



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 16 – Nº 151 – Setembro-Outubro – 2015

ARTIGOS

- 3 Algo de velho, algo de novo:
a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e as
transformações do sistema multilateral de comércio**

Something old, something new:
the World Trade Organization, Brazil and the
transformation of the Multilateral Trade System

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

- 18 As medidas antidumping na Organização Mundial do
Comércio e os constrangimentos aos Estados Unidos**

Anti-dumping measures in World Trade Organization
and constraints to the United States

CAMILLA SILVA GERALDELLO

- 29 Flexibilidades do TRIPS e acesso a medicamentos**

Flexibilities of TRIPS and access to medicines

LETICIA DE SOUZA DAIBERT

ROBERTO LUIZ SILVA

- 37 A disputa por recursos estratégicos militares
chega à OMC**

The dispute over military strategic resources
comes to the WTO

FILIPE REIS MELO; HAMANA KARLLA GOMES DIAS

- 46 BRICS e OMC: Conflitos de interesses e
condicionantes políticos**

BRICS and OMC: Conflicts of interest and political factor

DMITRI FELIX NASCIMENTO

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 Español; 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

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 (Instituto de Estudos Sociais e Políticos - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 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 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, Marrocos), 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), Zaki Laidi (Institut d'Études Politiques de Paris, França).

Algo de velho, algo de novo: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e as transformações do sistema multilateral de comércio

Something old, something new: the World Trade Organization, Brazil and the transformation of the Multilateral Trade System

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 3 a 17]

Introdução

Em uma opulenta cerimônia no átrio central do palácio real de Marrakesh, em abril de 1994, diplomatas de mais de cem países participaram, durante quase quatro horas, do encerramento da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). O evento foi histórico. Naquele momento, estimou-se que a média de cortes tarifários de quase 40% elevaria em duzentos bilhões de dólares anuais o fluxo de comércio internacional. Um dos resultados mais significativos das negociações, porém, foi a criação, no ano seguinte, da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Neste ano, a OMC celebrou seus vinte anos de vitórias e derrotas. Neste último ponto vale lembrar que a Rodada Doha, lançada em 2001, ainda não tem perspectiva para ser concluída, a despeito de todo esforço despendido pelo novo diretor da organização, o brasileiro Roberto Azevedo.

O propósito deste artigo é aproveitar a efeméride de duas décadas de existência da OMC para uma breve reflexão sobre as transformações ocorridas no sistema multilateral de comércio e, particularmente, no Brasil. A seleção de temas não é exaustiva e tampouco arroga-se da tese de que são dos aspectos mais relevantes ou transformadores.

Only game in town

O GATT foi criado em 1947, no contexto da reconstrução do sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial. Sua estrutura jurídica teve como base os vários acordos comerciais celebrados pelo governo americano desde 1934 fundados na reciprocidade e na cláusula da nação mais favorecida.¹ Ele foi, portanto, aspecto fundamental da ordem capitalista que se contrapôs ao bloco comunista durante mais de quatro décadas. O arranjo também enfrentou a resistência dos países em desenvolvimento, principalmente após o final da década de 1950.

Diante desses dois fronts de resistência, o GATT acabou tendo abordagem flexível, pela qual seus membros tinham certa facilidade para desviarem-se das regras da organização.²

* University of Chicago, Center for Latin American Studies, Chicago, United States (rofarias@gmail.com).

1 Ver Jackson: 2000.

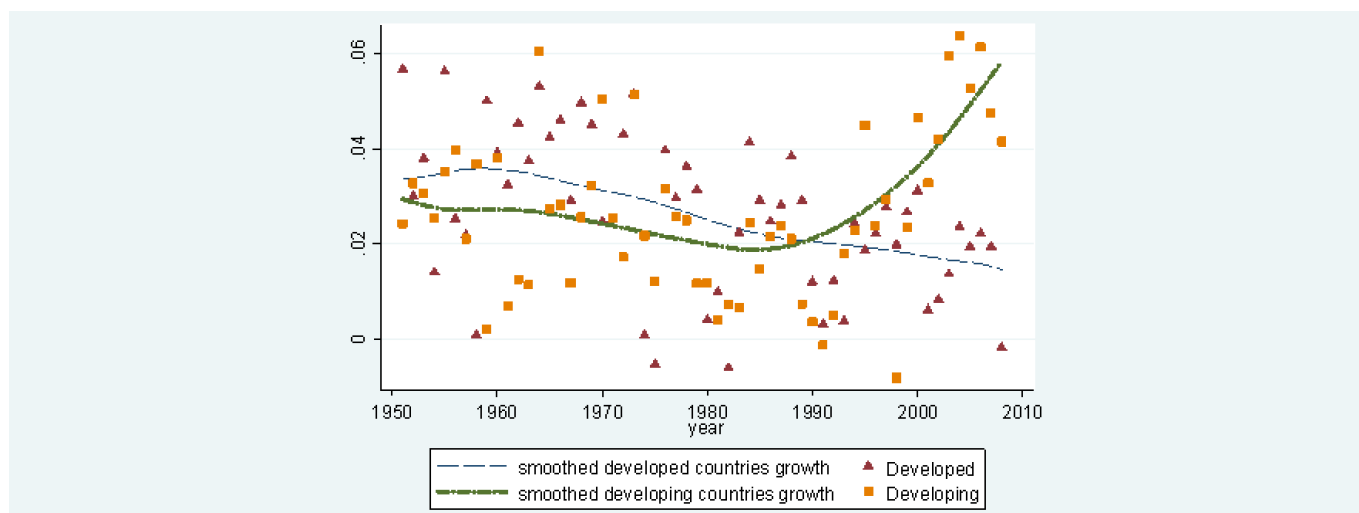
2 Ibid., 96.

Essa situação foi transformada na década de 1990. Em um texto célebre no ano da queda do Muro de Berlim, o cientista político Francis Fukuyama declarou o fim de uma era em que era possível haver um sistema ideológico alternativo ao liberalismo.³ No sistema multilateral de comércio, pode-se afirmar que tal resultado foi alcançado por duas vias. Primeiro, a derrocada do socialismo real. Segundo, a superação da heterodoxia do Terceiro Mundo. Isso não quer dizer que todos abraçaram o liberalismo comercial. Estratégias seletivas de integração à economia internacional continuaram a existir, mas adaptaram-se às regras do sistema multilateral de comércio.⁴

Isso ocasionou maior rigidez na aplicação das regras — em especial os resultados da Rodada Uruguai. Posteriormente, avaliarei o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias. Agora desejo lançar luz para outra mudança pouco salientada na literatura: o papel das preferências comerciais. Elas já existiam no momento de criação do GATT. A partir da década de 1960, contudo, a demanda por acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos em produtos industrializados era um elemento central da estratégia de modernização dos países mais atrasados. Na década de 1970, estudos já indicavam que tais arranjos tinham limitado valor e que — mais importante — os países em desenvolvimento não necessitavam deles para competir. Com efeito, os cortes tarifários da Rodada Kennedy os beneficiaram dez vezes mais em termos de receitas de importação do que os arranjos preferenciais existentes até meados da década de 1970.⁵

O desempenho econômico dos Tigres Asiáticos, na década de 1980, por sua vez, demonstrou que havia espaço para avanços dentro da ordem existente. Isso ia de encontro ao pessimismo mais geral sobre o sistema de regras que governava a economia mundial. Em 1973, por exemplo, o diplomata brasileiro Paulo Nogueira Batista afirmou que se naquele ano a renda per capita dos países ricos era 12 vezes maior do que a dos mais pobres, na permanência das regras existentes, esse hiato aumentaria nas próximas décadas para um fator de 18.⁶ Quando o diplomata redigiu essas palavras, a diferença da taxa de crescimento relativo dos dois grupos de países já estava declinante, mas ainda não era uma tendência. Após 1990, contudo, houve uma ruptura com a situação anterior e os países mais pobres começaram a crescer com velocidade média bem mais rápida do que os países desenvolvidos — isso dentro de uma ordem comercial mais liberal e sem o aprofundamento de recursos como preferências comerciais (ver gráfico abaixo).

Gráfico 1: crescimento dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos da década de 1950 até 2010.⁷



3 Fukuyama: 1989.

4 Como afirma Nel, os países em desenvolvimento mais avançados abraçaram os princípios centrais da ordem e estavam ganhando bastante com isso (Nel: 2010, 952).

5 Kreinin e Finger: 1976, 496-7.

6 Batista: 1973, 10.

7 http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2011/07/the-great-divergence-the-other-way-around.html

Rodada do Desenvolvimento e China

A Rodada Doha foi chamada de “Rodada do Desenvolvimento”, dando a entender que a agenda seria, dessa vez, influenciada mais pelos interesses dos países mais atrasados. Foi, assim, um esforço de *branding* da Organização Mundial do Comércio (OMC), preocupada com sua legitimidade. Não foi, no entanto, a primeira vez que se tentou apresentar determinada negociação como voltada prioritariamente para os países em desenvolvimento. Com os impactos negativos da integração europeia e o início de uma migração do tema comercial para a ONU, o GATT apresentou, entre 1957 e 1963, várias iniciativas para lidar com os interesses de países como Índia, Brasil, Uruguai, Indonésia e Gana — do Relatório Haberler até a Rodada Dillon. Elas, no entanto, falharam em reestruturar o status quo. O processo negociador até a Rodada Uruguai continuou tendo um início conturbado e mais democrático, passando a ser determinado posteriormente pelo conflito entre os Estados Unidos e a CEE, principalmente no tema agrícola. A conclusão das rodadas passava pela composição de posições dessas duas forças — geralmente sob as expensas dos interesses dos demais participantes.

Esse padrão foi profundamente mudado na Rodada Doha. Os EUA e a União Europeia logo aliaram-se para, em 2003, tentar reverter a ambição do mandato da Rodada no tema agrícola. Se, antes, a constituição do mandato das rodadas do GATT eram mais abertos à influência dos países em desenvolvimento, a aliança entre os dois pólos indicava uma fragilização dos países em desenvolvimento na rodada em tese voltada para seus interesses.⁸ Como reação, contando com a liderança brasileira, constitui-se uma coalizão de países em desenvolvimento fundamentada primordialmente no desmantelamento dos subsídios dos países desenvolvidos como requisito para o sucesso da Rodada Doha.⁹

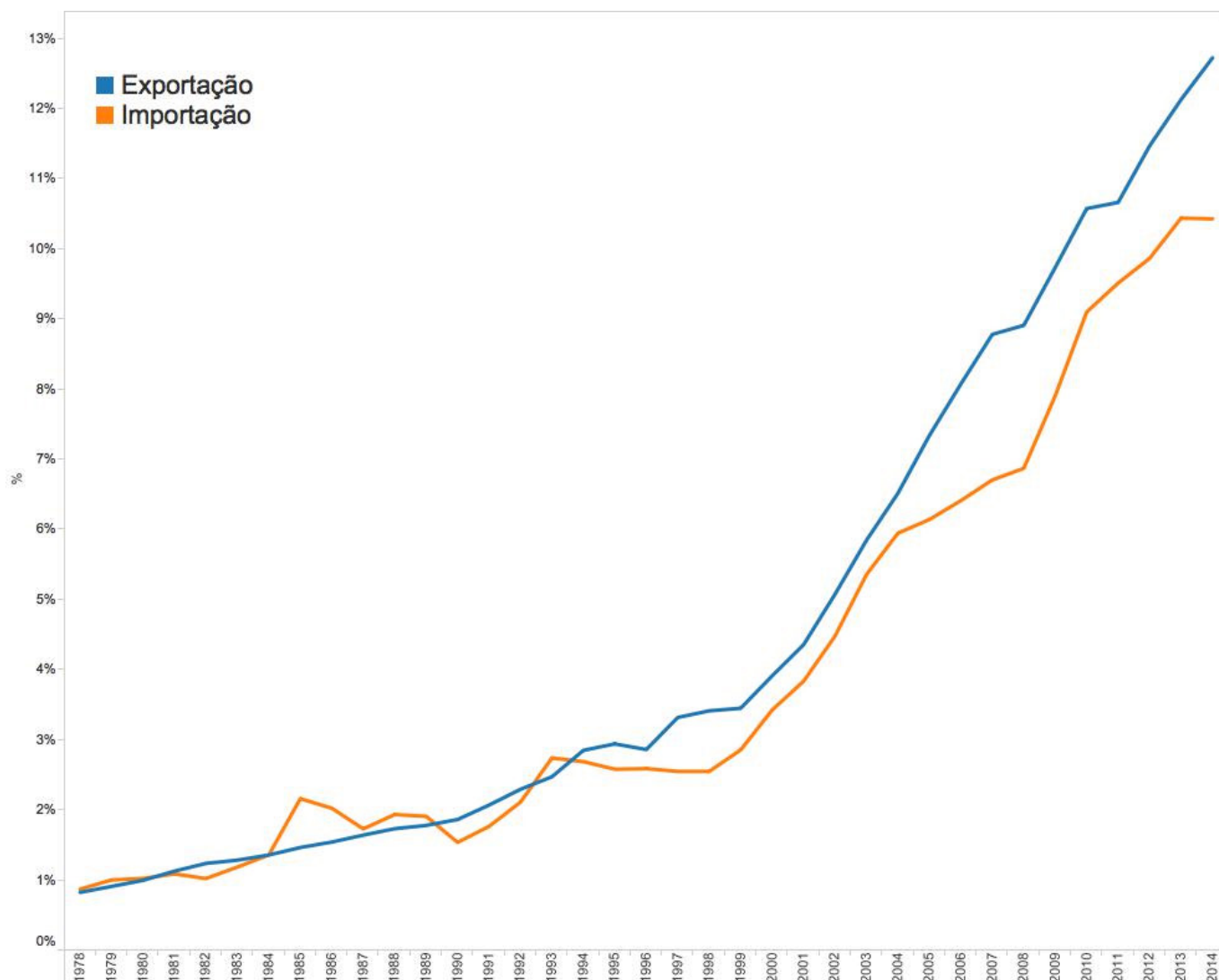
Além da constituição da coalizão, o que mais impressionou observadores foi a participação da China. Seu crescente peso econômico e o fato de ser um recém-membro da organização deram força ao grupo, sendo, assim como a aliança entre os EUA e a União Europeia em agricultura no início da Rodada, uma novidade no equilíbrio de forças do sistema multilateral de comércio.

O governo chinês fora um dos fundadores do GATT, mas seu governo abandonou a organização em 1950. Após implementar por mais de duas décadas uma política autárquica de desenvolvimento econômico, o país progressivamente liberalizou sua economia. Uma das consequências desse movimento foi o desejo de aceder ao GATT. Seu primeiro pedido foi feito em 1987, e a expectativa dos diplomatas do país era que até o final da Rodada Uruguai esse objetivo fosse alcançado. As negociações acabaram sendo bem mais complexas do que o inicialmente planejado. Em abril de 1994, no encerramento da Rodada Uruguai, funcionários do governo americano duvidavam até se o governo chinês estaria disposto a tomar os difíceis passos necessários para aceder à organização. Seria quase impossível, alguns afirmaram.¹⁰ Nos anos seguintes, o governo chinês surpreendeu a todos com a escalada do seu processo de liberalização comercial e sua batalha diplomática para ser aceito na OMC, esforço coroado de sucesso em 2001. O processo de acesso e os primeiros anos do país na organização foram marcados por um súbito crescimento em sua participação no fluxo de comércio global, saltando de menos de 3% em 1994 para 12,72% (exportação) e 10,42% (importação) em 2014.

8 A origem de tal aproximação pode ser identificada na primeira vez que um embaixador americano foi à sede dos Sindicatos dos Agricultores Franceses, na Rodada Tóquio, delinear aspectos de interesse comum (McDonald: 2000, 208).

9 Ver documento WT/MIN(03)/W/6.

10 U. S. says it doubts China will meet GATT criteria. International Herald Tribune. 13 April 1994.

Gráfico 2: Evolução da participação da China nas importações e exportações mundiais, 1978-2014.

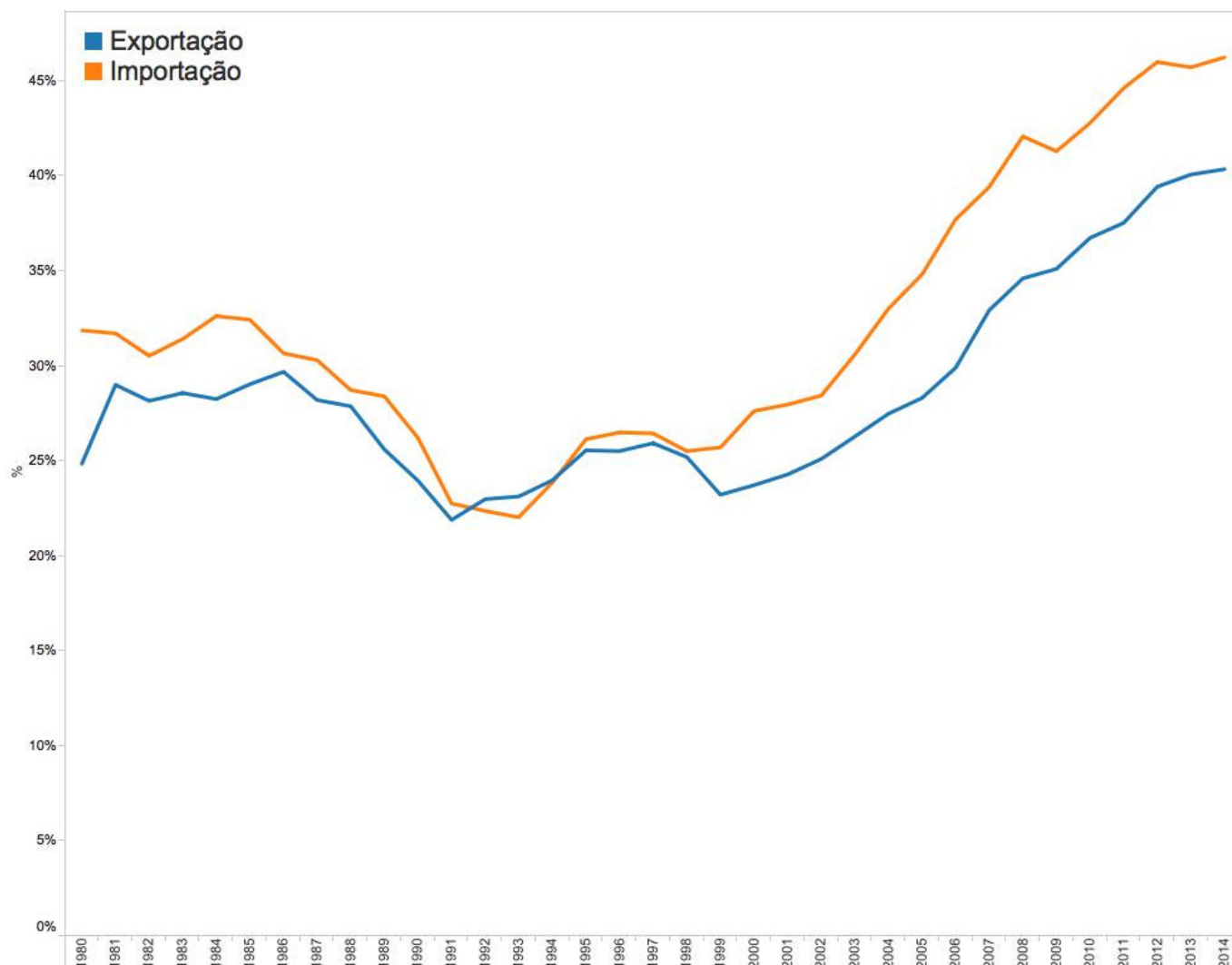
Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Muito em decorrência da emergência da China, um dos sonhos dos economistas desenvolvimentistas da década de 1960 finalmente foi realizado: a emergência do comércio Sul-Sul como forma de diminuir a dependência com relação aos mercados dos países desenvolvidos. Com efeito, em meados da década de 1980, o economista Hans Singer afirmou que “a falta do comércio Sul-Sul e outras relações sul-sul eram o buraco negro da economia mundial”.¹¹ Sua análise era correta. Na década de 1970, 80% do comércio exterior dos países em desenvolvimento era com os países desenvolvidos e somente 7% da exportação deles era de produtos manufaturados (Ndegwa: 1978, 73). Na área de vestuário, 90% das exportações coreanas, 72% das de Hong Kong e 60% das de Singapura iam para os EUA e a Europa Ocidental.¹² A emergência da China fez com que o comércio entre os países em desenvolvimento saltasse de cerca de 25% do fluxo global, em 1994, para mais de 40% em 2014.

¹¹ Apud Weiss: 1986, 11.

¹² Taake e Weiss: 1974, 630-1.

Gráfico 3: Evolução da participação do comércio dentro do bloco de países em desenvolvimento nas importações e exportações mundiais, 1978-2014.



