the speculators turned their attention to commodities; iii) the shift in consumer foods in populous developing countries such as China and India; iv) global warming; v) the high costs of fossil fuels and vi) difficulty with cropping. All of these can be understood as products of the neo-liberal free market order.

These conditions have led to new consumer trends, where food is not consumed based on quality but price, and ultimately leading to an increase of consumption of processed food and hunger. It is a two-way hand where production determines consumption, but the demand is also induced, and therefore the production also has to adjust accordingly. The logic is profit based, and corporations stimulate both sides according to what is more profitable.

Currently, due to the fact that free trade determines food systems, food has become merchandize and is no longer a right. Food consumption being now determined by access to market has lead to two devastating consequences that are incorrectly understood as two polarized problems of having too much and too little, hunger and obesity. In what concerns hunger, in 2000 the UN established the “Eradication of Hunger” as part of the first of the Millennium Development Goal that aimed to cut in half the amount of undernourished in the world by 2015, however currently there are still 795 million people who are undernourished globally (FAO 2015), and the goal has not been completely achieved³. The ever growing population and inequality, through means of selective accumulation of wealth by the few, is one of the factors that can explain this disparity. As it becomes a merchandize, food is no longer treated differently. Things that would before sound redundant such as “organic food” is now a certification and a way of contrasting between “junk food”. Quality food is today consumed only by a small niche of consumers with high purchasing power. Being that all humans eat, those who do not find themselves amongst these privileged few are forced to consume cheap food. Therefore, hunger and obesity are not antagonic problems but are in fact the same. It is a question of access to market, in what pertains having to little or no access to food and access to bad food, respectively.

Projections indicate that by 2050 there will be 9 billion people in the world and the biggest challenge we will face is going to be how to feed all them (Godfray et al. 2010; Tomlinson 2013). Relating to this there are two main problems, most of the land in the world is used for livestock, not for the production of vegetables and fruits (Lee and Eisler 2014), and speculative foreign capital based land grabbings, that infringes on the national sovereignty (Hall et al. 2015). Both of these are factors of the neo-liberal order, as the unhealthy and historically unnatural mass consumption of meat expands to huge consumer markets such as China, and same as food land has become a merchandize to be acquired, ventured and traded for profit (Wittman et al. 2015).

3 In countries such as Brazil, that has left the hunger map in 2014, hunger has been reduced due to state intervention and not neoliberal practices.

20 years of WTO and 19 years of Food Sovereignty

The creation of the WTO in 1995 and its free market principle towards food trade was recognized by some counter hegemonic forces as a threat to livelihood in the countryside. Institutionally, FAO (1996) proposed “food security”, which advocates access to food in quantity and quality that are sufficient to attend population needs, as a means to establish a perimeter to the extent of free trade. However, it does not show which agriculture model is responsible for this, therefore it doesn’t take into consideration the improvement of family farmer conditions.

Also in 1996 Via Campesina, an international peasant coalition, understanding that this was not enough, established “food sovereignty” as an alternative proposal (Wittman 2011). The most recurrent present definition of food sovereignty is as established in 2007 at the World Forum on Food Sovereignty, held in Nyéléni, Mali, with the participation of 500 representatives of peasant organizations from 80 countries. In the document “Declaration of Nyéléni”, food sovereignty is understood as

[...] the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. It puts the aspirations and needs of those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation (Nyéléni 2007).

Food sovereignty goes beyond the conception of food security as it highlights the importance of local markets and peasant agriculture as part of an alternative proposal (McMichael 2015). Nyéléni is understood as a marker where second generation food sovereignty is born, now emphasising not only the equal relations of food production but also food consumption (de Schutter 2015).

Moreover, it is also important to note that food sovereignty cannot be understood only as an exclusive need of poor countries, as it is locally adaptable (Schiavoni 2009). This becomes clear as the effects of free trade-generated inequality are also witnessed by the people of developed countries. In this sense, the proposed food sovereignty can be used in many contexts in which the hegemony of large corporations on the food market is questioned.

Food sovereignty, as a counter-movement to the food regime, includes a range of struggles, and is evidently quite elastic as a discourse and practice. Because the food regime itself is evolving and restructuring, food sovereignty embodies movement (McMichael 2014: 193).