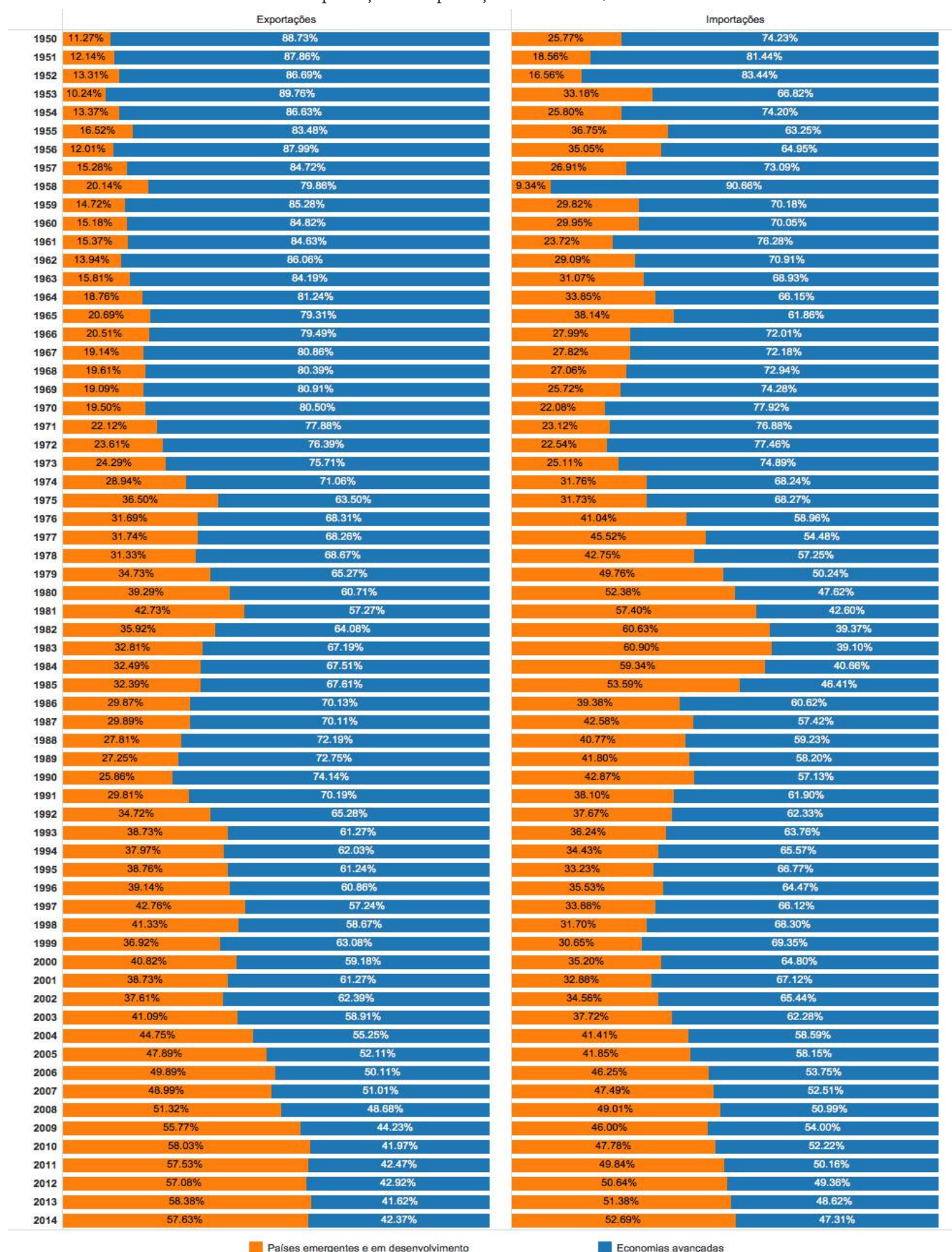
Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Essa mudança no comércio internacional viabilizou mais poder aos países em desenvolvimento na mesa de negociação. Uma consequência mais duradoura foi a impossibilidade de os países desenvolvidos avançarem a Rodada Doha sem a aquiescência desses novos atores.

No comércio exterior brasileiro, entre 1970 e 1984, a parcela dos países desenvolvidos nas importações caiu pela metade. Era, no entanto, um resultado decorrente da crise energética – a participação da OPEP saiu de 6% em 1970 para 37% em 1984.¹³ Foi, portanto, uma situação conjuntural. O ano de 1999 foi o auge da participação das economias mais avançadas nas pautas brasileiras de exportação e importação. Progressivamente, muito em decorrência da expansão da economia chinesa e da crise econômica de 2008, a maioria das exportações brasileiras atualmente direciona-se para países emergentes e em desenvolvimento — as importações seguem a mesma tendência, apesar do ritmo mais lento.

¹³ Abreu: 1988, 112.

Gráfico 4: Participação das economias avançadas e dos países em desenvolvimento e emergentes nas importações e exportações brasileiras, 1950-2013.



Fonte: Directions of Trade, Fundo Monetário Internacional.

Essa mudança do perfil do comércio exterior demonstra que a estratégia de inserção internacional do país deverá passar por uma séria inflexão. Se os laços comerciais futuros dependerão mais dos países em desenvolvimento, os negociadores brasileiros deverão preocupar-se mais com a abertura de mercado desses destinos.

Transparência, participação e a maldição de Robert Peel

Enquanto, no Marrocos, políticos de todo o globo assinavam os compromissos, em muitos países a população revoltava-se. Na Índia, 200.000 manifestantes, de sindicatos a movimentos de mulheres, levantaram barricadas na rua. Em uma greve histórica, um milhão e meio de trabalhadores do setor bancário e de seguros paralisaram o setor financeiro do país. Em Taiwan, mais de dois mil enraivecidos agricultores demandaram quatro bilhões de dólares de subsídios para compensar as perdas da abertura do mercado do país. Em Seul, a polícia prendeu 100 pessoas durante protestos contra a abertura do mercado de arroz para importações. O primeiro ministro, Lee Hoi-Chang desculpou-se publicamente pelas concessões dadas nas negociações. O presidente Kim Young-Sam demitiu o seu ministro da agricultura.¹⁴

A revolta contra os políticos que atuaram na Rodada Uruguai evoca um antecedente importante: a repulsa das Corn Laws pelo primeiro ministro britânico Robert Peel em 1846. A medida buscava liberalizar unilateralmente o comércio em produtos agrícolas, gerando a revolta da classe produtora britânica. A despeito da falta de apoio de seu próprio partido, conseguiu aprovar a medida, o que precipitou o súbito fim de sua carreira política.

Com o crescente impacto das negociações comerciais multilaterais sobre o cotidiano das populações ao redor do mundo, será natural que políticos defensores da maior liberalização econômica sofram.

Negociações comerciais multilaterais sempre foram caracterizadas pela crença de que eram excessivamente complexas para a compreensão da população em geral e mesmo de pessoas com formação acadêmica. Isso possibilitava, de certa forma, alguma independência de técnicos e políticos. Desde o início do GATT, contudo, já se percebia que os arcanos acordos tinham elevado impacto sobre a cadeia produtiva doméstica. Mais que natural, portanto, o interesse da sociedade no assunto.

Durante as negociações da Carta de Havana, reconheceu-se que outras organizações tinham interesse legítimo em acompanhar os trabalhos da futura Organização Internacional do Comércio (OIC). O parágrafo segundo do artigo 87 da Carta previu-se que a OIC criaria arranjos para consultas e cooperação com organismos não governamentais. A Comissão Interina para a OIC começou a trabalhar na questão ainda em 1948, fazendo uma lista de potenciais organizações que poderiam dar contribuições relevantes. O Secretariado tinha grande expectativa dos benefícios que essas organizações poderiam trazer ao trabalho da OIC. Sugeriu-se, inclusive, que pudessem fazer sugestões de itens a serem colocados na agenda provisória das Conferências, e caso fossem aceitos e incluídos na agenda definitiva, poderiam realizar declarações à Conferência sobre o tema. Elas também poderiam participar das reuniões, apresentar declarações por escrito a todos os membros (quando

14 The free-trade bandwagon is finally Morocco-bound. The Times. April 12, 1994; GATT: the aftermath to Marrakech. Multinational Service Europe Information Service. 10 May 1994; Indian police, anti-GATT protesters clash in Delhi; Seoul police hold more than 100 in Patriot protest. Reuters News. 5 April 1994; South Korean premier apologises for GATT furore. Reuters news. 5 April 1994; India bank strike leaders threaten more protests. Reuters News. 8 April 1994; 2,000 Taiwanese farmers rally against rice imports. Reuters news. 15 April 1994.

aceito pelo Diretor Geral). Na listagem do secretariado, a maioria das organizações selecionadas eram de grandes comerciantes e industriais, ou apoiadas indiretamente por Estados.¹⁵

Essa situação perdurou nas décadas seguintes. Somente grandes empresas e representantes de industriais, comerciantes e sindicatos acompanhavam, em Genebra, as negociações. Hoje, no entanto, o interesse é distinto. Com a expansão da agenda ocorrida na Rodada Uruguai, um impressionante número de políticas antes consideradas de âmbito doméstico são influenciadas pelas regras da OMC. Isso, por seu turno, elevou a visibilidade das atividades da organização para uma multitude de atores, que agora demandam influência.

Como Gilbert Winham apontou, negociações desse tipo são travados em dois fronts: o interno e o externo, com dificuldades maiores no primeiro. Para o autor, nesse ambiente, ter técnicos especializados não é condição suficiente. São necessários atores políticos talentosos em navegar a conturbada interação entre as negociações internacionais e as vicissitudes domésticas. O foco, na maior parte das vezes, é em processos e não em substância.¹⁶ Essa situação envolve um sofisticado arranjo administrativo e uma mudança da forma como os governos interagem com o setor privado. Na própria Rodada Uruguai já era possível identificar esses ajustes. No Canadá, só um departamento enviou cinco mil cartas a empresários questionando o ponto de vistas deles sobre impedimentos à comercialização de seus produtos em mercados externos. Embaixadas canadenses no exterior compartilharam informações semelhantes com seus colegas de Ottawa.¹⁷

E como o Brasil lida com esses desafios? Como em outros países, a atuação de atores de fora do governo no início do GATT era elevada. Pessoas vinculadas à academia ou a organizações privadas participavam até como consultores técnicos e representantes nas delegações brasileiras que atuavam no exterior (ver tabela abaixo).

	1947	1948	1949	1951	1958	1964	1967	1973	1986	1994	1999	2001	2003
Congresso	3%	0	0	0	15%	0	0	0	0	0	24%	0	0
Itamaraty	18%	36%	6%	36%	15%	58%	17%	50%	92%	100%	55%	60%	53%
Fazenda	25%	17%	44%	7%	24%	14%	33%	21%	9%	0	0	0	12%
Outros	22%	17%	25%	21%	20%	14%	33%	29%	9%	0	15%	40%	35%
Setor privado	30%	30%	25%	36%	26%	14%	17%	0	0	0	0	0	0
Governo	70%	70%	75%	64%	74%	86%	83%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

15 ICITO/EC.2/11. Interim Commission of the International Trade Organization – Executive Committee – Second Session – Relations with Non-Governmental Organizations – Note by the Secretariat of the Interim Commission for the International Trade Organization – (Item 5 of Provisional Agenda). 15/07/1948.

16 “Most international negotiations are conducted on two fronts: external and internal. The external negotiation is where nations seek the best deal they can get from other nations, but it is usually in the internal negotiation where the important decisions about change and accommodation are made. The internal negotiation is especially important at the beginning and end of a negotiations; that is, when nations draw up their opening positions and when they decide to accept or reject a settlement” (Winham: 1978, 64). Ver ____: 1980, 394-5.

17 Hart: 2002, 314.

Composição das delegações brasileiras em negociações comerciais multilaterais.¹⁸

No âmbito doméstico, a participação de atores de fora do governo foi ainda mais acentuada. Organizações de industriais, agricultores e, em alguns casos, até empresas lidavam cotidianamente com os problemas da inserção do país nas negociações.¹⁹ Havia, contudo, certa carência de interesses fora desse círculo restrito. Na segunda metade da década de 1950, vários parlamentares da UDN tentaram introduzir representantes de consumidores no processo decisório. Como, na época, não havia instituições de defesa do consumidor, sugeriu-se inserir representantes de trabalhadores, por intermédio de seus sindicatos – algo vivamente apoiado pelo PTB, mas fracassado.²⁰ Os trabalhadores e seus representantes, naquele período, pouco se interessaram por temas relacionados à política internacional e ao comércio exterior. Uma aproximação foi tentada, mas pouco se avançou. San Tiago Dantas, por exemplo, tomou a iniciativa de encontrar-se com dirigentes sindicais em 1962. Sua ação veio mais em tom professoral, de explanação da Política Externa Independente ao grupo e não um exercício real de consultas. Essa sua atuação – almoço com sindicalistas e incentivos para inserir nas resoluções de seus encontros frases sobre política externa – seria ressentida pelos diplomatas, que não repetiriam o exercício durante os vinte anos do regime militar.²¹

Essa situação é muito distinta da situação atual. Mesmo pequenas organizações não-governamentais brasileiras demonstram seu interesse em acompanhar de perto as negociações da Rodada Doha e influenciar a posição do país neste âmbito. Até o momento, contudo, não sabemos como foi que se desenrolou essa transição. Pode-se destacar, mesmo assim, três fatores potencialmente explicativos. O primeiro foi a forma pela qual o debate sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) serviu de catalizador para movimentos sociais notarem como a economia local poderia ser influenciada por acordos internacionais. O segundo foi a forma como grandes organizações, nacionais e estrangeiras, atuaram na mobilização de pequenas ONGs — da Central Única dos Trabalhadores à Oxfam. Por fim, devemos ressaltar o papel da tecnologia. Antes, era difícil ter acesso a material sobre aspectos básicos, como as datas e a agenda das reuniões do GATT. Hoje, não só essas informações estão disponíveis como a própria rede de relacionamento entre organizações e governos é conduzida em ambiente virtual de custos baixíssimos.

Além da questão da participação e da influência, devemos analisar a tarefa de representantes do governo brasileiro de comunicar aos seus cidadãos não só sobre o andamento das negociações, mas qual a posição defendida pelo país nelas. Durante a Rodada Kennedy, por exemplo, o Itamaraty foi constantemente demandado para informar ao público doméstico o que acontecia em Genebra. Como forma de responder às demandas, o órgão requisitou à missão do país em Genebra o envio, por telegrama, mensalmente, de uma avaliação sumária da evolução das negociações.²² Com base nesse documento e em outras informações, a chancelaria redigiria uma nota aos órgãos públicos e privados. Não é possível saber se essas notas foram redigidas e divulgadas, mas a iniciativa era pioneira. Ela só teria equivalente quase quarenta anos depois, com a edição

18 UN/E/PC/T/INF/11/Rev. 3; De Braga para Fernandes. Havana, 28 de Novembro de 1947. CPDOC. Arquivo Roberto Campos (RC 47.10.10). Pasta 1; Relatório (Annecy). 1949. GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; Relatório (Torquay). 16 de março de 1951. GATT. Ofícios (1949-1954). AHI-RJ; GATT/TNB/INF/5 e Relatório da Renegociação da Lista III (1959). Acervo Geral da Biblioteca Nacional; Diário Oficial da União. 9 de fevereiro de 1967. P. 1627; Diário Oficial da União. 19 de novembro de 1964. P. 10527; GATT/MIN(73) INF/4/Rev. 1; GATT/MIN(86)/INF/3; GATT/MTN.TNC/MIN(94)/INF/3/Rev. 2; GATT/WT/MIN(99)/INF/8; GATT/WT/MIN(01)/INF/15/Rev. 1; GATT/WT/MIN(03)/INF/14.

19 Ver Farias: 2012.

20 Diário do Congresso Nacional. 10 de agosto de 1957. Pág: 5873.

21 San Tiago adia a exposição a dirigentes sindicais. Folha de São Paulo. 18 de janeiro de 1962; Fontaine: 1977, 63.

22 Desptel 496 para Delbragen. GATT. Kennedy Round. Avaliação periódica. 2 de novembro de 1966. 660.(04) – Novembro de 1966. AHI-BSB.

das Cartas de Genebra. O primeiro número foi lançado em fevereiro de 2002, logo após, portanto, do início da Rodada Doha. Inicialmente com a ambição de ser um boletim mensal, buscava “dar uma visão geral sobre o andamento da Rodada de Doha, a organização dos trabalhos, os temas em debate e as principais propostas sobre as diversas questões em negociação, sob a perspectiva dos interesses do Brasil”.²³ Ela decorreu de iniciativa do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa e foi editada pela economista Vera Thorstensen. Infelizmente, esse excelente serviço foi descontinuado.

Ascensão e queda dos padrões trabalhistas na agenda do sistema multilateral de comércio

A Rodada Uruguai é observada por muitos analistas como uma capitulação dos países em desenvolvimento ao regime neoliberal. Um dos maiores símbolos dessa situação foi o chamado acordo TRIPs. Poucos levaram em conta o fato de temas bem mais sensíveis terem ficado de fora — como padrões trabalhistas.

Com a progressiva liberalização das barreiras comerciais, muitos governos de países desenvolvidos começaram a julgar as diferenças regulatórias de padrões trabalhistas como uma das principais explicações da competitividade relativa de setores relevantes, como o industrial. O governo americano, em particular, abraçou a luta do que julgou ser o “comércio injusto” — produtos decorrentes de padrões trabalhistas considerados desumanos. A primeira tentativa de inserir um dispositivo dessa natureza no GATT foi em 1953. Foi um esforço tímido. Somente no final da década de 1970, no âmbito dos trabalhos do relevante Grupo Consultivo dos 18, o governo americano pressionou ativamente para um Código de Padrões Trabalhistas Relacionados ao Comércio. A medida tinha ressonância na política doméstica. Na campanha presidencial de 1984, Walter Mondale defendeu que a política comercial deveria ser baseada no comércio justo e não no livre comércio. A pressão elevou-se na véspera do lançamento da Rodada Uruguai, mas os países em desenvolvimento, principalmente México e Índia, conseguiram sucesso em barrá-la. Nas vésperas da Reunião de Marrakech, funcionários do governo americano ainda tinham a expectativa em introduzir a possibilidade de elevação de tarifas aduaneiras sobre países sem padrões trabalhistas mínimos na OMC, mas novamente foram derrotados. A questão só foi sepultada, na organização, na Reunião Ministerial de Singapura (1996).²⁴

Essa vitória demonstra que os países em desenvolvimento não foram atores destituídos de poder diante da força avassaladora do governo americano. Deve-se salientar que a resistência à introdução do tema trabalhista em negociações comerciais ocorreu durante o período em que a avassaladora importação de produtos industriais arrasou os parques industriais de Detroit, Chicago, Pittsburgh e outras cidades.

Não foi, contudo, uma vitória completa. Após 1996, os países desenvolvidos, em especial o governo americano, modificaram sua estratégia. Desistiram de introduzir padrões trabalhistas no marco multilateral da OMC, mas avançaram na introdução dessas regras na concessão de preferências comerciais e acordos bilaterais de comércio.²⁵ Foi uma manobra inteligente, ainda que mais difícil de ser executada.

23 Carta de Genebra. Ano 1, Vol 1. Fevereiro de 2002.

24 Ray: 1987, 309; Charnovitz: 1992; Langille, 1997 #3650; Charnovitz, 1986 #3654; French, 2002 #3655}; U. S. wants labour on GATT agenda 121 countries to meet next week to sign trade accord. The Globe and Mail. 7 April 1994; U. S. compromises on labor-rights issue deal with Third-World countries paves the way for signing of GATT. International Herald Tribune. 8 April 1994.

25 Grynberg e Qalo: 2006; Granger e Siroen: *ibid.*; Zhou e Cuyvers: 2011 *ibid.*; Compa: 1995.

Solução de controvérsias

No início do GATT, as regras e os prazos eram difusos. Era comum que a seleção de painelistas, a adoção de procedimentos e a resolução de contenciosos durassem anos. A dinâmica de atraso é realmente chocante aos olhos de hoje. Se ficarmos só no início do processo, quando ocorria um pedido de abertura de painel, as primeiras ações poderiam ser adiadas de seis a doze semanas argumentando-se “falta de notificação, vinculação a outros problemas, conflito de jurisdição com comitês do GATT, a impropriedade de uma ação sob o Artigo XXIII ou a necessidade de termos de referência específicos”. Após sua criação, podia-se questionar a composição dos painelistas – algo que se arrastava por meses. Era, portanto, um exercício que demandava grande pressão política sobre a parte contratante acusada – não sendo coincidência o fato “de os EUA terem sido reclamantes em quinze dos dezenove casos” entre 1962 e 1973.²⁶ A natureza de um painel também era conflitiva. Muitos consideravam que tinha como função principal servir de mecanismo de conciliação (com alguma razão já que tradicionalmente eram chamados de “painéis de conciliação” diante do fato de o GATT não ter o poder de impor soluções às partes contratantes). Outros, todavia, consideravam que a função do painel era meramente de examinar se havia violação das regras. Era claro, portanto, a existência de um conflito se o mecanismo era essencialmente de mediação ou jurídico.

Os países em desenvolvimento usaram desde o início do GATT o seu incipiente mecanismo de solução de controvérsias. Nos primeiros anos, contudo, eles foram os alvos do órgão. Não é à toa que muitos analistas observavam o arranjo como uma forma de impor uma agenda dos países ricos sobre os mais fracos. Não devemos esquecer que, entre 1962 e 1972, só ocorreram três casos de outros países que não os EUA – dois dos quais não saíram do estágio inicial.²⁷

Apesar de a Rodada Uruguai ser celebrada como o momento de mudanças mais profundas no mecanismo, vários ajustes foram planejados em décadas anteriores. Na Rodada Tóquio, por exemplo, cogitou-se utilizar especialistas prestigiados não associados aos governos dos membros para atuar nos painéis, mas a ideia logo foi abandonada diante da carência de especialistas que fossem ao mesmo tempo capacitados e disponíveis. No final, acordou-se em formular listas de potenciais painelistas “governamentais e não-governamentais”, mas com preferência ao primeiro grupo.²⁸ Foi com essa base nesse tipo de reformas que os criadores da OMC reformularam o sistema de solução de controvérsias.

O Brasil teve atuação destacada no tópico desde o início da OMC. Entre 1948 e 1993, foi o quarto país que mais iniciou disputas — a primeira em 1961 e 75% do total durante a Rodada Uruguai. No mesmo período, foi o décimo mais demandado — três vezes no início do GATT e três durante a Rodada Uruguai, em todas as oportunidades por países desenvolvidos.²⁹ Desde a criação da OMC, o Brasil permanece em quarto lugar em iniciação de disputas. Até 2014, foram 27. O país, no entanto, subiu no ranking dos mais demandados. Hoje, ocupa o sexto lugar, empatado com o Japão.³⁰

É realmente impressionante que um país com menos de 1,5% do comércio mundial seja o responsável por mais de 5% das reclamações e 3% dos painéis da OMC. Ainda carecemos de trabalhos que examinem, de maneira sistemática, a contribuição do país para a jurisprudência da organização. Mas não resta dúvida de que alguns dos pilares fundamentais na construção de regras do sistema multilateral de comércio decorreu

26 Hudec: 1980, 172-3; Graham: 1979, 29-30.

27 Hudec: 1980, 181.

28 Ibid., 170.

29 Dados retirados de Reinhardt, Eric. GATT Disputes Data, 1948-1994.

30 Leitner e Lester: 2015. Não são considerados os dados de apelações.

dos casos brasileiros. O contencioso em que o país foi demandado em 1949 pela França, por exemplo, foi um marco para a especificação do conceito de não-discriminação no GATT — entendimento recepcionado pela OMC em 1995 e que subsiste até hoje.³¹

Desde a década de 1960, o país preocupa-se com um aspecto fundamental do multilateralismo comercial: a disparidade de poder. Pelos Artigos XXII e XXIII do GATT foram criados os princípios fundamentais na resolução de disputas entre as partes contratantes do arranjo. Pela prática da organização, a adoção de um relatório de painel ocasionava, em muitas instâncias, a demanda para que um determinado membro modificasse suas leis ou práticas domésticas de forma a harmonizá-las com seus compromissos multilaterais.³² Mas o que fazer caso isso não fosse feito? Qual recurso teria a parte contratante prejudicada? Uma das saídas seria a retirada de concessões. Neste caso, porém, os produtos importados da parte contratante “condenada” sairiam mais caros — ou seja, penalizariam duplamente o reclamante.

Foi por isso que, na década de 1960, em uma proposta conjunta com o Uruguai de reforma dos artigos sobre solução de controvérsias, o governo brasileiro demandou compensação financeira quando países desenvolvidos “fossem derrotados em contenciosos com países em desenvolvimento e recusassem a retirar as medidas violadoras de compromissos ou a realizar compensações”.³³ A proposta, na época, foi derrotada. O país, no entanto, manteve a defesa da proposta, o que muitos poderiam julgar uma batalha quixotesca.

Com a reforma do mecanismo de solução de controvérsias na Rodada Uruguai e a elevação de disputas, o tema de compensação e retaliação voltou para a agenda. As novas regras dão preferência para ajuste das medidas domésticas inconsistentes com o ordenamento da organização. Mas o que acontece se ocorrer a recusa de o fazer? Caso o país em desenvolvimento seja lesado, tem poucas chances de que sua retaliação ao país mais forte o sensibilize, sem contar o fato de as empresas domésticas que enfrentam as medidas inconsistentes não serem compensadas. Foi nesse contexto que propostas semelhantes à feita pelo Brasil desde a década de 1960 começaram a circular na comunidade acadêmica. Em 2003, por exemplo, Robert Lawrence propôs um sistema de multas monetárias e reduções compensatórias em outras áreas. Dois anos depois, no prestigiado *Journal of International Economic Law*, plano semelhante foi apresentado.³⁴

Foi nesse contexto que o Brasil retornou ao assunto. O país batalhava, desde 2002, contra o sistema de subsídios concedido pelo governo americano aos seus produtores de algodão. Em junho de 2010, os dois países chegaram a um acordo histórico. Além de ajustar alguns aspectos de seu programa de apoio ao setor, o governo americano comprometeu-se criar um fundo para assistência técnica e elevação da qualidade do algodão brasileiro. Essa foi uma situação histórica, com grande repercussão sobre futuras disputas na OMC e, igualmente, sobre a reforma do mecanismo de solução de controvérsias na Rodada Doha.³⁵

Agricultura: a revolução silenciosa?

Ao examinar uma disputa na área agrícola, convém observar mais detidamente uma transformação pouco notada na interação do Brasil com as negociações comerciais multilaterais. O país sempre foi considerado um celeiro do mundo, mas poucos atentam como o setor agrícola era protecionista e ineficiente fora de uma

31 Mais detalhes em Farias, 190.

32 Na verdade, a discussão é bem mais complexa. Essa é uma simplificação. Sobre a origem da solução de controvérsias no GATT, ver Jackson: 1969 e Hudec: 1975.

33 Farias, 285.

34 Bronckers e Van den Broek: 2005; Lawrence: 2003; Ullman: 2010

35 Lakatos e Walmsley: 2014; US prepared to discuss with Brazil settlement of dispute over cotton subsidies. WTO Reporter. 2/9/2009; Brazil suspends sanctions against U.S. until 2012 in WTO cotton subsidy dispute. WTO Reporter. 18/6/2010.

cesta de poucos produtos de exportações. Além disso, apesar de ter uma das maiores áreas agriculturáveis do mundo, o Brasil dependeu pesadamente do exterior para alimentar sua população. Em 1965, um relatório do GATT afirmou que o país recebia óleos, leite e trigo de doação tanto para alimentação infantil como para propósitos de “desenvolvimento econômico”. Nas décadas seguintes, principalmente em decorrência de crises e planos econômicos, o setor continuou enfrentando problemas. “Enquanto entre 1965 e 1985 a população teve um aumento de 68%, a produção de alimentos básicos cresceu somente 24%. Os problemas de produtividade não poupavam nem a área de produtos exportáveis, tendo a safra de grãos do Brasil estagnado em torno de 50 milhões de toneladas de 1978 até 1985”.³⁶

Durante a segunda metade dos anos 1980 e na década de 1990, o governo empreendeu uma grande reforma macroeconômica com efeitos positivos no setor agrícola. Se, antes, era oprimido por uma pesada rede regulatória, inclusive com proibições para exportação, agora era impulsionado para atuar com desenvoltura, inclusive no setor externo. Os números atestam essa evolução. Em 1970-74, o Brasil detinha 2,1% do PIB agrícola do mundo; em 1995-1999, essa proporção elevou-se para 4,1%.³⁷

O legado dessa era anterior, contudo, permaneceu nos compromissos do país na OMC. Enquanto a tarifa média consolidada em produtos manufaturados, na Rodada Uruguai, ficou em 31,4%, a sobre produtos agrícolas ficou em 35,4%. As linhas tarifárias referentes ao algodão, por exemplo, foram consolidadas a 55%, uma das maiores médias de toda lista de compromissos. Examinando a tarifa aplicada em alimentos processados, identificamos que, em 1989, sua média foi de 31%, enquanto em 2005 estava em 6,1%.³⁸

A face competitiva da agricultura brasileira esconde fortes setores protecionistas domésticos. Isso pode ser observado, por exemplo, no caso dos produtos láteos, onde ainda são impostas quotas para importações, inclusive sobre membros do Mercosul.³⁹

A superação desse último gargalo provavelmente será afetada pelas negociações da Rodada Doha. A diminuição da margem entre as tarifas aplicadas e consolidadas e nova regulamentação sobre uso de quotas e subsídios afetarão o desempenho do setor. Idealmente, deveria ser realizado um trabalho de preparação dos setores mais sensíveis para enfrentar um mercado mais dinâmico e menos amparado pelo Estado. Essa ambição, contudo, passa longe do cotidiano da Esplanada dos Ministérios, onde se geralmente esconde, atrás do marketing, a pouca preocupação com os desafios futuros.

Referências

- Abreu, Marcelo de Paiva. Brazil-EEC trade trends and the Uruguay Round. In: Coffey, Peter e Lago, Luiz Aranha Corrêa Do. The EEC and Brazil: trade, capital investment and the debt problem. London: Pinter Publishers, 1988. p. 89-104.
- Batista, Paulo Nogueira. Desigualdades econômicas e conflitos ideológicos. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1973.
- Bronckers, Marco e Van den Broek, Naboth. Financial Compensation in the WTO Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement. *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 1, p. 101-26. 2005.
- Charnovitz, Steve. Environmental and labour standards in trade. *The World Economy*, v. 15, n. 3, p. 335-56. 1992.
- Compa, Lance. Going multilateral: The evolution of US hemispheric labor rights policy under GSP and NAFTA. *Conn. J. Int'l L.*, v. 10, n. 1, p. 337-64. 1995.

³⁶ L/2363. 2 March 1965; citação de Farias: 2007, 190.

³⁷ Sandri, Valenzuela e Anderson: 2006, 306 e 29. Mais detalhes dessa transformação em Farias: 2010.

³⁸ Dados da OMC e de Sandri, Valenzuela e Anderson, 306 e 29.

³⁹ Cotas para importação de láteos em pauta. 26 de agosto de 2011.

- Farias, Rogério de Souza. O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa (Dissertação de Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- _____. Sowing the seeds of leadership: Brazil and the agricultural trade negotiations of the Uruguay Round. *Journal of World Trade*, v. 44, n. 3, p. 661-85. 2010.
- _____. Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967) (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- Fontaine, Roger Warren. Brazil and the United States: toward a maturing relationship. Washington, D.C. and Stanford: American Enterprise Institute for Public Policy Research and Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1977.
- Fukuyama, Francis. The End of History? *The National Interest*, v. 33, n. 8, p. 15-25. 1989.
- Graham, Thomas R. Reforming the international trading system: the Tokyo Round trade negotiations in the final stage. *Cornell International Law Journal*, v. 12, n. 1, p. 1-42. 1979.
- Granger, Clotilde e Siroen, Jean-Marc. Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 5, p. 813-36. 2006.
- Grynberg, Roman e Qalo, Veniana. Labour standards in US and EU preferential trading arrangements. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 4, p. 619-54. 2006.
- Hart, Michael. A trading nation: Canadian trade policy from colonialism to globalization. Vancouver: UBC Press, 2002.
- Hudec, Robert E. The GATT legal system and world trade diplomacy. New York: Praeger Publishers, 1975.
- _____. GATT dispute settlement after the Tokyo Round: an unfinished business. *Cornell International Law Journal*, v. 13, n. 2, p. 145-203. 1980.
- Jackson, John Howard. World trade and the law of GATT: a legal analysis of the General agreement on tariffs and trade. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.
- _____. The puzzle of GATT: legal aspects of a surprising institution. In: Jackson, John Howard. *The jurisprudence of GATT & the WTO: insights on treaty law and economic relations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2000. p. 17-33.
- Krein, Mordechai E. e Finger, J.M. A critical survey of the new international economic order. *Journal of World Trade Law*, v. 10, n. 5, p. 493-512. 1976.
- Lakatos, Csilla e Walmsley, Terrie. Dispute Settlement at the WTO: Impacts of a No Deal in the US-Brazil Cotton Dispute. *The World Economy*, v. 37, n. 2, p. 244-66. 2014.
- Lawrence, Robert Z. Crimes & punishments? retaliation under the WTO. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.
- Leitner, Kara e Lester, Simon. WTO Dispute Settlement 1995–2014—a statistical analysis. *Journal of International Economic Law*, v. 18, n. 1, p. 203-14. 2015.
- 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.
- Ndegwa, Duncan Nderitu. The developing countries and the quest for a New International Monetary order. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 1, n. 1 (Supplement), p. 66-80. 1978.
- Nel, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, v. 36, n. p. 951-74. 2010.
- Ray, Edward John. Changing patterns of protectionism: the fall in tariffs and the rise in non-tariff barriers. *Northwestern Journal of International Law and Business*, v. 8, n. 2, p. 286-7. 1987.
- Sandri, Damiano, Valenzuela, Ernesto, *et al.* Compendium of economic and trade indicators by region, 1960 to 2004. Agricultural Distortions Research Project Working Paper 01. Washington, D. C.: World Bank, 2006.

- Taake, Hans-Helmut e Weiss, Dieter. The world textile arrangement: the exporter's viewpoint. *Journal of World Trade Law*, v. 8, n. 6, p. 624-54. 1974.
- Ullman, Rebecca. Enhancing the WTO Tool Kit: the Case for Financial Compensation. *Rich. J. Global L. & Bus.*, v. 9, n. 1, p. 167-98. 2010.
- Weiss, Thomas G. Multilateral development diplomacy in UNCTAD: the lessons of Group Negotiations, 1964-84. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Winham, Gilbert. Bureaucratic politics and Canadian trade negotiation. *International Journal*, v. 34, n. 1, p. 64-89. 1978.
- _____. Robert Strauss, the MTN, and the control of faction. *Journal of World Trade Law*, v. 14, n. 5, p. 377-97. 1980.
- Zhou, Weifeng e Cuyvers, Ludo. Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GSP. *Journal of World Trade*, v. 45, n. 1, p. 63. 2011.

Resumo

A Organização Mundial do Comércio (OMC) celebrou, em 2015, vinte anos de existência. Este artigo busca examinar alguns aspectos relacionados à criação da instituição, em especial no que se refere ao Brasil.

Abstract

The World Trade Organization (WTO) held in 2015 twenty years of existence. This article seeks to examine some aspects related to the creation of the institution, particularly in regard to Brazil.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; OMC; Acordo Geral de Tarifas e Comércio; Comércio Internacional; Sistema Multilateral de Comércio; Política Externa Brasileira.

Key-words: World Trade Organization; WTO; General Agreement on Tariffs and Trade; GATT; Brazil; International trade; Multilateral Trade System; Brazilian Foreign Policy.

Recebido em 12/06/2015

Aprovado em 30/07/2015

As medidas antidumping na Organização Mundial do Comércio e os constrangimentos aos Estados Unidos

Anti-dumping measures in World Trade Organization and constraints to the United States

Camilla Silva Geraldello*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 18 a 28]

Introdução

Desde o fim da II Guerra Mundial, os países engajados na economia mundial buscaram remover barreiras impostas contra o fluxo de bens, serviços e capitais no comércio internacional. Para facilitar essa tarefa foram discutidas em Bretton Woods a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), cujas negociações para sua efetivação não avançaram e a questão do comércio internacional passou a ser tratada no âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), o qual regeu o comércio internacional entre 1947 e 1994, quando se constituiu a Organização Mundial do Comércio (OMC). Este acordo ofereceu as condições institucionais e políticas à realização das rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional, zelando pelo seu cumprimento até a sua incorporação por meio da criação da OMC ao final da Rodada Uruguai (1986-1994). Assim, a OMC pode ser considerada como a primeira organização internacional criada após a Guerra Fria (THORSTENSEN, 2001).

Conquanto, as medidas previstas no GATT e os acordos assinados nos 50 anos da sua vigência, mesmo com a constituição da OMC, tenham continuado válidos, a OMC trouxe um mecanismo novo para o regime de comércio internacional: o poder delegado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) para autorizar sanções/retaliações a Estados que agissem contrariamente as normas do organismo (desde que comprovadas pelo órgão). Além do mais, novos acordos foram firmados, como o “Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio” e o “Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias”, necessários devido ao aumento da aplicação das barreiras não-tarifárias provocado pela redução das tarifas de produtos industriais, entre os quais máquinas agrícolas. Novos temas também foram inclusos, como a agricultura (FONSECA; HIDALGO, 2006) que havia ficado fora das negociações do GATT, pois os Estados Unidos queriam proteger seu mercado de importações. Assim, somente após o Acordo Blair House, antes da conclusão da Rodada Uruguai, é que a agricultura começa a fazer parte das negociações do GATT (THORSTENSEN, 2001). Ainda de acordo com Thorstensen (2001), houve uma redução de 15% das tarifas agrícolas como um todo e de aproximadamente 40% das tarifas agrícolas estadunidenses.

Desde então, a OMC vem buscando ampliar a liberalização comercial nas negociações tarifárias do setor agrícola, haja vista as manobras que os países que exportam produtos de alto valor agregado colocam para a entrada das commodities em seus mercados, principalmente Estados Unidos e União Europeia (UE), visando a defesa de grupos internos específicos e não da nação como um todo. Fonseca e Hidalgo (2006) exemplificam

* Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, Brasil (amillageraldello@gmail.com).

o caso estadunidense: “embora a tarifa média dos EUA seja muito baixa, os picos tarifários, as quotas tarifárias e as barreiras não-tarifárias tornam o mercado norte americano extremamente protegido no caso dos diversos produtos agrícolas e também insumos industriais” (FONSECA; HIDALGO, 2006, p. 13). Logo temos, de um lado, os países desenvolvidos com indústrias tradicionais afetadas pela concorrência internacional, que desejam pouca liberalização agrícola e se utilizam de manobras para bloquear a entrada desses produtos em seus respectivos mercados. E, do outro, países desenvolvidos e, principalmente, em desenvolvimento como o Brasil com vantagens comparativas (tecnologia e mão de obra) para a produção agrícola, que desejam obter mais mercados e sofrem com as barreiras protecionistas (THORSTENSEN, 2001).

Desta maneira, se por um lado, no âmbito das negociações multilaterais da OMC, há a redução de tarifas alfandegárias, por outro, os países desenvolvidos “procuram novas alternativas para defender a indústria doméstica e dar vazão às pressões exercidas por grupos internos que buscam compensar a falta de competitividade internacional com barreiras comerciais disfarçadas” (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 73) – as chamadas barreiras não-tarifárias. O que anula os ganhos provenientes da redução tarifária e o prejuízo tende a sempre afetar mais os países em desenvolvimento.

O problema decorre do fato de que estes países “tradicionais” se utilizam de medidas permitidas pela OMC, tais como as medidas antidumping, medidas compensatórias, medidas de salvaguarda e os subsídios, mas nem sempre conforme a previsão legislativa da entidade. Deste modo, os mecanismos que serviriam para proteger os membros da OMC contra práticas desleais acabam sendo as próprias práticas desleais, ao servirem para resguardar interesses de setores econômicos com baixa competitividade internacional e alto grau de influência política junto às instituições de seus respectivos países (DI SENA JÚNIOR, 2003). Ainda segundo Di Sena Júnior (2003), os países desenvolvidos usam tanto as medidas antidumping para restringir o livre comércio que elas têm servido mais como um mecanismo protecionista no sentido de barreira não tarifária, do que como punição por obtenção de vantagens extraordinárias causada pelo dumping.

Como a salvaguarda e os subsídios exigem uma contrapartida do país importador, as medidas antidumping tornam-se mais ágeis e eficientes na busca da proteção, pois são um mecanismo seletivo contra um país ou empresa que não exige compensações e permite uma maior flexibilidade de interpretação (THORSTENSEN, 2001). Devido, entre outros fatores, a fragilidade dos critérios técnicos para sua caracterização, conduzindo a algumas arbitrariedades na aplicação dessa medida, que deveria proteger temporariamente o mercado interno que as impõe.

Embora tais medidas só possam ser aplicadas sob os quatro princípios que regem o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai e condicionam a adoção de medidas antidumping: tipificação, exclusividade (ambas por meio do enquadramento no Artigo VI do GATT), objetividade (aplicadas somente para neutralizar ou impedir dumping) e não cumulação (não aplicar dois tipos de medidas), alguns Estados encontram meios de distorcer o acordo e usá-lo sempre que desejam (DI SENA JÚNIOR, 2003). Para serem enquadradas no Artigo VI (Acordo Antidumping) do GATT e se caracterize o dumping é necessário que ocorram três condicionantes simultâneos: fato, dano e nexos causal (DI SENA JÚNIOR, 2003). Além disso, o método para o cálculo das medidas antidumping é relevante e tem sido alvo de contestações no OSC. Isto porque UE e Estados Unidos utilizavam um método que favorece a aparição de dumping, o zeroing.

Nesta perspectiva, procuramos compreender a condenação do uso do zeroing pela OMC e o constrangimento causado aos EUA, que se tornaram o único Estado a utilizá-lo. Para tanto, analisaremos o Artigo VI do GATT para o entendimento de quando devem ser aplicadas medidas antidumping; posteriormente passaremos as contestações do uso das medidas antidumping na OMC, focando nas acusações contra os EUA de utilização do dumping como barreira não-tarifária e demonstraremos os constrangimentos sentidos pelos EUA para que deixasse de utilizar o zeroing. Por fim, faremos nossas considerações finais.

O Acordo *Antidumping*

“Existem 3 tipos de *dumping*, o persistente, [...] o *dumping* predatório [...] e o *dumping*” (CARVALHO DA ROSA et al, 2013, p. 35). Percebemos assim que há uma diferença entre o *dumping* como atividade econômica e o *dumping* como prática condenável internacionalmente, porém, para a OMC esta diferença não é levada em consideração e todos os tipos são condenáveis¹. Segundo o parágrafo 1 do Artigo VI do GATT, o Acordo *Antidumping*, o *dumping* “is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry.” (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, 1986, p. 10).

Deste modo, para o *dumping* ser caracterizado devem existir três condicionantes simultâneos: fato (a existência do *dumping*), dano (o prejuízo à indústria doméstica do país importador) e nexos causal (a demonstração de que o *dumping* do exportador está causando prejuízo à indústria doméstica do importador). Logo, o parágrafo 1º do Artigo 2º do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT define que ocorre *dumping* quando:

a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, p. 145).

Segundo o parágrafo 4 deste mesmo artigo, uma comparação equitativa deverá ser efetuada no nível *ex-fábrica* entre o **preço de exportação** e o **valor normal** e deverá considerar as vendas realizadas. O parágrafo 4 também diz que a existência do *dumping* deverá ser determinada com base na comparação entre o valor normal médio ponderado e o preço médio ponderado **de todas as exportações equivalentes** ou entre o valor normal e os preços de exportação apurados **em cada transação** (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, grifos nossos). Isto trará alguns embates, como no contencioso do suco de laranja contra o Brasil, no qual o OSC condenou os EUA por violarem este parágrafo (SAGGI; WU, 2013).