As we reflect upon the WTO 20 years after its creation and discuss the structural problems of agriculture trade globally, especially in family farming, we call attention to the fact that food sovereignty is a counter proposal. We take this diverse analytical stance to lay emphasis on the fact that food sovereignty emerged in part as the articulation of resistance to the WTO’s Agreement on Agriculture and the imposition of multilateral trade disciplines on domestic agriculture policy (Burnett and Murphy 2014).

Final considerations

FAO declared 2014 the International Year of Family Farming, 2015 is WTO’s 20th anniversary and 2016 will be 20 years of the existence of food sovereignty as an alternative proposal. These are important dates and references that show the contradictions between the different models of development in the countryside. 2014 was meant to call attention to family farming a practice that has been resilient to a hostile and unfavorable

environment set forth by the very institution whose anniversary we celebrate this year. Food sovereignty has been an important means of calling attention to this problem but has limited reach, as all counter movements are in relation to standing hegemonic practises.

Burnett and Murphy (2014) suggest that further development of the movement's position on trade is strategically important, therefore understanding that even though it has emerged as a counter movement there is room for dialog. In this sense there is a place for a more just scenario for family farming within free trade.

While not explicitly rejecting trade, the food sovereignty movement is identified with a strong preference for local markets. It challenges existing international trade structures, and on the whole its official position on trade remains ambiguous. We argue that trade remains important to the realization of the livelihoods of small-scale producers, including peasants active in the Food Sovereignty movement (Burnett and Murphy 2014).

It does however as we understand depend on the interference of the State, an incongruence within the neo-liberal proposed model, through procurement policies. Public procurement is a contradiction of the system that shows that in what relates to food this model does not work.

Institutional food procurement is also a way to guarantee democratization of access to food, as it allows for a more inclusive reality where access to good food is not determined by money.

It is also paradoxical that there has been a reduction of food producers and increase in people who consume food, consequences of a system that does not have the capacity to self-sustain is then brought forth.

Currently, there has been much written along the lines of a human right approach to food (Patel 2009; de Schutter 2015) and as a whole the UN has taken up the Human Rights Up Front Initiative, presented by the Secretary-General to improve action to safeguard human rights around the world. These are initiatives that show not only what is valued today, but even more, what needs to be given attention to. As 20 years ago the concern was with the expansion of a model, now the concern is on lessening the damage of those impacted by its growth, while at the same time thinking about a sustainable future.

References

- Altieri, Miguel. 2009. "Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty." *Monthly Review*, 102–14.
- Ayres, Jeffrey McKelvey, Marie-Josée Massicotte, Peter André, and Michael J. Bosia. 2014. *Globalization and food sovereignty: Global and local change in the new politics of food*. Vol. 42; 42. Toronto: University of Toronto Press.
- Burch, David, and Geoffrey Lawrence. 2009. "Towards a Third Food Regime: Behind the Transformation." *Agriculture and Human Values* 26 (4): 267–79. doi: 10.1007/s10460-009-9219-4.
- Burnett, Kim, and Sophia Murphy. 2014. "What Place for International Trade in Food Sovereignty?" *Journal of Peasant Studies*, no. June 2015: 1–20. doi: 10.1080/03066150.2013.876995.
- de Schutter, Olivier. 2015. "Food Democracy South and North: From Food Sovereignty to Transition Initiatives." *openDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/olivier-de-schutter/food-democracy-south-and-north-from-food-sovereignty-to-transition-initiatives>. Web. 14 July 2015.
- Godfray, H Charles J, John R Beddington, Ian R Crute, Lawrence Haddad, David Lawrence, James F Muir, Jules Pretty, Sherman Robinson, Sandy M Thomas, and Camilla Toulmin. 2010. "Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People." *Science* (New York, N.Y.) 327 (5967): 812–18. doi: 10.1126/science.1185383.