O Artigo 2º ainda apresenta informações detalhadas para o cálculo do valor normal e do preço de importação. Já o dano é caracterizado no Artigo 3º como “unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or material retardation of the establishment of such an industry” (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, p. 148). Para verificar a existência de dano é necessário o exame objetivo baseado em provas positivas do aumento do volume das importações em comparação com a produção nacional e de seu efeito sobre os preços “se houve subvalorização nos preços das importações objeto de *dumping* em relação aos preços do mercado interno. Nenhuma destas análises pode ser feita de forma separada” (CORDOVIL, 2009, p. 38). Ou seja, “[it] shall include an evaluation of all relevant economic factors and indices having a bearing on the state of the industry” (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, p. 148), incluindo queda real ou potencial das vendas, dos lucros, da produção, da participação no mercado, da produtividade, do retorno dos investimentos ou da ocupação, da capacidade instalada, fatores que afetem os preços internos, efeitos negativos reais ou potenciais sobre o fluxo de caixa, estoques, emprego, salários, crescimento, capacidade para aumentar capital ou obter investimentos (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994).

1 Cordovil (2009) destaca que no GATT de 1947 o *dumping* não foi proibido *per se*, “mas somente aquele que causasse o dano. Como notado por alguns autores, alguns países queriam defender o interesse de certas indústrias que sobreviviam se beneficiando dos preços baixos dos produtos importados.” (CORDOVIL, 2009, p. 20).

No Artigo 3º ainda é estabelecida a necessidade da relação causal entre as importações e o dano, a qual deve basear-se num exame de todas as provas relevantes (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1994, p. 149). Deste modo, apenas após investigações (Artigo 1º), baseadas em fatos e não somente em alegações, conjecturas ou possibilidades que constatem a ameaça de dano causada pelo *dumping*, é que se aplicam medidas *antidumping*. A ameaça de dano precisa ser claramente previsível e iminente (THORSTENSEN, 2001, p. 121) e as provas devem ser reais. Portanto, as medidas *antidumping* são exceções autorizadas pela OMC com a finalidade de proteger temporariamente o mercado interno do país que ganha o direito de impô-las. Assim, tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento “incorporaram o antidumping a suas legislações” (CORDOVIL, 2009, p. 26).

Entretanto, como já ressaltamos, alguns países utilizam as medidas *antidumping* mais como um mecanismo protecionista na lógica de barreira não-tarifária, ao invés de punir estratégias de obtenção de lucros altos com o *dumping*. Essa é uma das críticas ao Acordo, dado que cada membro pode realizar a leitura que achar mais conveniente do texto: alguns países não analisam todos os elementos necessários e que influenciam no *dumping* alegando que alguns critérios são mais importantes que outros. Logo, os países se utilizam do Acordo de forma protecionista conforme julgarem necessário para cada situação – podendo aplicá-lo de modo diferente entre si e dentro do mesmo país, o que aumenta as reclamações e a vontade de negociar uma nova redação para o acordo (CORDOVIL, 2009, p. 33-4)².

Um dos países frequentemente acusados de fazer uso desta tática são os EUA, isto porque com o crescimento na concorrência internacional, os EUA passaram a se enxergar mais como competidores do que como protetores do regime de comércio internacional. Goyos Júnior (1995) chega a afirmar que “nos EUA, *dumping* é tudo aquilo que se pode convencer o governo norte-americano de agir contra, nos termos da lei *antidumping*” (GOYOS JÚNIOR, 1995, p. 80). O que fica claro quando percebemos que no mesmo período em que a Rodada Uruguai começou, os EUA “estavam no ápice do uso das medidas antidumping como política industrial [...]. A administração americana argumentava que altas medidas antidumping contra importações ‘desleais’ eram necessárias para preservar o mercado” (CORDOVIL, 2009, p. 22).

Acusações de usos desleais do Acordo *Antidumping* pelos EUA

Em decorrência dos problemas sobre o Acordo, seja pela discricionariedade ou pelas dúvidas quanto aos conceitos nele empregados, a interpretação sobre a correta utilização da aplicação de medidas *antidumping* baseadas no Acordo tem ficado a cargo do OSC da OMC. O OSC foi estabelecido como um elemento essencial para a seguridade e previsibilidade do regime do comércio internacional instituído pela OMC. Seu objetivo é encontrar uma solução positiva para as diferenças. Assim, quando um Estado discorda de medidas adotadas por outro que impedem a entrada de seus produtos naquele mercado, o Estado reclamante/demandante avisa ao OSC que realizará primeiramente encontros entre os envolvidos, sem painelistas, visando um acordo. Caso as partes não cheguem a uma solução, o(s) demandante(s) pode(m) requerer a instauração de um painel que julgará o caso. Para o painel as partes tem que acordar na escolha de 3 a 5 painelistas, os quais tem papel de árbitro. Caso não haja consenso nesta escolha, o Diretor-Geral da OMC é quem os escolhe. Com o painel instaurado são realizadas audiências, onde cada parte expõe seus argumentos, que levarão a um relatório parcial e posteriormente a um relatório final. Se uma das partes não concordar com a decisão, pode solicitar uma revisão por meio do Órgão de Apelação (GOYOS JÚNIOR, 1995). Para que a decisão seja cumprida, o OSC

2 Cordovil (2009) ainda destaca que os EUA propuseram a inclusão de mais transparência nos processos de investigação respaldados pelo Acordo: qualquer pessoa deveria poder ver os documentos das investigações e eles deveriam estar disponíveis na internet.

tem poder para impor suas decisões e pode permitir que os ganhadores apliquem retaliações aos perdedores em caso de descumprimento (THORSTENSEN, 2001).

Segundo Preto (2011, p. 101), “diversos autores argumentam que o OSC tem, em geral, exibido um padrão de decisão em favor do país reclamante, [o que] tende a induzir mais livre-comércio, já que estimula a eliminação da (possível) barreira comercial em questão”. Isso tem ocorrido mesmo quando os EUA são os demandados (PRETO, 2011). Nesta perspectiva, de 1995 a 31 de maio de 2014, houve 94³ casos que chegaram ao OSC com a acusação de que um Estado utilizava de modo distorcido as medidas *antidumping*, como vemos abaixo:

Tabela 1 – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre aplicação de medidas antidumping por Estado demandado

Estado demandado	Quantidade de vezes que houve controvérsias sobre aplicação de medidas <i>antidumping</i>	Estado demandante
Estados Unidos	39	Coreia (seis vezes); China (cinco vezes); México (cinco vezes); Japão (quatro vezes); União Europeia (três vezes); Vietnã (duas vezes); Itália (duas vezes); Tailândia (duas vezes); Brasil (duas vezes); Argentina (duas vezes); Índia (duas vezes); Equador; França e Alemanha; Canadá; Alemanha
União Europeia	11	Índia (quatro vezes); China (duas vezes); Noruega; Brasil; Rússia; Argentina; Indonésia
China	7	União Europeia (três vezes); Japão; EUA (três vezes)
México	5	EUA (três vezes); Brasil; Guatemala
África do Sul	4	Brasil; Indonésia; Turquia; Índia
Argentina	4	Peru; Brasil; Alemanha e Itália; Itália
Índia	3	Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu; Bangladesh; União Europeia
Equador	2	México (duas vezes)
Guatemala	2	México (duas vezes)
Trinidad e Tobago	2	Costa Rica (duas vezes)
Egito	2	Paquistão; Turquia
Brasil	2	Argentina; Índia
Rússia	1	Alemanha e Itália
Paquistão	1	Indonésia
Chile	1	Argentina
Canadá	1	EUA
República da Coreia	1	Indonésia
Peru	1	Argentina
Filipinas	1	Coreia
Turquia	1	Brasil
Tailândia	1	Polônia
Austrália	1	Suíça
Venezuela	1	México

Fonte: elaboração própria com base em WORLD TRADE ORGANIZATION, 2014.

3 São 90 casos com o termo "*antidumping*" em seu título, 3 casos com o termo "*zeroing*" e 1 caso com os dois termos. Pesquisa feita em consulta ao site da OMC em 31 de maio de 2014 no seguinte link: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>.

No tocante aos países demandados, observamos que Estados Unidos e UE, juntos, representam 53,2% dos casos em que foi pedida a avaliação do OSC sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra importações. Sendo que os EUA representam sozinhos 41,5% destas contestações, isto pois,

[a]s metodologias utilizadas pelos órgãos responsáveis pela condução das investigações nos Estados Unidos (Departamento de Comércio – DoC e *International Trade Commission* – ITC), bem como as interpretações dos acordos da OMC e das leis norte-americanas (muitas vezes comprovadamente contrárias às regras multilaterais), levam à imposição de barreiras proibitivas às exportações de certos produtos brasileiros aos Estados Unidos (BRASIL, 2007, p. 14).

Assim, entre 1980 e 1989, os EUA abriram domesticamente 395 novas investigações sobre *antidumping*, tendo uma queda no número de investigações após a década de 1980, porém com um aumento do número de países demandados em um mesmo processo (CORDOVIL, 2009). O que também mudou foram os países afetados pelas medidas *antidumping* estadunidenses: antes prevalecentes sobre países desenvolvidos, hoje sobre países em desenvolvimento. Como exemplo temos “that over 60% of the stock of products covered by U.S. anti-dumping orders in place between 2006 and 2009 were on exports sourced from developing countries” (BOWN; PRUSA, 2011, p. 359).

Destacamos que antes da constituição da OMC e nos primeiros anos do novo órgão (até o início dos anos 2000), os países desenvolvidos eram os principais demandantes de contestações. Isto pode ter ocorrido pelo receio dos países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo de que o órgão fosse beneficiar os países desenvolvidos, como ocorria no antigo GATT, no qual as decisões eram tomadas pelos membros mais influentes e apoiadas pelos demais em troca de pequenas concessões, o que teve fim na Reunião Ministerial de Seattle em 1999 (THORSTENSEN, 2001). Porém, as coalizões que se formaram no início dos anos 2000 entre os Estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para as negociações da Rodada Doha e suas influências nos desdobramentos da Rodada quebraram o padrão anterior. Assim, a partir de 2001-02 os Estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo deixam de ser os mais demandados e passam a ser os que mais demandam nos processos abertos na OMC (RAMANZINI JÚNIOR; VIANA, 2012, p. 61).

Como exemplo, temos o fato de que entre 2003 e 2004, Brasil, Índia, China e África do Sul foram os responsáveis por 32% das medidas *antidumping* impostas no mundo (CORDOVIL, 2009). Além de que entre 1995 e 2004 os EUA “perderam em 74% dos casos que alcançaram um relatório final [e] em 86% dos casos nos quais as partes demandantes eram países em desenvolvimento” (PRETO, 2011, p. 108). Demonstrando que “os interessados em contestar práticas norte-americanas não apenas o fizeram mais vezes, mas também que eles encontram mais sucesso ao fazê-lo” (PRETO, 2011, p. 109), sendo muitas dessas derrotas nos casos de aplicação de medidas de salvaguarda e *antidumping* e de contestação de suas políticas agrícolas e de subsídios.

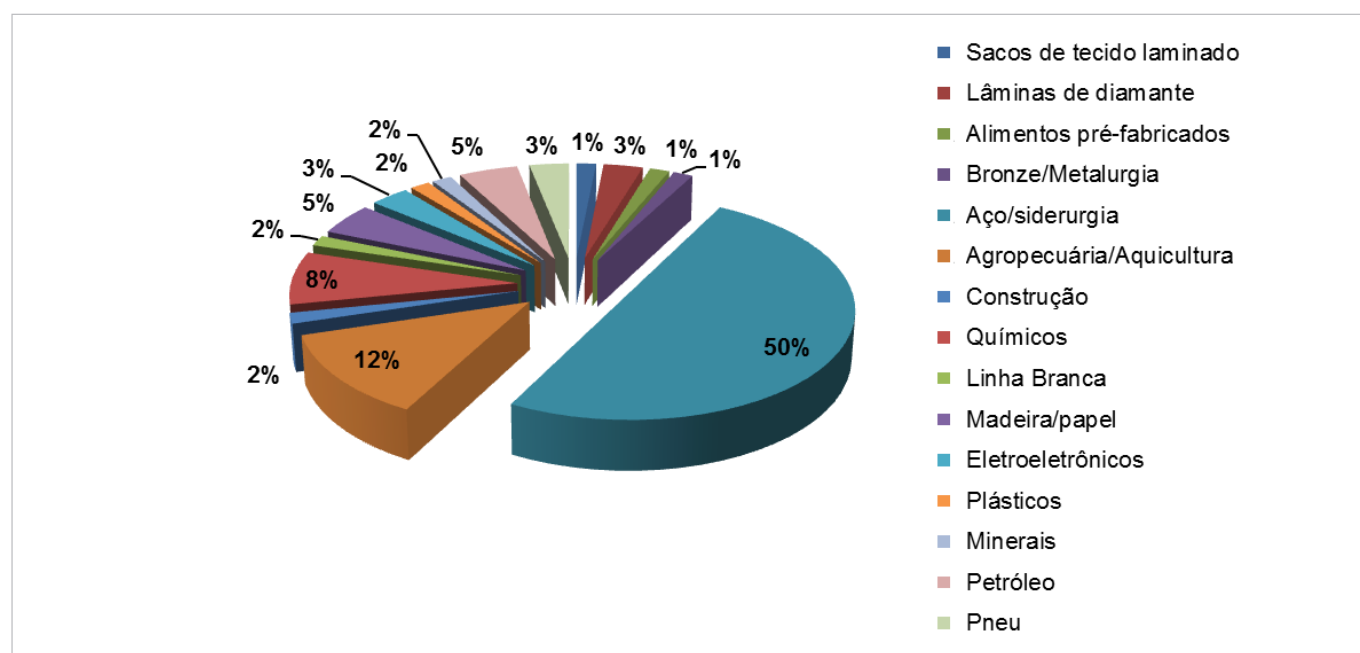
Mesmo assim, parece que os EUA não se sentiram constrangidos em continuar aplicando as medidas *antidumping*, principalmente após a crise econômica e financeira internacional de 2008. Com a crise, muitos países têm aumentado o uso de medidas *antidumping*, embora este aumento não seja alto para os padrões históricos (US..., 2011). Segundo o Global Trade Alert (2014a; 2014b), de 2009 até hoje, os EUA implementaram 176 medidas de defesa comercial (*antidumping*, direitos compensatórios e salvaguarda) (43,24%) e 170 medidas que discriminam ou que podem discriminar os interesses comerciais de outros países (41,77%). A totalidade dessas medidas protecionistas afetou 51 setores e 143 parceiros comerciais⁴.

4 Em contrapartida, os EUA implementaram 61 medidas que não são discriminatórias e envolvem liberalização, o que representa somente 14,98% das medidas implementadas de 2009 a setembro de 2014 (GLOBAL TRADE ALERT, 2014a; 2014b).

Entre os casos levados a OMC temos 15 segmentos (sendo a maioria de indústrias tradicionais) protegidos pelas medidas: Aço/siderurgia; Agropecuária/Aquicultura; Construção (cimento); Lâminas de diamante; Linha Branca (lavadoras); Madeira/papel; Eletroeletrônicos (semicondutores e receptores); Plásticos (sacos de polietileno); Minerais (silício); Químicos (ureia sólida, nitrito de sódio, ácido cítrico); Sacos de tecido laminado; Alimentos pré-fabricados; Bronze/Metalurgia; Petróleo; e Pneu (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2014). Sendo o setor de aço/siderurgia aquele que mais demandou proteção⁵, pois de acordo com Zarnic (2002, p. 12) este setor tem 30% mais chances de ter seu pedido atendido pelo governo estadunidense. O que justificaria o fato de metade das medidas contestadas na OMC ser sobre este setor. Zarnic (2002) ainda explica que as razões pelas quais um setor é protegido pelas medidas *antidumping* nos EUA e na UE passam pela pressão política e eleições domésticas, assim como pela influência de fatores econômicos e a natureza particular da investigação de dano.

Desta maneira, as empresas nacionais usam as medidas *antidumping* para se protegerem estrategicamente dos concorrentes estrangeiros por utilizarem metodologias que encontram *dumping* até mesmo quando ele não ocorre. Cerca de 90% dos casos considerados como desleais sob as regras do Acordo *Antidumping* na Austrália, Canadá, UE e nos EUA não teriam sido questionados se fosse uma empresa nacional a realizar a venda no mercado interno (ZARNIC, 2002, p. 9). Logo para Zarnic (2002) não resta dúvida de que as medidas *antidumping* nos EUA, embora pautadas na legislação internacional, são impostas baseadas mais no jogo político interno do que na eficiência da indústria nacional protegida, reforçando seu caráter seletivo e discriminatório.

Gráfico 1 – Setores protegidos pelos EUA com medidas antidumping contestadas na OMC



Fonte: elaboração própria com base em WORLD TRADE ORGANIZATION, 2014.

Nesta perspectiva, as medidas *antidumping*, em especial uma de suas metodologias, o *zeroing*, tem posto em prova os limites do OSC, tendo absorvido a atividade dos membros, dos Grupos Especiais e do Órgão de Apelação mais que qualquer outra controvérsia (US..., 2011). De acordo com Bown e Prusa (2011, p. 370), “o Zeroing has been the subject of more than 13% of all WTO panel investigations (phase 2) and almost 20% of all WTO AB reports (phase 3)”.

⁵ Ver CINTRA, 2007.

O *zeroing* é um método de cálculo de *dumping* onde apenas as transações nas quais o preço do produto é menor que seu valor normal são utilizadas para o cálculo do *dumping*, excluindo as transações nas quais o preço do produto é maior que seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações nas quais não ocorre *dumping* não são levadas em consideração. Por exemplo, se tivermos três transações de importação, sendo na primeira o valor do produto importado no mercado importador de US\$100 e no mercado exportador de US\$150; na segunda, o valor no importador de US\$75 e no exportador de US\$100; e na terceira, o valor no importador de US\$175 e no exportador de US\$100, a margem média de *dumping* seria zero, pois a terceira transação anularia o *dumping* das anteriores. Porém, com o *zeroing* a terceira transação é ignorada e o resultado é uma margem positiva de *dumping* de US\$75. Na prática, com o *zeroing* é mais fácil converter um *dumping* negativo em positivo se a mudança de preços ocorrer por uma variação na demanda e não nos custos de importação (SAGGI; WU, 2013).

Logo, ao excluir parte das transações, ocorre inflação artificial das margens de *antidumping* e haverá o aparecimento positivo de *dumping*. Na prática, com o *zeroing* é mais fácil converter um *dumping* negativo em positivo se a mudança de preços ocorrer por uma variação na demanda e não nos custos de importação (SAGGI; WU, 2013, p. 377).

EUA e UE eram os maiores praticantes do *zeroing* (e os únicos contestados sobre isso na OMC), contudo, com as derrotas nos casos *EC – Bed Linen* para a Índia (DS141, em 1998) e *EC – Pipe Fittings* para o Brasil (DS219, em 2000) a UE deixa de utilizar o método e passa a demandar painéis como primeira ou terceira parte contra os EUA para que também deixassem de usar. Desde então, a OMC tem condenado o uso desta metodologia e os EUA tornam-se os únicos a utilizá-la (US..., 2011; SAGGI; WU, 2013).

Logo, das 39 vezes em que os EUA foram contestados na OMC sobre sua aplicação de medidas *antidumping* em 19 vezes foi discutido o uso do método do *zeroing* contra países desenvolvidos e em desenvolvimento – UE, Japão, México (aço), Canadá, Equador (camarão), Tailândia (camarão), Vietnã, Brasil (suco de laranja) e Coreia do Sul (lâminas de diamante) (SAGGI; WU, 2013; PRUSA; RUBINI, 2013; BOWN; PRUSA, 2011)⁶. Em todos estes casos o *zeroing* aplicado pelos EUA foi condenado e o OSC recomendou que a metodologia fosse alterada. Mesmo assim, embora alegassem o contrário, as leis *antidumping* dos EUA continuaram em desconformidade com a OMC.

Somente em dezembro de 2006 os EUA proibiram o uso do *zeroing* nas novas investigações iniciais de margens de *dumping*, permitindo a prática nas outras fases (revisões administrativas, *five-year sunset reviews* e *new shipper reviews*) dos processos de direitos *antidumping* já em vigor, originando novos conflitos comerciais. Assim, em dezembro de 2010, o Departamento de Comércio (USDOC) propôs a extensão da proibição de utilizar o *zeroing* nas revisões administrativas, tentando evitar a retaliação por parte da UE, Japão e outros parceiros comerciais. Soma-se a isso a pressão que os EUA tem feito por uma legalização explícita da metodologia do *zeroing* nas negociações da Rodada Doha, conquanto afirmem que o Acordo *Antidumping* já permita esta prática (US..., 2011).

No entanto, a OMC e a UE mostraram-se céticas quanto ao pleno cumprimento desta medida pelos EUA, pois a proposta não chega a prever danos ou outros tipos de compensação e apenas serviria para os casos futuros (US..., 2011). Além do mais, a nova determinação do USDOC deixa uma margem de manobra para a possível utilização do *zeroing* ao permitir a aplicação de método de comparação diferente e mais apropriado para as *reviews*, sem esclarecer qual seria este método, nem quando seria apropriado usá-lo (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011). Todavia, um painel entre México e EUA no âmbito do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) concluiu que o uso do *zeroing* é inconsistente também com a lei estadunidense (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011).

6 Ou seja, 10 Estados demandaram a análise do *zeroing* na OMC.

Em janeiro de 2011 o resultado do painel *US – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea* era contrário à prática estadunidense e em abril de 2011 o painel *US – Orange Juice* também condenava o uso do *zeroing*. Assim, havia jurisprudência interna e externa favorável à adequação das normas dos EUA na questão do *antidumping*. Entretanto, somente em fevereiro de 2012, após acordos entre EUA, UE e Japão de seus conflitos sobre *zeroing*, é que os EUA deixaram de usar o *zeroing* nas revisões administrativas, *five-year sunset reviews* e *new shipper reviews* (CHO, 2012; SAGGI; WU, 2013). Conquanto, a ausência de compensações por direitos impostos anteriormente e o problema apontado acima sobre a margem para a utilização do *zeroing* continue existindo no texto final do USDOC (CHO, 2012).

Conclusão

Após a análise do Acordo Antidumping e das contestações na OMC sobre as medidas antidumping, especialmente sobre o uso do *zeroing* para calculá-las, vemos que, embora os EUA sejam os patrocinadores das ideias kantianas e democráticas de institucionalismo, cooperação e liberalização econômica, muitas vezes não cumprem com as regras estabelecidas internacionalmente.

Vemos que os EUA utilizam-se constantemente do protecionismo direto e indireto em segmentos tradicionais: em vez de diminuir barreiras comerciais, terminam por criar novas e remodelar antigas. E quando contestados na OMC por tais barreiras, demoram para cumprir as normas vigentes no regime internacional de comércio. Percebemos, portanto, que a adequação dos EUA a normas da OMC nem sempre ocorre tranquilamente, pelo contrário, pode ser altamente conturbada. “Os principais casos desse tipo ocorrem quando o nível de poder do contestador é similar ao norte-americano e o tema é sensível” (LIMA, 2009, p. 5). Ocorrendo em grande medida, muito mais devido a fatores internos que aos constrangimentos externos.

Referências

- BOWN, Chad P.; PRUSA, Thomas J. US Anti-Dumping: Much Ado about Zeroing. In MARTIN, William J.; MATTOO, Aaditya (eds.). *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*. London: CEPR and the World Bank, 2011. Disponível em: <<http://econweb.rutgers.edu/prusa/cv/45%20-%20much%20ado%20about%20zeroing.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.
- BRASIL. Embaixada do Brasil em Washington. *Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços Brasileiros no mercado dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Funcex, 2007. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/material/estudos/Barreiras2007.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2011.
- CARVALHO DA ROSA, L.; FEISTEL, P. R.; MEDEIROS, F. S. B.; LOPES, T. A. M. Barreiras dos Estados Unidos as exportações do suco de laranja brasileiro. *Estudos do CEPE*, nº38, jul/dez 2013. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/3480>>. Acesso em: 23 mai. 2014.
- CHO, Sungjoon. No More Zeroing?: The United States Changes its Antidumping Policy to Comply with the WTO. *Insights*, Volume 16, Issue 8, Mar. 2012. Disponível em <<http://www.asil.org/insights/volume/16/issue/8/no-more-zeroing-united-states-changes-its-antidumping-policy-comply-wto>>. Acesso em: 02 out. 2014.
- CINTRA, Rodrigo. *Agendas, Atores e Lobbies na tomada de decisão em política externa comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos)*. 2007. 295 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4893/1/Rodrigo%20Cintra_Tese%20Doutorado%20UnB%202007.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2014.

- CORDOVIL, Leonor Augusta Giovine. *O interesse público no antidumping*. 2009. 345 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20102011-131305/pt-br.php>>. Acesso em: 06 fev. 2014.
- DI SENA JÚNIOR, Roberto. *Comércio Internacional e Globalização: a cláusula social na OMC*. Curitiba: Juruá, 2003.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Re: Calculation of the Weighted Average Dumping Margin and Assessment Rate in Certain Antidumping Duty Proceedings. Carta de resposta a Mr. Ronald K. Lorentzen, Deputy Assistant Secretary for Import Administration International Trade Administration (ITA), Department of Commerce (DOC), 18 Fev. 2011. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/page/4/?tema=internacional>>. Acesso em: 07 set. 2014.
- FONSECA, Márcia Batista da; HIDALGO, Álvaro Barrantes. A formação da ALCA e os prováveis efeitos sobre as exportações agrícolas brasileiras. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 44, n.1, Mar. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032006000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 mai. 2014.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. *Text of the General Agreement*. July 1986. Geneva. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.
- GLOBAL TRADE ALERT. 2014a. Search measures by... Disponível em: <http://www.globaltradealert.org/measure?page=16&tid=All&tid_1=494&tid_3=2201>. Acesso em: 27 set. 2014.
- _____. 2014b. Statistics for Category: Implementing Jurisdiction. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org/site-statistics/table/3#>>. Acesso em: 27 set. 2014.
- GOYOS JÚNIOR, Durval de N. *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai*. São Paulo: Observador Legal, 1995.
- LIMA, Thiago. O Desafio de Ganhar e Levar: um estudo sobre a reação dos EUA em contestações agrícolas na OMC. *Cadernos CEDEC*, nº 84, Edição Especial CEDEC/INEU, p. 1-40, nov. 2009. 2009a. Disponível em <https://www.academia.edu/7730181/O_DESAFIO_DE_GANHAR_E_LEVAR_UM_ESTUDO_SOBRE_A_REA%C3%87%C3%83O_DOS_EUA_EM_CONTESTA%C3%87%C3%95ES_AGR%C3%8DCOLAS_NA_OMC>. Acesso em: 09 fev. 2011.
- PRETO, Carolina C. L. *Criador e criatura: os Estados Unidos e a Organização Mundial do Comércio (OMC)*. 2011. 169 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/itemlist/category/62-2011.html>>. Acesso em: 09 set. 2014.
- PRUSA, Thomas J.; RUBINI, Luca. United States – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea: It’s déjà vu all over again. *World Trade Review*, 12, 2013, p. 409-425.
- RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIANA, Manuela Trindade. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 55, n. 2, Dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2014.
- SAGGI, Kamal; WU, Mark. Yet Another Nail in the Coffin of Zeroing: United States – Anti-Dumping Administrative Reviews and Other Measures Related to Imports of Certain Orange Juice from Brazil. *World Trade Review*, Vol. 12, Special Issue 02, Apr. 2013, p. 377-408.
- THORSTENSEN, Vera H. *OMC Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- US Commerce Department Contemplates Limits on “Zeroing”, In Bid to Ease Trade Tensions. *International Centre for Trade and Sustainable Development – BRIDGES*, v. 15, n. 1, 19 Jan. 2011. Disponível em <<http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-commerce-department-contemplates-limits-on-%E2%80%98zeroing%E2%80%99-in-bid-to-ease>>. Acesso em: 28 set. 2014.

- WORLD TRADE ORGANIZATION. Agreement on implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. 1994. In: *Final Act of the Uruguay Round*. Marrakesh, Apr. 1994. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2014.
- _____. *Dispute Settlement: The Disputes*. Chronological list of disputes cases. 2014. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 31 mai. 2014.
- ZARNIC, Z. Antidumping. In: *Seminar in Aussenwirtschaft*, Christian-Albrechts-Universität Zu Kiel – Department of Economics (Institut Für Vwl), 17 Mai. 2002.

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender como os EUA foram constrangidos a deixar de utilizar o zeroing para o cálculo de medidas antidumping. O método utilizado para o cálculo das medidas antidumping é relevante e tem sido alvo de contestações internacionais dado que União Europeia e EUA utilizavam um método que favorece a aparição de dumping, o zeroing. Porém, com a primeira condenação do método pela OMC, a União Europeia deixa de utilizá-lo e o constrangimento fica para os EUA que se tornaram o único Estado a utilizá-lo.

Abstract

The goal of this article is to understand how USA was constraint to leave use the zeroing for calcite anti-dumping measures. Anti-dumping measures serve as compensation obtaining advantages caused by the use of dumping. The method used for calculating the anti-dumping measures is relevant and has been the target of international challenges as the European Union and the United States used a method that favors the appearance of dumping, zeroing. But with the first sentence of the method by the WTO, the European Union fails to use it and is embarrassment to the US that became the only state to use it.

Palavras-chaves: Acordo Antidumping; Estados Unidos; Organização Mundial do Comércio;; zeroing.

Key-words: Anti-dumping Agreement; United States; World Trade Organization; zeroing.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 24/09/2015

Flexibilidades do TRIPS e acesso a medicamentos

Flexibilities of TRIPS and access to medicines

Leticia de Souza Daibert*

Roberto Luiz Silva**

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 29 a 36]

Introdução

Na reunião do Conselho do TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) de abril de 2001, um grupo de países em desenvolvimento¹ iniciou discussões sobre a interpretação e a aplicação de dispositivos do Acordo, com o objetivo de esclarecer o significado e o alcance das exceções contidas no Acordo e, em especial, estabelecer uma relação entre os direitos de Propriedade Intelectual e o acesso a medicamentos.

O processo de consultas resultou na edição da Declaração Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública, de 2001 (Declaração de Doha). O tema de acesso a medicamentos foi, então, inserido na nova rodada de negociações da OMC – Rodada Doha.

Um dos maiores desafios enfrentados é o de estabelecimento de mecanismos que possam conduzir à manutenção de um equilíbrio entre interesses públicos e privados, de forma a incentivar a inovação e, ao mesmo tempo, promover um aumento do acesso a medicamentos.

A Decisão do Conselho Geral do TRIPS para Implementação do Parágrafo 6 da Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, de 30 de agosto de 2003 (Decisão do Conselho de 2003), conseguiu aprimorar o mecanismo de emissão de licenças compulsórias e produção de medicamentos genéricos, principalmente em situações de emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência². Isso vai de encontro aos interesses defendidos pelos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (LDC) nas negociações.

A Decisão do Conselho de 2003 veio ainda a autorizar expressamente as importações paralelas, para que os países com capacidade de produção insuficiente possam adquirir medicamentos a preços mais acessíveis, e possam, assim, atender as necessidades prementes de saúde pública de suas populações.

O Brasil, por meio do Decreto 3.201/99, internalizou as modificações introduzidas pela Decisão de Conselho de 2003, para permitir a concessão de licença compulsória de ofício, nos casos de emergência nacional e de interesse público³.

* Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, Brasil (leticiadaibert@gmail.com);

** Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, Brasil (rlsnet@uol.com.br);

1 Grupo composto pelo Grupo Africano, Barbados, Brasil, Bolívia, República Dominicana, Equador, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Paquistão, Paraguai, Filipinas, Peru, Sri Lanka, Tailândia e Venezuela.

2 Conselho Geral – Decisão relativa à implementação do parágrafo 6º da Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública (WT/L/540), anexo, como adotada em 2 de setembro de 2003, Art. 1 (b).

3 Arts. 1º e 2º do Decreto 3.201, de 6 de outubro de 1999.

Em 2005, a Índia promoveu uma série de reformas à sua lei de proteção a direitos de propriedade intelectual. Estendeu-se a possibilidade de proteção por patente a comida e a medicamentos, alteração esta levou ao florescimento e ao fortalecimento da indústria de medicamentos genéricos no país. As reformas também incluíram dispositivos que autorizam a emissão de licenças compulsórias para a produção e exportação de fármacos para qualquer país com capacidade produtiva insuficiente ou inexistente, que esteja enfrentando problemas de saúde pública (HANSON, SHIMOTAKE, 2006, 309).

Com essas modificações, a Índia adaptou a sua legislação interna às modificações implementadas pela Decisão do Conselho de 2003, criando um ambiente para o crescimento de sua indústria nacional, ao mesmo tempo em que gerou condições para que o fim de melhoria do acesso a medicamentos fosse atingido.

Ainda em 2005, o Brasil anunciou que reunia as condições necessárias para a produção da versão genérica de um medicamento anti-retroviral denominado Kaletra, cuja patente era de titularidade de *Abbott Laboratories*. Como sabido, o governo brasileiro fornece, pelo sistema único de saúde – SUS, tratamento gratuito para os portadores de HIV/AIDS. A redução dos custos de tratamento fazia-se necessária para mais pacientes pudessem ter acesso aos medicamentos.

Iniciou-se, então, um processo de negociações entre o governo brasileiro e o laboratório titular da patente, com o objetivo principal de se chegar a uma composição amigável para o conflito. Ao final, as partes entraram em um acordo para que o laboratório fornecesse medicamentos a custos mais baixos, sem que houvesse a necessidade de emissão de uma licença compulsória. Com o acordo, tanto os direitos de patente do laboratório, quanto os de acesso a medicamento pela população foram preservados (TODRES, HYLE, MARCOGLIESE, 2006).

As rodadas de negociação no âmbito do Conselho Geral do TRIPS relativas ao acesso a medicamentos têm por desafio principal alcançar um equilíbrio equitativo entre os direitos dos titulares das patentes de fármacos, o interesse público envolvido no incentivo à inovação, e o direito de acesso dos pacientes a medicamentos a preços acessíveis. Os esforços dos Estados membros ao reformarem as suas legislações internas têm por objetivo solucionar os mesmos desafios.

Nas seções seguintes, serão analisadas com maior detalhamento as principais implicações da Rodada Doha relativas aos direitos de PI e a saúde pública.

Necessidade de adoção de mecanismos mais eficientes de implementação das flexibilidades proporcionadas pelo TRIPS

A Declaração de Doha foi promulgada com o objetivo de responder às demandas dos países em desenvolvimento e LDC relativas à relação entre o TRIPS e o acesso a medicamentos. O TRIPS autoriza os Estados signatários a adotar uma série de medidas de limitação dos direitos de propriedade intelectual, incluindo as necessárias atender a propósitos de saúde pública. Ao longo de sua vigência, no entanto, verificou-se que os mecanismos originalmente previstos no Acordo eram insuficientes para se promover um equilíbrio entre os interesses públicos e privados, especialmente no tocante à promoção de acesso a medicamentos já existentes e à promoção de pesquisa e desenvolvimento de novas drogas (WATAL, 2001, 134).

Para alguns observadores internacionais, a crise do *anthrax* fez com que o interesse público nos debates na Rodada de Doha se voltasse para a solução de problemas relacionados com a saúde pública. Naquela ocasião, os EUA se viram na necessidade de obter acesso rápido a um medicamento patenteado, cujo titular, o laboratório Bayer, não era capaz de prover (CORREA, 2006, 58).

A adoção da Declaração de Doha foi indicativa de uma predisposição dos Estados a aceitar que os demais membros utilizem o sistema de flexibilidades contidas no TRIPS para promover o aumento do acesso a medicamentos e a melhora das condições de saúde pública.

A Declaração esclareceu o conteúdo e o alcance dispositivos de flexibilização do TRIPS, mantendo o comprometimento dos membros em relação à observância das regras estabelecidas sob o Acordo. A liberdade dos Estados para determinarem as circunstâncias sob as quais as licenças compulsórias podem ser emitidas, por exemplo, continuou incontroversa. Por esta razão, não se pode afirmar que a existência de uma situação de emergência seja uma pré-condição para a emissão das licenças compulsórias (WATAL, 2001, 134).

A expressão “emergência nacional” não encontra definição em nenhum dos acordos da OMC e tampouco na Declaração de Doha. A Organização Mundial da Saúde fornece parâmetros interpretativos do termo, consolidadas no *Working Paper for Regional Consultations*. Segundo o documento, a emergência de saúde pública deve apresentar ao menos uma das seguintes características: produção de um grave impacto; ser incomum ou inesperada; implicar em risco significativo de contaminação internacional ou em risco de imposição de restrições a viagens ou ao comércio internacional⁴.

Com relação à necessidade de esgotamento internacional dos direitos de patente, a Declaração de Doha esclareceu que, sob o TRIPS, os Estados são livres para estabelecer seus regulamentos próprios sobre o tema.

O instrumento prevê, ademais, a extensão do prazo para que os LDC se adaptem às normas do TRIPS, com respeito aos produtos farmacêuticos, até o ano de 2016 (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001, Art. 7).

Foi discutido, ainda, o problema da efetividade da emissão de licenças compulsórias para países com capacidade limitada de produção de medicamentos. Verificou-se a necessidade de se disponibilizar, no mercado internacional, medicamentos genéricos para suprir esta demanda, principalmente se considerado o disposto no Art. 31 (f) do TRIPS:

f) esse uso será autorizado predominantemente para suprir o mercado interno do Membro que autorizou;

A Declaração de Doha reconheceu expressamente a existência do problema, demandando que o Conselho do TRIPS encontrasse uma solução rápida e eficiente para a questão. A solução foi oferecida a partir da Decisão do Conselho de 2003:

6. Reconhecemos que os membros da OMC com capacidade de produção insuficiente ou inexistente no setor farmacêutico podem enfrentar dificuldades no uso efetivo de licenças compulsórias sob o TRIPS. Nós instruímos o Conselho do TRIPS a encontrar uma solução rápida para este problema, e relatar ao Conselho Geral até o final de 2002⁵. (Tradução nossa.)

A Decisão do Conselho de 2003, muito embora reconheça que a proteção da saúde pública seja um dos objetivos a serem buscados por meio da aplicação das normas do TRIPS, também reconhece a importância

4 International Health Regulations, Working Paper for Regional Consultations. IGWG/IHR/Workingpaper/12.2003, de janeiro de 2004. Para a importância dos relatórios da OMS na interpretação dos tratados da OMC, vejam-se os seguintes julgados: *EC-Asbestos*, para. 162; e *US-Shrimp*, paras. 89-91.

5 “6. We recognize that WTO Members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002.” (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001)

da proteção da propriedade intelectual para o fomento da pesquisa e do desenvolvimento (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001, Art. 3).

O reconhecimento da existência de fortes impactos dos direitos de propriedade intelectual, especialmente das patentes, sobre o acesso a medicamentos e a saúde pública, foi uma das maiores vitórias dos países em desenvolvimento e LDC na Rodada Doha até o momento.

É preciso ter em mente, no entanto, que os direitos de PI constituem um, mas não o único fator a influenciar os níveis de saúde pública. A importância da proteção destes direitos é inclusive reafirmada na Declaração, através do compromisso dos Estados para com a observância das obrigações e dos direitos assumidos sob o TRIPS (WATAL, 2001, 136).

O alcance da Declaração de Doha

O âmbito de aplicação da Declaração de Doha está definido em seu parágrafo primeiro:

1. Reconhecemos a gravidade dos problemas de saúde pública que afligem muitos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, especialmente os resultantes do HIV/AIDS, tuberculose, malária, e outras epidemias⁶. (Tradução nossa.)

As enfermidades mencionadas no parágrafo transcrito merecem grande atenção por se tratarem de epidemias já confirmadas em alguns países, principalmente no continente africano, mas estão descritas a título meramente exemplificativo. Não há que se cogitar na aplicação da Declaração a um número limitado de doenças. Tampouco há que se argumentar que a aplicação da Declaração está restrita a medicamentos. Ao contrário, ela abrange qualquer método, produto ou tecnologia direcionados aos cuidados com a saúde.

De fato, o objetivo principal da Declaração de Doha foi o de obter o reconhecimento de que nada no TRIPS deveria ser interpretado de forma a impedir que os Estados signatários adotassem medidas para proteger a saúde pública (CORREA, 2006, 61). Esta preocupação foi incluída, de forma expressa, no texto da declaração. Senão, vejamos:

4. Concordamos que o TRIPS não impede e não deveria impedir que Membros adotem medidas para a proteção da saúde pública. Consequentemente, enquanto reiteramos nosso comprometimento com o TRIPS, reafirmamos que o Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de forma a apoiar o direito dos Membros da OMC a proteger a saúde pública e, em particular, a promover o acesso de todos a medicamentos⁷. (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001. Tradução nossa.)

A redação do parágrafo 4 não é clara com relação a qual interesse deve prevalecer, no conflito entre a proteção aos direitos de propriedade intelectual e a proteção à saúde pública.

6 "1. We recognize the gravity of the public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics." Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001.

7 "4. We agree that the TRIPS Agreement does not and should not prevent Members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO's Member's right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all." Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001.

CORREA defende que a interpretação do TRIPS deve ser feita de forma a promover a prevalência da saúde pública sobre interesses comerciais (CORREA, 2006, 62). A posição do autor foi confirmada pelo DSB, no caso *EC-Asbestos*⁸:

Neste caso, o objetivo da medida é a preservação da vida e saúde humana (...). O valor buscado é vital e importante no mais alto grau⁹. (*EC-Asbestos*. Para. 172. Tradução nossa.)

A interpretação aqui defendida, embasada tanto pela doutrina, quanto pelas decisões do órgão de solução de controvérsias da OMC, é a de que as normas do TRIPS não devem afetar negativamente o direito de os Estados membros implementarem políticas de proteção à saúde pública. A saúde pública é um valor que deve prevalecer sobre os interesses comerciais.

Propriedade intelectual e saúde pública mantêm entre si uma relação delicada de complementariedade, uma vez que na ausência de medicamentos eficazes, não seria possível o sucesso de políticas de saúde pública (CORREA, 2006, 63); e sem que o acesso a medicamentos seja facilitado, não existe a possibilidade de se desenvolver uma política de saúde pública abrangente e eficiente.

A segunda parte do 4 aborda diretamente a questão da flexibilização das normas do TRIPS:

4.

(...)

Nesta conexão, reafirmamos o direito dos Membros da OMC de utilizarem, de forma plena, as normas no TRIPS, que provêm a flexibilidades para este propósito¹⁰. (Tradução nossa.)

Vê-se que a Declaração reafirma o direito de plena utilização das flexibilidades contidas no TRIPS pelos Estados. Este fato é indicativo de que o uso dessas flexibilidades é entendido como sendo de acordo com o espírito e propósito do Acordo. O intérprete deve, portanto, considerar as necessidades de saúde pública quando da análise da compatibilidade entre a adoção de uma medida excepcional e as normas contidas no Acordo.

Efetiva utilização dos mecanismos de flexibilidade

O Conselho do TRIPS foi investido do mandato de encontrar uma solução rápida e eficiente, para que os Estados com capacidade de produção farmacêutica insuficiente ou inexistente possam utilizar o sistema de licenciamento compulsório satisfatoriamente. É o que se depreende da leitura do parágrafo 6 da Declaração:

6. Reconhecemos que os membros da OMC com capacidade de produção insuficiente ou inexistente no setor farmacêutico podem enfrentar dificuldades no uso efetivo de licenças compulsórias sob o TRIPS. Nós instruimos o Conselho do TRIPS a encontrar uma solução rápida para este problema, e relatar ao Conselho Geral até o final de 2002¹¹. (Tradução nossa.)