- Hall, Ruth, Marc Edelman, Saturnino M. Borrás, Ian Scoones, Ben White, and Wendy Wolford. 2015. "Resistance, Acquiescence or Incorporation? An Introduction to Land Grabbing and Political Reactions 'from Below.'" *The Journal of Peasant Studies* 42 (3-4): 467–88. doi: 10.1080/03066150.2015.1036746.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: IBGE.
- Lee, Michael R F, and M C Eisler. 2014. "Steps to Sustainable Livestock." *Nature* 507: 32–34. doi: 10.1038/507032a.
- Mazoyer, Marcel, and Laurence Roudart. 2006. A history of world agriculture: From the neolithic age to current crisis. New York: Monthly Review Press.
- McMichael, Philip. 2000. Sleepless Since Seattle: What is the WTO About? *Review of International Political Economy* 7, (3): 466-474.
- _____. 2014. "A Comment on Henry Bernstein's Way with Peasants, and Food Sovereignty." *The Journal of Peasant Studies* 42 (1): 193–204. doi: 10.1080/03066150.2014.936853.
- _____. 2015. The Land Question in the Food Sovereignty Project. *Globalizations* 12, (4): 434-451.
- Monteiro, Carlos a., and Geoffrey Cannon. 2012. "The Impact of Transnational 'Big Food' Companies on the South: A View from Brazil." *PLoS Medicine* 9 (7). doi: 10.1371/journal.pmed.1001252.
- Nyéléni. 2007. Declaration of the forum for food sovereignty, 2009. *Journal of Peasant Studies* 36, (3): 673-676.
- Patel, Raj. 2009. Food Sovereignty. *Journal of Peasant Studies*. Vol. 36. doi: 10.1080/03066150903143079.
- Peet, Richard. 2009. Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO. 2nd ed. New York; London: Zed Books.
- Ramos Filho, Eraldo da Silva. 2007. "A Via Campesina Brasil e a Avaliação da Primeira Década de Impactos da Reforma Agrária do Banco Mundial." *Cuadernos de Geografía* 16: 49–70.
- Sage, Colin. 2011. Routledge Introductions to Environment: Environment and Society Texts: Environment and Food. Florence, KY, USA: Routledge, ProQuest ebrary. Web. 14 July 2015.
- Satterthwaite, David, Gordon McGranahan, and Cecilia Tacoli. 2010. "Urbanization and Its Implications for Food and Farming." *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences* 365 (1554): 2809–20. doi: 10.1098/rstb.2010.0136.
- Shiva, Vandana. 2012. "The Global Food System Casino." *Common Dreams*, September 14. <http://www.commondreams.org/views/2012/09/14/global-food-system-casino>. Web. 14 July 2015.
- Stédile, João Pedro. 2013. "Capitalismo E Política Alimentar: O Mundo Não Pode Ser Um Grande Supermercado." *Envolverde: Jornalismo & Sustentabilidade*, October 22. <http://www.envolverde.com.br/economia/capitalismo-politica-alimentar-mundo-nao-grande-supermercado/>. Web. 14 July 2015.
- FAO – The Food and Agriculture Organization of the United Nations. 1996. Declaration on World Food Security. World Food Summit Rome.
- _____. 2006. "La Inversión Agrícola Contribuye a Contener El Éxodo Rural: Nuevo Estudio de La FAO Sobre Las Funciones de La Agricultura." *FAO Sala de Prensa*. <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2006/1000313/index.html>. Web. 14 July 2015.
- _____. 2014. "The State of Food and Agriculture: Innovation in Family Farming." Vol. 34. doi: 9789251073179.
- _____. 2015. "The State of Food Insecurity in the World." Rome. doi: I4646E/1/05.15.
- Tomlinson, Isobel. 2013. "Doubling Food Production to Feed the 9 Billion: A Critical Perspective on a Key Discourse of Food Security in the UK." *Journal of Rural Studies* 29: 81–90. doi: 10.1016/j.jrurstud.2011.09.001.
- Wittman, Hannah. 2011. "Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature?" *Environment and Society: Advances in Research* 2 (1): 87–105. doi: 10.3167/ares.2011.020106.

Wittman, Hannah, Lisa Jordan Powell, and Esteve Corbera. 2015. "Financing the Agrarian Transition? The Clean Development Mechanism and Agricultural Change in Latin America." *Environment and Planning A* 0 (0): 0-0. doi: 10.1068/a130218p.

Ziegler, Jean. 2011. *Destruction massive. Géopolitique de la faim*, Paris, Le Seuil.

Abstract

Upon the WTO's 20th anniversary this paper evaluates how its free trade regime has impacted the way people grow and eat food. Further on, we describe how food sovereignty emerged as a counter proposal that aims to once again make food about people and not profit.

Resumo

No contexto do vigésimo aniversário da OMC este artigo avalia como o seu regime de livre comércio teve impacto na forma como as pessoas crescem e comem alimentos. Mais adiante, se descreve como a soberania alimentar surgiu como uma contraproposta que visa produzir alimentos para todos, e não o lucro.

Keywords: World Trade Organization; *International Food Trade*; *Food Sovereignty*

Palavras-chaves: Organização Mundial do Comércio; comércio internacional de alimentos; soberania alimentar

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015