8 European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing products (*EC – Asbestos*) (WT/DS135/AB/R), como adotado em 5 de abril de 2001. para. 172.

9 “In this case, the objective pursued by the measure is the preservation of human life and health (...). The value pursued is both vital and important in the highest degree.” *EC – Asbestos*.

10 “4. (...) In this connection, we reaffirm the right of WTO Members to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement, which provide flexibility for this purpose.” Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001.

11 “6. We recognize that WTO Members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002.” Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2001.

O problema básico que perpassa esta questão é que, como visto nas seções anteriores, muitos países em desenvolvimento e LDC possuem capacidade insuficiente ou absolutamente nula para produzir medicamentos.

Uma outra questão é que, até a Declaração, o TRIPS passaria a vigorar plenamente em todos os Estados-membro da OMC até o ano de 2005. Esse fato, por si só, poderia significar um aumento das dificuldades para aquisição de medicamentos a preços mais acessíveis, uma vez que as patentes de medicamentos passariam a vigorar inclusive em países com forte indústria de medicamentos genéricos, como a Índia e o Brasil.

Considerando-se que um dos principais objetivos da Declaração de Doha é o de promover o acesso de todos a medicamentos, uma solução conforme o parágrafo 6 não poderia ser implementada, a menos que se criassem mecanismos auxiliares para que os países sem capacidade para a produção das drogas também pudessem se beneficiarem do sistema (CORREA, 2006, 74).

A Decisão do Conselho de 2003 veio responder aos desafios identificados para a execução da Declaração. A Decisão estabelece três exceções diferentes para as obrigações postas nas alíneas f e h, do Art. 31, do TRIPS, com respeito aos fármacos.

Com a Decisão, passa-se a admitir uma exceção ao requisito de que as licenças compulsórias sejam emitidas para abastecer predominantemente o mercado interno do país que as emite. Reconhece-se expressamente a possibilidade de que um terceiro país produza medicamentos genéricos e os exporte para atender as necessidades de um Estado importador elegível.

1. As obrigações de um Membro exportador sob o Artigo 31 (f) do TRIPS serão excepcionadas com respeito à concessão pelo mesmo de uma licença compulsória na extensão necessária para fins de produção de produto(s) farmacêuticos e sua exportação para (um) Membro(s) importadores elegíveis, segundo as condições especificadas abaixo¹²: (Tradução nossa.)

A exceção em análise é válida, ainda, com relação a qualquer país em desenvolvimento ou LDC que seja parte de um acordo regional de comércio. Isto significa que a exceção é válida pelo menos para a metade dos países que compõem a lista de LDC das Nações Unidas. Aumenta-se, destarte, o poder de compra de medicamentos, e facilita-se a produção interna dos mesmos.

O pagamento de remuneração adequada ao titular da patente também é excepcionado, desde que o Estado exportador dos produtos farmacêuticos já o tenha remunerado por ocasião da emissão da licença de exportação. Evita-se, assim, que o titular da patente seja remunerado duas vezes (pelo país exportador e pelo país importador) pela emissão de licença compulsória sobre um mesmo produto (WATAL, 2001, 138).

2. Quando uma licença compulsória é emitida para os mesmos produtos em um Membro importador elegível, a obrigação deste Membro sob o Artigo 31 (h) devem ser excepcionadas com respeito a estes produtos para os quais remuneração segundo a primeira sentença deste parágrafo foi paga pelo Membro exportador¹³. (Tradução nossa.)

12 “2. The obligations of an exporting Member under Article 31 (f) of the TRIPS Agreement shall be waived with respect to the grant by it of a compulsory license to the extent necessary for the purposes of production of a pharmaceutical product(s) and its export to an eligible importing Member(s) in accordance with the term set out below in this paragraph.” Conselho Geral – Decisão relativa à implementação do parágrafo 6º da Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública, 2003.

13 “Where a compulsory license is granted for the same products in the eligible importing Member, the obligation of that Member under Article 31 (h) shall be waived in respect of those products for which remuneration in accordance with the first sentence of this paragraph is paid in the exporting Member.” Conselho Geral – Decisão relativa à implementação do parágrafo 6º da Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública, 2003.

O sistema da Decisão do Conselho foi desenvolvido de forma a atribuir poucas responsabilidades aos países importadores, especialmente aos LDC, que são aqueles que geralmente possuem capacidade interna de lidar com trâmites administrativos limitada. Dessa forma, a Decisão restabelece o equilíbrio na relação entre os titulares dos direitos de PI e aqueles que necessitam utilizar os produtos protegidos sob estes direitos.

Em 6 de dezembro de 2005, foi acordada a primeira emenda a ser introduzida no TRIPS, o *Art. 31 bis*. Ela incorpora a Decisão do Conselho de 2003 ao texto do acordo, e está, atualmente, aguardando ratificação.

Apesar de todos os esclarecimentos dados por meio da Declaração de Doha com relação à utilização das flexibilidades do TRIPS, o número de licenças compulsórias emitidas em quase vinte anos, entre 1995 e 2014, é muito baixo. Até 2003, não houve sequer um episódio noticiado de emissão de licença compulsória. O período entre 2003 e 2005 foi o que verificou o maior volume de emissões de licenças compulsórias. De 2006 até o ano corrente, identificou-se uma nova queda no número de licenças compulsórias emitidas. Esses dados contrariam as expectativas criadas com a transformação do sistema de patentes (AGITHA, 2013, 287).

Conclusão

O TRIPS apresenta hoje uma série de flexibilidades passíveis de serem utilizadas na sua implementação. Flexibilidades estas que foram objeto de esclarecimento e ampliação com a Declaração de Doha e a Decisão do Conselho do TRIPS de 2003.

O reconhecimento da proteção à saúde pública como algo que deve prevalecer sobre os interesses comerciais representou um avanço na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos nas negociações ocorridas no âmbito da OMC.

O TRIPS, como todo diploma legal, deve ser interpretado sistematicamente para que os propósitos para os quais foi estabelecido possam ser atingidos. Especialmente no caso das patentes farmacêuticas e do acesso a medicamentos, é extremamente necessário que o operador do direito busque sempre o estabelecimento de equilíbrio entre os direitos e obrigações das partes envolvidas.

A existência dos direitos de propriedade intelectual somente se justifica na medida em que eles sirvam de incentivo para a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, com a atribuição de ganhos sistêmicos a todos. O monopólio puro e simples de exploração de bens gera ineficiência econômica. É o bem estar do ser humano, com a produção de medicamentos mais eficazes e menos tóxicos, no caso de farmacêuticos, que deve ser buscada. A realização dos valores humanos maiores deve sempre informar a implementação de quaisquer normas jurídicas.

Bibliografia

Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, conforme internalizado por meio do Decreto 1.355 de 30 de dezembro de 1994.

AGITHA, T. G. TRIPS Agreement and Public Health: The Post Doha Crises. *Journal of Intellectual Property Rights*. Volume 18, maio de 2013, pp. 287-293.

Conselho Geral – Decisão relativa à implementação do parágrafo 6º da Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública (WT/L/540), anexo, como adotada em 2 de setembro de 2003.

- CORREA, Carlos María. *Propiedad Intelectual y Salud Publica*. Buenos Aires: La Ley, 2006.
- CORREA, Carlos Maria. *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: a commentary on the TRIPS agreement*. Reino Unidos: Oxford University Press, 2007.
- Declaração Ministerial sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e Saúde Pública (WT/MIN(01)/DEC/2), para.5(c), como adotada em 14 de novembro de 2001.
- Decreto 3.201, de 6 de outubro de 1999.
- European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing products (*EC – Asbestos*) (WT/DS135/AB/R), como adotado em 5 de abril de 2001.
- HASON, Averie K; SHIMOTAKE, Jean E. Recent Developments in Patent Rights for Pharmaceuticals in China and India. *Pace International Law Review*. Volume 18, Primeira Edição, Primavera de 2006. Artigo 12.
- International Health Regulations, Working Paper for Regional Consultations, IGWG/IHR/Working paper/12.2003, 12 de janeiro de 2004. Disponível em: http://www.who.int/csr/resources/publications/IGWG_IHR_WP12_03-en.pdf.
- NICOLE, Dianne; OWOEYE, Olasupo. Using TRIPS flexibilities to facilitate access to medicines. *Bulletin of the World Health Organization*. Genebra: 2013, vol.91, n.7, pp. 533-539.
- WATAL, Jayashree. *Intellectual property rights in the WTO and Developing Countries*. Haia: Kluwer Law International, 2001.

Resumo

Este artigo analisa, sinteticamente, os mecanismos de flexibilização das disposições TRIPS estabelecidas na Declaração de Doha e da decisão do Conselho Geral para TRIPS, de 30 de agosto de 2003. Busca-se ainda identificar os principais desafios que existem atualmente para a utilização efetiva destes mecanismos.

Abstract

This paper examines, synthetically, the flexibility mechanisms of the TRIPS provisions set forth in the Doha Declaration and the decision of the General Council for TRIPS of August 30, 2003. It further identifies the main challenges that currently exist for the actual use of these mechanisms.

Palavras-chave: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio; saúde pública; acesso a medicamentos.

Keywords: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIPS; public health; access to medicines.

Recebido em 10/07/2015

Aprovado em 08/10/2015

A disputa por recursos estratégicos militares chega à OMC

The dispute over military strategic resources comes to the WTO

Filipe Reis Melo*

Hamana Karlla Gomes Dias**

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 37 a 45]

Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC) tem a responsabilidade de gerenciar os acordos multilaterais e plurilaterais de comércio sobre serviços, bens e direitos de propriedade intelectual, bem como de ser um fórum para a resolução de diferenças comerciais. Tem sido, tradicionalmente, palco de disputas comerciais por conta das dificuldades encontradas pelos países em ter acesso a determinados mercados ou por conta de problemas relacionados a questões de concorrência desleal. No primeiro caso, as disputas dizem respeito a barreiras tarifárias e não-tarifárias, licenças de importação, subsídios e liberação do comércio de serviços. No segundo, os pleitos abordam temas como *dumping*, medidas compensatórias, cláusulas de salvaguarda, facilitação de comércio e respeito à propriedade intelectual.

Ao observar as disputas registradas pela OMC desde a sua fundação em 1995 até 1º de junho de 2015, vê-se que houve 496 disputas registradas. A grande maioria delas fazia referência à concorrência desleal e a alguma forma de protecionismo. Dessas 496 demandas, apenas 8 diziam respeito a restrições à exportação. As duas primeiras foram interpostas pela União Europeia por restrições à exportação de couro contra o Paquistão, em 1997, (DS 107, 07/11/1997), e contra a Índia, em 1998 (DS 120, 11/03/1998). Depois destes dois casos, só em 2009 ocorreram mais três demandas, desta vez, contra a China, por restrições à exportação de algumas matérias-primas, reclamadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia (DS 394 e DS 395, ambos em 23/06/2009) e pelo México (DS 398, 21/08/2009). Finalmente, em 2012, os Estados Unidos, o Japão e a União Europeia denunciaram a China por restrições à exportação de terras raras¹ (DS 431, DS 432 e DS 433, 13/03/2015). Portanto, a questão de restrição à exportação é um tema que foi pouco tratado no âmbito da OMC, mas que começou a ser mais recorrente a partir de 2009, quando a China passou a ser alvo de reclamações levadas à OMC sob alegação de restringir suas exportações.

A controvérsia sobre a restrição à exportação de terras raras é o foco deste artigo que procura demonstrar a importância estratégica das terras raras para a indústria militar e discutir se as regras estabelecidas no âmbito da OMC são capazes de resolver o conflito de interesses econômicos e geopolíticos das partes envolvidas no diferendo da OMC. Essa discussão não está limitada a aspectos puramente comerciais, pois o direito dos

* Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Departamento de Relações Internacionais, João Pessoa, Brazil (freismelo@yahoo.com);

** Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, Departamento de Relações Internacionais, João Pessoa, Brazil (hamanadias@hotmail.com);

1 Terras raras são um conjunto de 17 elementos químicos metálicos compreendidos entre os números atômicos 57 e 71 (Lantânio, Cério, Praseodímio, Neodímio, Promécio, Samário, Európio, Gadolínio, Térbio, Disprósio, Hólmio, Érbio, Túlio, Itérbio, Lutécio, Escândio e Ítrio).

países de dispor de seus recursos naturais está ligado diretamente à questão da soberania. Abre-se, portanto, uma importante discussão no âmbito da geopolítica mundial que interliga aspectos ambientais, econômicos, políticos, estratégicos, militares, tecnológicos, de segurança e de desenvolvimento. Aí reside a relevância desse tema que tem sido discutido na OMC. Questiona-se se as regras estabelecidas no âmbito da OMC sobre restrições à exportação são capazes de resolver o conflito de interesses entre a China e os países importadores de terras raras, recursos minerais fundamentais para a indústria militar e de tecnologia de ponta.

O artigo está dividido em três partes: na primeira faz-se uma apreciação da importância das terras raras para a indústria militar e apresenta-se o mercado mundial de terras raras. Em seguida analisa-se o diferendo das restrições à exportação de terras raras pela China, as justificativas das partes demandantes, Estados Unidos, Japão e União Europeia, e da demandada, a China. Finalmente, conclui-se argumentando que o diferendo sobre a restrição à exportação de terras raras pode ser considerado um marco na OMC por dois motivos: de um lado, a decisão da OMC de obrigar a China a não restringir as exportações de um recurso natural próprio, pode abrir novas discussões acerca do direito e da soberania dos países de dispor de seus recursos naturais; por outro, demonstra como um litígio que em princípio trataria de aspectos puramente comerciais, é bem mais abrangente, incorporando interesses de segurança nacional e estratégico-militares.

Terras raras: matéria-prima indispensável à indústria militar

Entre meados da década de 1980 até meados da década de 2000, a China passou a ter o monopólio da extração e comercialização de um conjunto de 17 minerais metálicos conhecidos como terras raras. O seu baixo custo de produção fez dela um exportador imbatível em termos de preços no mercado mundial. Diversos países produtores, inclusive os Estados Unidos que eram os líderes de produção de terras raras até a década de 1980, passaram a importar esses minerais da China.

As terras raras são minerais de particular interesse devido à sua composição química única, magnética e de propriedades fluorescentes (ROMM, 2012). Possuem características eletrônicas, óticas, magnéticas e catalíticas associadas à leveza, à resistência e à eficiência energética. Por isso, são imprescindíveis na produção de catalizadores para refino do petróleo, monitores e *laptops*, *smartphones*, *tablets*, LED, fibras óticas, ímãs resistentes a altas temperaturas, baterias recarregáveis para veículos híbridos e elétricos, turbinas eólicas, baterias de energias renováveis, painéis solares.

Para a indústria militar, são de fundamental importância na fabricação de: ligas metálicas especiais para aviação, sistemas de orientação de mísseis, controle de reações nucleares, intensificação de imagens, componentes de cápsulas espaciais e satélites, supercondutores, equipamentos de comunicação à distância por satélite e ultrassônicos, sistemas GPS, baterias de alto rendimento, sensores e orientadores por detecção ótica e magnética, vidros especiais e iluminação especial de baixo consumo e alto desempenho, radares, sonares, sistemas de mísseis e antimísseis, mísseis teleguiados, bombas, sistemas de localização por *laser*, equipamentos de visão noturna e tecnologia *stealth* (tecnologia que permite aos caças não serem detectados pelos sistemas de radar). Portanto, pode-se afirmar categoricamente que a indústria militar atual está assentada na utilização das terras raras e que a demanda mundial por este tipo de recurso tende a ser cada vez maior, estimulada pela indústria militar e civil.

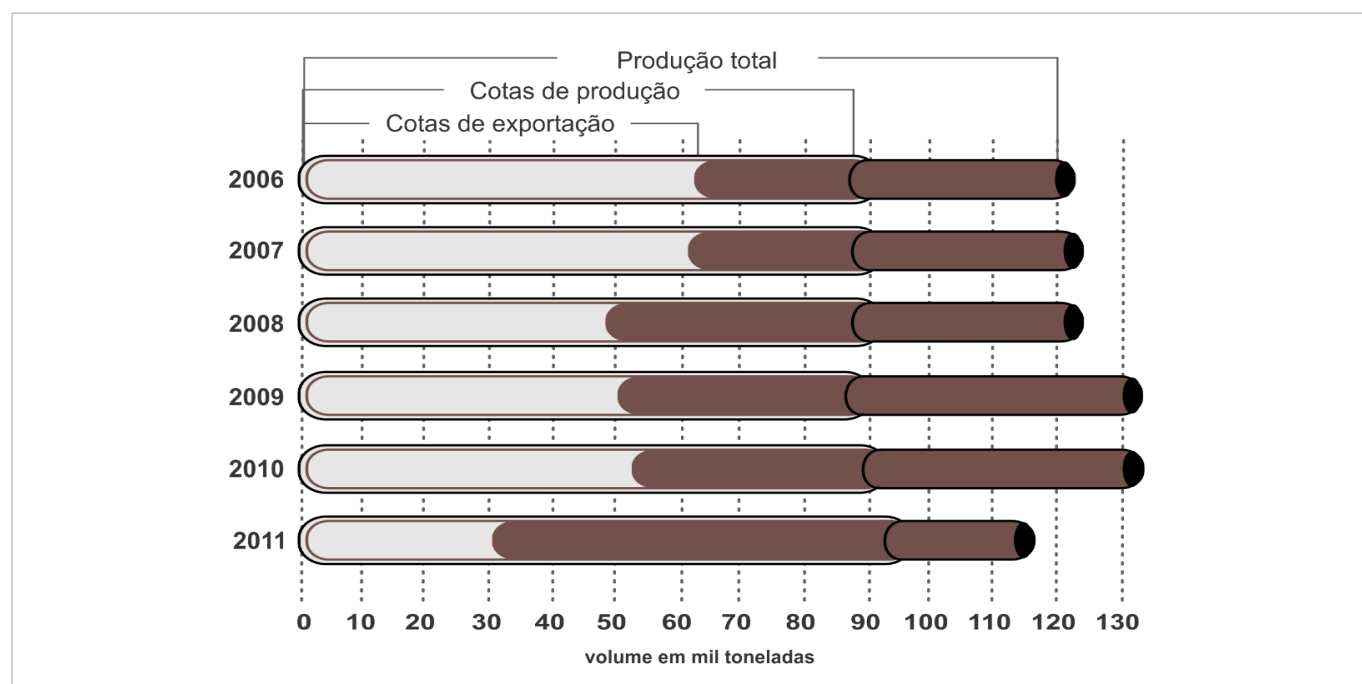
A China é o principal produtor de terras raras e possui o controle de cerca de 95% da oferta mundial (Rocio et al 2012). Entre os maiores consumidores dos compostos estão a própria China, o Japão, os EUA e a União Europeia. O baixo preço das terras raras exportadas pela China e seus enxutos custos de produção incentivaram antigos produtores de terras raras a cessarem sua produção e a tornarem-se importadores desses

recursos estratégicos. O Brasil, assim como os Estados Unidos, deixaram de produzir as terras raras no final da década de 1980 e passaram a importá-las da China.

Com a demanda doméstica crescente (mais de 70% de sua produção destina-se ao mercado doméstico), o interesse chinês de exportar terras raras diminuiu. A partir da década de 2000, a China passou a adotar medidas restritivas à exportação de terras raras, como cotas de exportação, cotas de produção, imposição de taxas de exportação e outras medidas burocráticas, a exemplo de necessidade de obtenção de licenças para exportação de terras raras. Além dessas medidas, a China adotou uma legislação que proíbe que empresas estrangeiras se dediquem à atividade mineira de terras raras. O gráfico 1 mostra como a produção chinesa total de terras raras, entre 2006 e 2011, foi sempre superior à cota de produção e à cota de exportação.

Como resultado dessas práticas, os preços internacionais das terras raras tornaram-se cerca de 20% a 40% acima dos preços praticados dentro do mercado chinês (Kerinek e Kim 2010), obrigando empresas localizadas fora do território chinês a adquirir terras raras a preços superiores aos preços cobrados às empresas localizadas na China. Esta diferença de preço fomentou o deslocamento de empresas estrangeiras que utilizam as terras raras como matérias-primas a se instalarem na China como forma de obter esse recurso a preços mais baratos.

Gráfico 1: Produção total, cota de produção e cota de exportação – China 2006-2011.



* A produção total é maior do que a cota de produção por causa da mineração ilegal que ocorre no país.

Fonte: Revista em Discussão, 2013.

Os órgãos competentes nos Estados Unidos começaram a elaborar documentos que evidenciavam a preocupação com a possibilidade de advir uma crise de abastecimento de terras raras. Em janeiro de 2011, três membros do Congresso Estadunidense escreveram uma carta ao Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert M. Gates, na qual exprimiam sua preocupação com a falta de ação do Departamento de Defesa para garantir o acesso às terras raras:

Clearly, rare earth supply limitations present a serious vulnerability to our national security. Yet early indications are the DOD [Department of Defense] has dismissed the severity of the situation to date. Based on initial discussions with the DOD Office of Industrial Policy, we understand the effort to precisely ascertain and fully comprehend DOD consumption of certain

rare earth elements is still an ongoing effort. In our view, it is a fundamental responsibility of DOD Industrial Policy to have a comprehensive understanding of the security of our defense supply chain, which requires understanding detailed knowledge of the sources and types of components and materials found in our weapon systems (Grasso, 2011, p.10).

Grasso (2011) também relatou a preocupação da United States Magnetic Materials Association, provedora de tecnologia para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos:

In February 2010, the USMMA [United States Magnetic Materials Association] unveiled a six-point plan to address the “impending rare earth crisis,” which it asserts poses a significant threat to the economy and national security of the United States (Ibid, p11).

O Departamento de Energia dos Estados Unidos publicou um relatório em 2011 (U.S. Department of Energy, 2011) ressaltando sua preocupação com o suprimento de terras raras: “Supply challenges for five rare earth metals (dysprosium, neodymium, terbium, europium and yttrium) may affect clean energy technology deployment in the years ahead” (U.S. Department of Energy, 2011, p.3).

Em 2012, o Congressional Research Service do Congresso dos Estados Unidos evidenciou claramente a preocupação com a “ameaça” que a política chinesa de exportação de terras raras impunha aos Estados Unidos:

China’s rare earth policies have raised concerns among many in Congress because rare earths are important to a number of U.S. industries, including high technology (such as advanced electronics and medical equipment) and green technology (such as hybrid cars and wind turbines). In addition, **U.S. defense industries rely on rare earths for a variety of weapon systems**. China’s export restrictions over the past two years have disrupted supplies and sharply raised prices for rare earths outside China. [...] Members have also expressed concerns that China’s virtual monopoly of rare earths may impact U.S. economic and security interests because it makes many U.S. commercial and defense industries vulnerable to supply shortages and higher prices as a result of future Chinese restrictions that could occur for economic, as well as political, reasons. Several bills have been introduced in Congress to address these concerns [...] (grifo nosso) (Morrison, 2012, p.2).

Em 2013, outro documento do Congressional Research Service (Humphries, 2013, p.8), demonstrou a preocupação com a vulnerabilidade dos Estados Unidos em relação à importação de terras raras: “Many scientific organizations have concluded that certain rare earth metals are critical to U.S. national security and becoming increasingly more important in defense applications” (Humphries, 2013, p.8).

Peter Leiter, um ex-conselheiro comercial do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, afirmou sua preocupação, ao alegar que: “O Pentágono tem sido incrivelmente negligente [...] há uma abundância de sinais de alerta de que a China use sua influência sobre estes materiais como uma arma” (Coppel, 2011).

Até 2011, os Estados Unidos importavam da China 100% das terras raras das quais precisavam (Lima, 2011). Essa situação atribui ao governo chinês, no curto prazo, o poder de controlar os suprimentos cruciais para os sistemas de defesa e para toda a cadeia produtiva de computadores e tecnologias de energias renováveis dos Estados Unidos.

Os Estados Unidos estão em alerta quanto à possibilidade de redução do fornecimento de terras raras por parte da China, bem como sobre as consequências para a fabricação de mísseis guiados e armas de defesa, bem como outros produtos comerciais, como discos rígidos de computadores, telefones celulares, aparelhos

de ressonância magnética, automóveis híbridos e turbinas de vento, entre outras tecnologias sofisticadas que empregam materiais de terras raras (European Commission, 2011).

A Comissão Europeia publicou um relatório no início de 2011, intitulado “Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials”, no qual revela sua preocupação com a disponibilização de certas matérias-primas no mercado mundial (European Commission, 2011). O relatório lista 14 matérias-primas, dentre as quais as terras raras.

No mesmo ano, no mês de julho, a Comissão Europeia publicou outro relatório sobre as vulnerabilidades da União Europeia acerca do acesso determinadas matérias-primas. O suprimento de terras raras para a indústria europeia aparece no relatório como uma das preocupações centrais:

For example, rare earths are essential for high performance permanent magnets in wind turbines or electric vehicles, catalytic converters for cars, printed circuit boards, optical fibres, and high temperature superconductors. The EU is completely dependent on imports, with China accounting for 97% of world production in 2009. At the same time, no recycling or substitution processes for rare earths are currently commercially viable (European Commission, p.12).

No que se refere à situação do Japão, também podem ser constatados motivos contundentes para a preocupação com restrições chinesas ao acesso desses minerais já que esse país importa 82% de suas terras raras da China (Revista em Discussão, 2013). O Japão cuja economia está assentada no desenvolvimento de produtos com conteúdo tecnológico avançado, depende do acesso às terras raras para a sobrevivência de seus parques industriais, que produzem uma grande variedade de peças e produtos finais com presença desses minerais.

A China começou a dar indícios de que pretendia usar seu controle sobre o fornecimento de terras raras ao embargar as exportações do minério para o Japão, em represália pela prisão do comandante de um barco de pesca chinês em uma área marítima rivalizada pelos dois Estados (FRANÇA, 2012).

Desde o final dos anos de 1950, a China teria se apercebido sobre a importância estratégica das terras raras. Hurst (2010) menciona ter havido, pela China, um conhecimento técnico-científico prévio sobre esses minerais, além da ciência acerca das suas grandes reservas de terras raras. Tanto o é que foi declarado por Deng Xiaoping em 1992: “o Médio Oriente tem o petróleo, a China, as terras raras” (LOUREIRO, 2013).

Os constrangimentos no acesso às terras raras provocaram reações e fomentaram a tomada de decisões por parte dos países que se sentiram prejudicados com a redução da oferta mundial desses minerais. Os Estados Unidos reativaram a mina de Mountain Pass, na Califórnia, através da empresa Molycorp Minerals, fabricante de ligas de metal para a produção de ímãs. Empresas japonesas deram início à procura por novas jazidas no Vietnã e no Cazaquistão. Na Austrália, a empresa Lynas, detentora da jazida de Mount Weld, iniciou o processo de desenvolvimento de um projeto mineiro, devido a um contrato feito com a empresa francesa Rhodia, que envolve a garantia do abastecimento de terras raras (Yacine, 2010). A empresa alemã Tantalus Rare Earths AG encontrou alternativas para os riscos do desabastecimento de terras raras na identificação e desenvolvimento de trabalhos de exploração e de projetos mineiros fora da China, principalmente na África (TRE-AG, 2010).

De forma geral, a partir da segunda metade da década de 2000, vários países procuraram iniciar ou reiniciar a produção de terras raras, como são os casos dos Estados Unidos, do Canadá, da Índia, da Austrália, de Malawi e do Brasil (European Commission, 2010).

O tempo necessário para se conseguir produzir terras raras a escala industrial não é curto. Em determinados casos, chega a ser necessário cerca de 10 anos entre a inicialização da mineração até a produção final (European Commission, 2011). Além do alongado tempo necessário para domínio da produção, também é imprescindível investimentos de grande vulto e a utilização de tecnologia de ponta.

A disputa na OMC

A União Europeia, o Japão e os Estados Unidos iniciaram em março de 2012 uma disputa na OMC contra a China por causa de suas medidas restritivas à exportação de terras raras e outros minerais. O Brasil foi terceiro interessado nessa disputa.

Os demandantes do Painel alegaram que a China, quando impôs barreiras às exportações das terras raras, descumpriu os artigos VII, VIII, X e XI do GATT 1994, além dos parágrafos 2(A)2, 2(C)1, 5.1, 5.2, 7.2, 8.2 e 11.3 da Parte I do Protocolo de Acesso da China à OMC, bem como das obrigações firmadas no parágrafo 1.2, Parte I do mesmo Protocolo.

Os demandantes –Estados Unidos, União Europeia e Japão– alegaram que a vantagem competitiva que a China possui referente à fabricação e comercialização de terras raras tem o intuito de coagir a transferência de indústrias para a China, o que poderia resultar em perda de emprego e de capacidade produtiva noutros países, além de colaborar para o desenvolvimento chinês em detrimento dos demais países.

Também alegaram que as restrições chinesas causaram, por um lado, aumento dos preços internacionais e, por outro, desvirtuaram a livre concorrência, ao impor que as empresas estabelecidas fora da China comprassem terras raras a preços maiores do que os preços praticados dentro do mercado chinês, oferecendo assim, uma vantagem competitiva às empresas concorrentes localizadas na China. Essas medidas são interpretadas pelos demandantes como “subsídios artificiais” que beneficiam as empresas chinesas. Foi desse modo que a tensão gerada pela dificuldade de acesso a uma matéria-prima fundamental à indústria militar chegou à OMC.

Detentor do monopólio mundial de produção de terras raras, o governo chinês, segundo os países demandantes, impôs restrições quantitativas, requisitos de licenciamento e procedimentos adicionais com o intuito de aplicar restrições quantitativas à exportação de terras raras, incluindo taxas e formalidades às restrições ao direito de exportar, como requisitos para pré-exportação e aplicação de capital mínimo. Alegaram que a China impôs essas restrições de maneira imparcial, não uniforme e não transparente. Acusaram ainda que tais medidas foram tomadas sem a devida publicação.

Em sua defesa, a China argumentou que a restrição à exportação de terras raras chinesas não foi direcionada a nenhum país em especial, e que não houve nenhuma forma de protecionismo comercial, mas que a política foi elaborada a partir da preocupação com a preservação do ambiente, do uso e do desenvolvimento sustentável dos recursos” (Orsi, 2012).

Desse modo, a China declarou não ter infringido as normas da organização da qual faz parte, mas sim que sua “política é destinada a proteger os recursos e o meio ambiente e a obter o desenvolvimento sustentável” (China, 2012). Neste sentido, as restrições à exportação são necessárias para proteger seu meio ambiente. O argumento da China é que o país precisa eliminar o grande passivo ambiental gerado pela mineração ilegal. A favor desse argumento está o fato de que cerca de 20% das terras raras produzidas em 2011 vieram de garimpos ilegais, enquanto em 2006 essa proporção foi de 37,5% (Em Discussão, 2013).

O governo chinês informou que está preocupado com “poluição do ar, poluição da água e resíduos radioativos da indústria de terras raras”, principalmente pelo fato de existir empresas de pequeno porte que trabalham no setor sem adquirir as licenças necessárias, pois mesmo que as terras raras não sejam radioativas, são detectadas em minérios que possuem o elemento radioativo tório (Orsi, 2012).

O governo chinês argumenta que a redução da exportação de terras raras baseia-se no princípio reconhecido pela OMC de que “todo país tem o direito de regular, limitar ou proibir a exploração de seus recursos naturais com objetivos de preservação do meio ambiente” (Lima, 2011), já que o artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1947 garante aos países o direito de tomar medidas comerciais restritivas para preservar recursos naturais. O artigo XX do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

garante aos países o direito de tomar medidas comerciais restritivas para preservar recursos naturais. No entanto, o *caput* do mesmo artigo diz que essas medidas devem ser tomadas de maneira não discriminatória e não podem constituir uma forma de restrição disfarçada do comércio internacional. O que pretende este artigo é evitar que um país utilize a seu favor o artigo XX para reduzir a exportação, mas mantenha (ou aumente) a exploração e o consumo interno do recurso, o que evidenciaria uma prática desleal, segundo a OMC. Para esta, a redução da exportação só seria legal se fosse acompanhada de uma redução similar da exploração e do consumo interno do referido recurso natural, o que, de fato, não ocorreu, conforme dados apresentados no Gráfico 1.

Eis, portanto, uma relevante discussão no âmbito da geopolítica mundial que relaciona aspectos ambientais, econômicos, políticos, estratégicos, militares, tecnológicos e de segurança e desenvolvimento, os quais parecem estar além das possibilidades da OMC quanto à regulamentação da matéria.

Seja intencional ou não, o fato é que os países produtores de terras raras permitiram que a China se tornasse soberana nessa produção. Por um período de 50 anos, a China tem investido na pesquisa e no desenvolvimento das terras raras e, além da mineração, apostou amplamente na cadeia produtiva à jusante.

Dentre as variadas alegações das partes do dissídio junto à OMC, a China, de um lado, defende sua soberania permanente acerca da exploração e do comando de seus recursos naturais. Do outro lado, os demandantes registram descumprimento às regras de livre comércio pela China, especialmente no que se denominam restrições quantitativas ou cotas de exportação com a finalidade de aumentar a oferta ao produtor doméstico.

A discussão não está limitada a aspectos puramente comerciais, pois o direito dos países de dispor de seus recursos minerais está ligado diretamente à questão da soberania. Abre-se, portanto, uma importante discussão no âmbito da geopolítica mundial que interliga aspectos ambientais, econômicos, políticos, estratégicos, militares, tecnológicos e de segurança e desenvolvimento. Aí reside a importância desse tema que tem sido discutido no âmbito da OMC.

Considerações finais

A demanda por terras raras no mundo é significativa e deve se tornar mais importante ainda no futuro, especialmente nas áreas de alta tecnologia. Atualmente, esses minerais estão presentes em vários produtos comerciais, bem como na esfera da indústria militar.

As terras raras são insubstituíveis e como até o momento não há componentes descobertos que façam ou que tenham propriedades parecidas, resta apenas ponderar pela inquestionável importância desses componentes globalmente por conta de sua interferência em todo o mundo moderno tecnológico.

Vários países são produtores potenciais de terras raras, no entanto, a China, além de dominar o mercado mundial de óxidos de terras raras, domina também o mercado de metais e de ligas desses elementos. A posição dominante da China tem causado uma grande dependência por parte de muitos países. Um plano estratégico parece ter sido concebido e implementado na China ao longo das últimas décadas, com o objetivo de se construir uma cadeia produtiva integrada no país. As políticas de pesquisa e desenvolvimento, de proteção do mercado interno e de construção de uma cadeia para agregação de valor parecem ser pontos importantes desse plano.

Os relatórios especializados e a disputa que chegou à esfera da OMC indicam que as restrições à exportação de terras raras, por parte da China, não se configuram apenas como uma questão comercial levada à OMC. O Painel finalizado em 2014, concluiu que as alegações utilizadas pela China não foram convincentes e, portanto, as restrições não poderiam ser justificadas. A China, ao cumprir a decisão estabelecida pela OMC,

estará renunciando, de certo modo, a sua soberania, bem como a seu poder de realizar políticas estratégicas de desenvolvimento. Assim, caso cumpra com as determinações do Painel, estará pondo à disposição um produto estratégico.

Conclui-se que as regras estabelecidas no âmbito da OMC não são capazes de resolver o conflito de interesses econômicos e estratégicos das partes envolvidas no diferendo da OMC sobre as terras raras, já que os interesses de soberania e de segurança militar parecem ser mais importantes que unicamente acordos comerciais.

O fato é que o caso das terras raras pode constituir-se num marco em termos de restrição à exportação, visto que a controvérsia não abrange apenas os aspectos puramente econômicos e comerciais. Vai além disso, já que abrange questões estratégicas de segurança militar e de direito dos países em dispor de seus recursos naturais, o que está diretamente relacionado à questão da soberania.

Assim, o que parecia uma mera questão de disputa comercial na OMC, como as demais, se analisada profundamente, mostra um conjunto de variáveis envolvidas que acaba por levar a outro patamar, uma questão que certamente foge da competência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Referências

- Coppel, Emily. 2011. Rare Earth Metals and U.S. National Security. American Security Project. Fevereiro. Disponível em: <http://americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2011/02/Rare-Earth-Metals-and-US-Security-FINAL.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2015.
- European Commission, 2010. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials. Brussels, Version of 30 July 2010. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf. Acesso em: 01 jul. 2015.
- European Commission, 2011. Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials. Brussels, 2.2.2011. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0025:FIN:en:PDF>. Acesso em: 01 jul. 2015.
- França, Martha San Juan. 2012. Terras que Valem Ouro, 2012. Disponível em: <http://www.cetem.gov.br/clipping/terrara-unesp-ciencia.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.
- Grasso, Valerie Bailey. 2011. Rare Earth Elements in National Defense: Background, Oversight Issues, and Options for Congress. Congressional Research Service: March 31. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41744.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2015.
- Humphries, Marc. 2013. Rare Earth Elements: The Global Supply Chain. Congressional Research Service: December 16. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41347.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2015.
- Hurst, Cindy. 2010. China's Rare Earth Elements Industry: What Can the West Learn? Disponível em: <http://fmso.leavenworth.army.mil/documents/rareearth.pdf/>. Acesso em: 20 Jan. 2014.
- Lima, Paulo Cesar Ribeiro. 2011. Terras Raras: a importância de um plano estratégico. Estudos & Pesquisas. Caderno AsLegis. Janeiro/abril. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11394>. Acesso em: 30 jun. 2015.
- Loureiro, Francisco Eduardo Lapido. 2013. O Brasil e a Reglobalização da Indústria das Terras Raras. CETEM / MCTI. Rio de Janeiro.
- Morrison, Wayne M. 2012. China's Rare Earth Industry and Export Regime: Economic and Trade Implications for the United States. Congressional Research Service: April 30. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42510.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

- Orsi, Carlos. 2013. Senado discute marco regulatório para exploração de terras raras. Disponível em: <http://www.tnsustentavel.com.br/noticia/8717/Senado+discute+marco+regulatório+para+exploração+de+terras+raras>. Acesso em: 12 dez. 2013.
- Revista em Discussão. 2013. Brasília: Senado Federal. Ano 4, no 17, set. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/revista-em-discussao>. Acesso em: 30 jun. 2015.
- Rocio et al. 2012. Terras-raras: situação atual e perspectivas. BNDES Setorial. no 35, mar., pp.369-420. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3511.pdf. Acesso em: 30 jun. 2015.
- Romm, Tony. 2012. Rare earth metals common in tech, defense. Politico Pro. Disponível em: <http://www.politico.com/news/stories/0312/73974.html>. Acesso em: 20 maio 2013.
- TRE-AG. 2010. Tantalus Rare Earths AG publishes preliminary essay results: Up to 31% REO. 2010. Disponível em: www.tre-ag.com. Acesso em: 24 Mar. 2014.
- U.S. Department of Energy, 2011. Critical Materials Strategy. December, 2011. Disponível em: http://energy.gov/sites/prod/files/DOE_CMS2011_FINAL_Full.pdf. Acesso em: 01 jul. 2015.
- Yacine, J.P. 2010. Terres rares: La face cachée du monopole chinois. Disponível em: <http://www.questionchine.net/terres-rares-la-face-cachee-du-monopole-chinois>. Acesso em: 30 jan. 2014.

Resumo

Este artigo procura demonstrar a importância estratégica das terras raras para a indústria militar e discutir se as regras da OMC são capazes de resolver o conflito de interesses das partes envolvidas no painel da OMC que teve início em 2012 sobre restrição à exportação de terras raras.

Abstract

This paper aims to demonstrate the strategic importance of rare earth for the military industry and discuss whether the rules of WTO are able to resolve the conflict of interests in the dispute settlement of WTO that was requested in 2012 on rare earths export restrictions.

Palavras-chave: Terras raras; Indústria militar; Restrição à exportação; Organização Mundial do Comércio.

Keywords: Rare Earths; Military Industry; Export Restrictions; World Trade Organization.

Acknowledgments

Este trabalho é produto de projeto de pesquisa financiado com recursos do Edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 43/2013.

Recebido em 14/07/2015

Aprovado em 08/10/2015

BRICS e OMC: Conflitos de interesses e condicionantes políticos

BRICS and OMC: Conflicts of interest and political factor

Dmitri Felix Nascimento*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 151, set.-out. 2015 [p. 46 a 54]

Introdução

Os conflitos de interesses dos Estados Nações se encontram no cerne das disputas por novos mercados e maior influência geopolítica, tendo em vista as capacidades materiais e as formas de persuasão política que os países possuem em introduzir seus produtos, mercadorias e capitais nos termos da globalização, com barreiras por muitas vezes “invisíveis” dado o nível de competição entre os autores. Ao mesmo tempo em que a defesa da soberania passa a ser modificada por causa de decisões tomadas nas entidades multilaterais.

No contexto internacional, as disputas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento atingem diretamente a questão da soberania nacional no que diz respeito à adesão (ou não) de regras que obstaculizam certos setores da economia. Os fatores que ocasionam os baixos índices de desenvolvimento atingem diretamente os países menos industrializados que se veem dependentes de produtos primários vulneráveis às variações de preços das commodities, sofrendo restrições a seus produtos manufaturados e semimanufaturados.

Questões como regularização de investimentos, controle sobre a taxação de produtos e serviços, abertura de mercados para os países em desenvolvimento tendem a encontrar barreiras por parte de países desenvolvidos, no contraditório discurso da abertura comercial evidenciando na prática a frequência do protecionismo dos países desenvolvidos.

A criação dos BRICS (2009) sinaliza uma proposta de reordenamento das regras hegemônicas na aliança entre os países desenvolvidos e entidades multilaterais. A tentativa dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) de se firmarem no cenário internacional enquanto bloco alinhado com interesses comuns pode ser observado na forma como estes tem se posicionado em conjunto seja nas Cúpulas dos BRICS (I – VI) e nas Conferências Ministeriais da OMC em Genebra (2009 e 2011) e Bali (2013). Evidenciando as fragilidades das negociações da Rodada de Doha (2001).

A insatisfação dos países BRICS com o formato das instituições multilaterais de comércio e finanças internacionais, principalmente após a crise de 2008, tem sido abordada em seus documentos conjuntos oficiais, com posturas e decisões políticas que apontam para a tentativa de mudanças da OMC e na reforma do sistema financeiro. Podemos então indagar se há uma (ou alguma) estratégia em comum do bloco para algum tipo de reforma na OMC, confundindo-se com estratégias particulares de cada membro para se contrapor a hegemonia dos países desenvolvidos.

Este estudo tem como objetivo levantar questões sobre os arranjos das relações internacionais, colocando os países dos BRICS e a OMC como agentes internacionais em conflito geopolítico. Desta maneira abordaremos

* Universidade de Lisboa, Departamento de Política Comparada, Lisboa, Portugal (dmitri.nascimento@ics.ul.pt).

tais pontos de análise: O papel histórico que a OMC tem para os países desenvolvidos; as consequências da entrada da China e da Rússia na OMC; as proposições dos BRICS para a OMC, e concluindo com a recente descoberta de negociações secretas envolvendo os EUA e UE e mais 23 países sobre o “T- treaty trinity”, a tríade TPP (Trans-Pacific Partnership)-TISA (Trade In Services Agreement)-TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

Mediante as abordagens sobre o recente debate de uma “ordem mundial multi-regional” (Hurrell, 2007; Flermes, 2010) analisaremos sobre o real significado do papel dos países “emergentes” e atuais pólos de poder, no nosso caso os BRICS, observando as ações que se desenvolveram após a crise de 2008, observando as questões do multilateralismo. Acrescentando a perspectiva da abordagem de Robert Cox e da Teoria Crítica sobre as categorias de forças (expressada como potencialidades) que determinados Estados interagem por dentro das relações internacionais nas correntes identificadas como hegemônicas e/ou contra-hegemônicas.

OMC: Extensão da política externa dos países desenvolvidos?

A hegemonia do bloco de países desenvolvidos capitaneados pelos Estados Unidos da América (EUA), União Europeia (UE), Japão e Canadá nas entidades multilaterais vem nestes últimos anos encontrando oposição dos BRICS em vários termos (DAVIDOV, 2012).

Os níveis de participação, intervenção e integração dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento englobam análises que tem como realidade histórica a natureza da construção das entidades multilaterais a nível internacional após a II Guerra Mundial (1939-1945).

No campo do comércio, finanças e moedas as entidades como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (WTO) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) são as entidades que se estruturam para influenciar nas regras comerciais perante o mercado global e a política externa e interna dos países em geral (DOS SANTOS, 2005).

Após a II Guerra Mundial, os EUA iniciam um período de planejamento estratégico de sua política exterior na perspectiva de aprofundar as tendências liberais das economias de mercado com a finalidade de diminuir as barreiras comerciais, que a partir desta visão, era preciso facilitar as regras para a circulação de mercadorias e bens de capital (CHOMSKY, 1999).

Mesmo que neste período pós-II Guerra Mundial houvesse uma forte influência do pensamento da escola keynesiana, de intervenção estatal nas áreas estratégicas da economia americana, sobretudo no campo militar, foi necessário nessa estratégia uma intervenção na reconstrução da Europa, em particular da Alemanha, e do Japão, o Plano Marshall.

Algumas entidades norte-americanas de caráter empresarial e acadêmico tiveram destaque na formulação da nova ordem mundial, como coloca René Dreyfuss (1987):

O Committee for Economic Development (CED) desenvolveu uma intensa e bem articulada campanha, em conjunto com os empresários e intelectuais do Council on Foreign Relations (CFR), para estimular e para moldar a criação do sistema de Bretton Woods (1944), centrado no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional e mais tarde no General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Além disso, travou intensa batalha ao público e as elites dos Estados Unidos para a aprovação, no congresso norte-americano, das novas instituições públicas internacionais que iriam constituir a matriz da nova ordem internacional do pós-guerra (p.53).

Com as crises das décadas de 60 e 70, o “consenso” keynesiano passa a sofrer modificações diante dos objetivos da política externa norte-americana. É também neste período que o pensamento neoliberal passa a ganhar influência nos sucessivos governos norte-americanos, sobre empresários de grandes multinacionais e nas universidades, um exemplo são as tendências econômicas neoliberalizantes defendidas pela Escola de Chicago (EUA) coordenada por Milton Friedman e Friderich Hayek.

Esta mudança no quadro de crise internacional da década de 70 pode ser observada em dois momentos subsequentes, como coloca Paulo Roberto de Almeida (2004):

Do ponto de vista de sua filosofia original os compromissos assumidos em 1944 em Bretton Woods já tinham sido seriamente abalados em 1971, quando os EUA decidiram suspender, unilateralmente, o padrão de câmbio fixo e a garantia estatutária de conversibilidade do dólar em ouro, encerrando irremediavelmente, e de maneira brutal, uma etapa histórica do sistema financeiro e monetário internacional (p. 129).

O segundo momento podemos elencar que com o fim da rodada de Tóquio (1973-1979) os EUA, no governo de Ronald Reagan (1981-1989), impulsionam medidas liberalizantes em todo mundo com estímulos as privatizações e abertura de capital, pressionando a URSS no campo político e militar, e estendendo as ações de coações a partir de intervenções e apoio militares em várias partes do mundo (Granada, guerra Irã-Iraque, Nicarágua, Líbia, Afeganistão).

No campo macroeconômico a leitura desta administração havia sido que ocorrera “excesso de concessões aos países em desenvolvimento e por lacunas que deixaram de fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos” (ALMEIDA, 2014), e isto deveria mudar.

Não por acaso a Rodada de Punta del Este-Uruguai (1986-1994) ocorre numa conjuntura da política internacional particular onde pode-se observar três aspectos centrais.

A queda do bloco soviético (1991) e a fragmentação do poder da Rússia no leste europeu possibilitou a abertura de novos mercados e medidas de liberalização da economia em escala global e nos ex-países socialistas. O privilégio dado aos setores rentistas vinculados ao capital especulativo do mercado financeiro diminuiu a capacidade produtiva das indústrias nacionais destes países (Rússia, Ucrânia, Países Bálticos, Polônia e outros) submetendo-os a um papel periférico neste novo panorama. As mudanças na desestruturação do antigo regime soviético tiveram como efeito a desativação de centenas de fábricas e outros setores da economia que não tinham a proteção do Estado frente à concorrência internacional. Na Rússia, por exemplo, durante governo Boris Ieltsin, foram 225 mil empresas estatais privatizadas (KLEIN, 2007), tal situação gerou a crise russa em 1998 com consequências globais. O crescimento do país chegou a níveis menores dos que nos tempos da URSS, em 1991 com um PIB de 516,8 bilhões de U\$\$ para 195.9 bilhões de U\$\$ em 2000.

Um segundo aspecto foi o processo de abertura e consolidação da China no mercado global, que já havia entrado com pedido de adesão a OMC como país membro desde 1986. Apenas para destacar que o crescimento chinês de 1987-1991 foi em média de 6,2%, e de 1997-2001 de 6,3%. A importância das reformas graduais em etapas nos anos 80 e 90 teve como meta a “reforma do setor industrial, com melhor gestão das empresas públicas e lançamento das pequenas e médias empresas controladas criaram a base localmente, base do crescimento industrial (CARVALHO, 2010)”.

E um terceiro aspecto foi a ascensão de governos alinhados com o Consenso de Washington e a política externa norte-americana em grande parte da América Latina (Brasil, Argentina, Uruguai, México, Peru), que adotaram medidas como privatizações de setores estratégicos da produção, câmbio flutuante, altas taxas de juros, dependência das flutuações do dólar e dolarização da economia, abertura sem restrições alfandegárias, as quais ocasionaram um baixo crescimento do produto interno bruto, falta de incentivos para a indústria local, reprimarização da economia e a desregulamentação das economias nacionais latino-americanas.

Este conjunto de fatores políticos e econômicos complementados com a dinamicidade da economia americana que operava com “a articulação estrutural entre o sistema de crédito, a acumulação produtiva das empresas, o consumo privado e a gestão das finanças privadas e do Estado...fundado nas relações entre hegemonia monetária, expansão do crédito, valorização de ativos e crescimento econômico” (TAVARES e BELLUZO, 2012, p.134) possibilitou o que se chama de “globalização americana” da década de 90.

Esta dada conjuntura provocou as medidas adotadas na Rodada do Uruguai ratificando em grande parte os acordos sobre serviços, investimentos e propriedade intelectual que os países desenvolvidos, em especial os EUA, União Europeia, Japão e Canadá, pautaram como forma de controle dos mercados, cada vez mais especializados com produtos de alta tecnologia.

Muito embora, como coloca John H. Jackson (especialista e representante americano nas rodadas da OMC), em *Sovereignty, the WTO, and changing Fundamentals of International Laws*, as ações do governo americano no que diz respeito ao alinhamento da política interna com a política externa são contraditórias (JACKSON, 2012, p.123). Um dos exemplos está no requisito de determinadas leis que são colocadas nos espaços da OMC, e que muitas vezes sofrem restrições no congresso americano ou que passam por um longo processo a ser aprovadas e efetuadas.

A entrada da China e da Rússia na OMC

A admissão da República Popular da China e da Federação Russa como membros da OMC demonstra a lenta capacidade de mudanças que esta organização multilateral é constituída internamente. A China após um processo de 16 anos passa a integrar a OMC como uma concorrente global com capacidade de rivalizar econômica, política e militarmente, contrabalanceando o poder hegemônico estadunidense.

Podemos verificar algumas medidas que a China teve que adotar para ser aceita na OMC:

- O reconhecimento por parte da China de que não há distinção nas regras de competitividade entre suas empresas e as estrangeiras: “Todos os particulares e empresas, incluídas as empresas com capital estrangeiro e as não registradas na China, receberão um tratamento não menos favorável que o outorgado as empresas chinesas no respeito ao direito a ter atividades comerciais (WTO)” assim como proibido o controle de preços a fim de proteger a indústria nacional.
- Fica também ratificado que a China “eliminará a prática de fixar preços duplos, assim como as diferenças no trato outorgado as mercadorias produzidas para a venda na China e as produzidas para a exportação (WTO)” e a adesão de que “todas as empresas terão direito a importar e exportar todo tipo de mercadorias e comercializar com elas em todo território aduaneiro, salvo algumas poucas exceções limitadas (WTO)”.
- Não obstante a via de mão dupla que a OMC projetou para a entrada da China na entidade seria com o objetivo de “regular” a circulação de mercadorias cada vez mais expansiva deste país e ao mesmo tempo aproveitar o seu ascendente mercado consumidor.

Estes compromissos trouxeram grandes impactos na política interna e externa chinesa e abriu novos campos de estudos nas relações internacionais:

With regard to the theme of China's participation in global governance, the existing studies primarily focus on China's participation in international institutions, China's compliance with the rules of international institutions and the impact of international institutions on China's domestic politics and foreign policy (LIU, 2014).

Contudo a participação chinesa na ordem global tem sido de apontar enfaticamente a necessidade de reformas nas entidades internacionais, e principalmente, no âmbito do comércio e das finanças.

Após a crise de 2008, a política externa chinesa tem colocado questões que tensionam a atual estrutura da OMC pautando propostas que vão de encontro com as políticas dos países desenvolvidos.

A tentativa de projetar saídas em defesa dos países em desenvolvimento, e de seu próprio interesse, caracteriza as decisões oficiais chinesas na OMC. Uma delas é a proposta de colocar limites aos países desenvolvidos na adoção de medidas *anti-dumpings* contra os países em desenvolvimento.

Outra proposta, amplamente defendida pelos BRICS, é a de encontrar mecanismos de gerenciamento global dos fluxos financeiros internacionais condicionando o controle das operações bancárias no sentido de precaver os impactos da crise de 2008.

Em 14 anos como membro da OMC, a China participa nas disputas comerciais com 13 casos como reclamante, 33 como demandado e 119 como terceiro. Dos países com ações como reclamante são 9 casos contra os EUA e 4 em relação a UE. E como demandado responde em 16 casos pelos EUA, 3 do Canadá, 4 do México, 7 da UE, 2 do Japão e 1 da Guatemala.

Dentre os casos mais significativos nos processos de solução de problema estão os de direito a propriedade intelectual, as publicações e produtos audiovisuais, serviços de pagamento eletrônico, e medidas *anti-dumping* (WTO, 2014).

O aumento da influência chinesa conflitua com a hegemonia estadunidense por várias razões. Principalmente no âmbito econômico, a presença marcante do capital e das empresas chinesas com investimentos em todo o mundo, fortemente nos continentes africanos e latino-americanos impulsiona uma corrida pelo pódio de maior economia do mundo, com um PIB de 10,4 trilhões de U\$\$ (EUA – 16,768 trilhões de U\$\$), as alianças em parceria com a Rússia, nas áreas energética e militar, remonta os tempos da guerra fria. O aumento do contingente americano com a 7ª Frota do Comando do Pacífico na região próxima a China (com 80 navios, 140 aviões e 40.000 fuzileiros) (<http://www.c7f.navy.mil/forces.htm>) demonstra a preocupação na disputa no campo militar e geopolítico no continente asiático.

A entrada da Rússia na OMC ocorre tardiamente, em 2012, após ter entrado em processo de adesão desde junho de 1993, meses antes da ratificação da Constituição da Federação Russa em dezembro do mesmo ano.

Causas políticas e econômicas retardaram a entrada da Rússia na OMC. A crise financeira e a bancarrota de 1998 desgastaram a capacidade produtiva do país com perdas significativas no campo econômico e social, aliado a dificuldades internas como a tentativa de independência da região do Cáucaso na Chechênia (1998-2000). A ascensão de Vladimir Putin (2000) como presidente conduziu uma política de recuperação nacional no campo interno e externo colocando o país outra vez, desde a queda da URSS, no xadrez das potências mundiais. Aliado a subida dos preços do petróleo e gás no mercado mundial reforçaram o papel das empresas controladas pelo Estado como a Gazprom Neft.

Dentre as medidas que a Rússia acatou no acordo da OMC estão as normas sobre tarifas e contingentes, concordando em diminuir em média: as tarifas de produtos agropecuários de 13,2 a 10,8%; de produtos manufaturados de 9,5 a 7,3%; no setor de telecomunicações eliminaria o limite da participação de capital estrangeiro de 49% em 4 anos; a eliminação das restrições quantitativas de importação; e tornaria igualitária as tarifas de produtos importados na utilização de ferrovias nacionais. A Rússia também deveria eliminar todos os programas de subsídios a suas indústrias e modificar leis que estivessem valorizando os produtos nacionais em relação aos produtos estrangeiros, na agropecuária se praticaria a eliminação progressiva da ajuda a produção interna. Qualquer outra decisão neste âmbito o país deveria apresentas as causas para uma avaliação nos conselhos da OMC sendo sujeito ao Órgão de Exame das Políticas Comerciais da entidade. Com pouco tempo de adesão, a Rússia já responde como reclamante em dois casos contra a UE, como demandada em 5 casos e como terceiro em 21 casos.

Não obstante, a Rússia atua como reclamante contra a UE e vice-versa. Num contexto de crise política na Ucrânia (2013), violentas manifestações ocorreram em Kiev contra o presidente deposto Viktor Ianoukovytch pela sua proximidade com a Rússia e não preferência em selar um acordo com a UE. A resposta russa se evidenciou na incorporação da Criméia como estado da Federação e no apoio a guerra por autonomia ainda em curso no leste da Ucrânia e na região de Donbass nas províncias de Donetsk e Lugansk.

A UE e EUA agiram então com medidas de sanções econômicas no campo comercial e financeiro contra a Rússia, com restrições que abrangem o setor bancário, industrial, energético e militar. Em contra proposta a Rússia restringiu produtos agropecuários e automotivos da UE. Sem dúvida, um cenário de guerra econômica que a OMC esta longe de ser o espaço de resolução para tal nível de embate.

BRICS e OMC: espaço de rivalidades

O multilateralismo defendido pelos BRICS coloca-se como um “valor” que reforça os laços desses países na busca por uma alternativa para além da unipolaridade. A influência regional baseada na capacidade material e política em influenciar nas entidades multilaterais regionais é representada no caso do Brasil no Mercosul, a Rússia na Comunidade dos Estados Independentes e União Econômica Eurasiática, a China na Comunidade Econômica Ásia-Pacífico, e a África do Sul na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, coloca-se assim a necessidade de reforçar laços com aliados que hegemonizam em suas regiões.

Enfaticamente, os BRICS almejam uma reforma nas instituições multilaterais por maior representação dos países em desenvolvimento nas decisões, mas será que é possível encontrar alguma estratégia em comum deste bloco na OMC?

Podemos interpretar que uma das características dos BRICS como aliança, fórum ou coalizão se baseia no objetivo tático em combater certas medidas dos países desenvolvidos, seja na OMC, FMI e BM, que prejudicam o desenvolvimento econômico em suas áreas de influência, tendo em comum no entendimento que “os integrantes do BRIC adotam discurso contrário ao protecionismo comercial e às barreiras não tarifárias praticadas por diversos países, principalmente por países desenvolvidos. Por fim, reforçaram a necessidade de cooperação técnica em vários setores (IPEA, p. 22)”.

Há concepções que entendem que a participação dos BRICS na OMC são “predominantemente divergentes” (RIOS e VEIGA, 2013). Temáticas como redução de tarifas em produtos agrícolas encontram resistência da China e da Índia, redução de tarifas para manufaturados discordantes da posição brasileira e russa, e a proposta de modelo alternativo de moeda ao dólar contraria os interesses chineses.

Apesar destas divergências há alguns elementos que podem ser identificados como um processo de consolidação desse grupo em meio as pressões externas, “na governança global, é possível explorar a necessidade de construção de uma nova ordem internacional pautada pela multilateralidade e pelas reformas dos organismos internacionais, inclusive com o apoio dos BRICS para que o Brasil assuma um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e uma maior coordenação comercial tanto no âmbito da OMC”(POCHMAN, 2012).

Analisando os documentos assinados pelos BRICS a referência sobre a necessidade de mudanças na OMC há citações no primeiro documento em conjunto elaborado:

Ressaltamos a importância do sistema de comércio multilateral, consubstanciado na Organização Mundial do Comércio, para proporcionar um diálogo aberto, estável, equitativo e não discriminatório para o ambiente do comércio internacional. Neste contexto, nós nos comprometemos a instar todos os Estados a resistir a todas as formas de protecionismo comercial e a lutar contra restrições disfarçadas ao comércio (I Cúpula dos BRICS).

Nas declarações feitas nas seis cúpulas dos BRICS há menções em todas sobre a necessidade de reforma na OMC objetivando a adoção de medidas que incorporem as demandas dos países em desenvolvimento. Na declaração da V Cúpula é apontada a indicação do próximo diretor-geral da OMC de algum país em desenvolvimento, acontecendo com a indicação do brasileiro Roberto Azevedo na condução de diretor-geral. No entanto, o real avanço está na tentativa concreta em reformar as estruturas internas da OMC. Os BRICS identificam como avanço o sistema de resolução de controvérsias adotado pela entidade que resguarda ao país reclamante tanto quanto ao demandado o direito de “judicializar” o conflito de interesse econômico, porém apontam para a reforma do Entendimento sobre Solução de Controvérsias para que as pressões dos países desenvolvidos não prejudique a atividade comercial de determinados setores dos países em desenvolvimento gerando em demasia casos de medidas anti-dumping, como os casos que os EUA fazem com a China.

Os BRICS apoiaram o entendimento com base nos pressupostos da Implementação do Acordo sobre Facilitação do Comércio que determina a diminuição da burocracia das transações, principalmente as atividades portuárias. Ao mesmo tempo que, segundo estudo do IPEA, os BRICS adotaram medidas restritivas ao comércio internacional tanto para produtos importados como para exportação de determinados produtos após a crise de 2008.

O acordo ratificado na VI Cúpula na criação do novo Banco de Desenvolvimento e no tratado do Arranjo Contingente de Reservas com montantes de capital iniciais de 100 bilhões U\$\$ para cada tratado, com o propósito de que estes países “continuam a enfrentar restrições de financiamento significativos para lidar com lacunas de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável (VI Cúpula)” e de se “contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo (VI Cúpula)”. Contraditoriamente, parte destes recursos serão acessados com permissão do FMI, algo como uma consulta, entidade abertamente criticada nas declarações conjuntas.

A interdependência entre China e os EUA tem relação direta por causa das divisas ainda serem em dólar e pela participação como credor na dívida americana que chega a 103,2% (2014) do PIB americano. Os chineses são os maiores credores desta dívida no valor de 1 trilhão e 261 bilhão de U\$\$, o Brasil o quinto (261,5 bilhões de U\$\$), a Índia o décimo (107,7 bilhões de U\$\$) e a Rússia o décimo sétimo (69,9 bilhões de U\$\$) (<http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>).

Considerações finais: EUA/UE *versus* BRICS

Grande parte da fatia do PIB dos países desenvolvidos e em desenvolvimento é constituída pelo setor de serviços. O terceiro setor tem um papel preponderante na atual reestrutura produtiva e na absorção de novas tecnologias, havendo uma competição de larga escala a nível global. Não por acaso as medidas que os países desenvolvidos vêm colocando como prioridades nas negociações da OMC abordam a desregulamentação do setor de serviços, principalmente o financeiro, incluindo outras áreas como telecomunicações, seguros, transportes, tráfico aéreo e marítimo, comércio de internet, serviços de entrega, e outras. Em 2013, havia uma expectativa que os tratados que haviam sendo negociados sobre a TISA poderiam oferecer uma perspectiva de um volume de 15,6 bilhões de euros para a UE e 10,4 bilhões de euros para os EUA (MARCHETTI e ROY, 2013).

A participação do setor terciário nos BRICS compreende sucessivamente para o PIB do Brasil 69,3%, Rússia 60,3%, Índia 57%, China 46,1% (2013), África do Sul 68,3% (2011) correspondendo a importância que tem o setor para a economia e geração de emprego e renda para estes países.

Em junho de 2014 o Wikileaks publicou que os EUA e UE junto com outros 23 países se reuniam secretamente, coincidentemente no mesmo período da reunião de ministros da OECD em Paris, no intento de formular um tratado sobre a desregulamentação do setor de serviços, a TISA (Acordo de Tratado de Serviços).

Recentemente, em junho de 2015, o Wikileaks publicou uma série de documentos de classificação confidencial do alto escalão do Commissariado da União Europeia e de autoridades dos EUA. Em pauta negociações sobre a desregulamentação do setor de telecomunicações e serviços financeiros. Em forma de ata, os pontos colocam em destaques as cláusulas e os países que referendam tais medidas. Estas negociações determinam a projeção de funcionamento do setor de serviços que estavam sendo negociados com o objetivo de alinhar o interesse de países que controlam 68,2% deste mercado mundial com perspectiva de entrar em vigor clandestinamente por 4 anos sem precisão de acordo ou ratificação na OMC, parlamentos nacionais/regionais ou, simplesmente, informação à sociedade civil.

Estas reuniões secretas não contavam com a participação dos BRICS, Argentina, Equador, Venezuela e Bolívia, países que questionam a falta de participação e transparência nas entidades multilaterais, e a hegemonia econômica dos países desenvolvidos.

A ausência dos BRICS nestas negociações (ou o fato delas acontecerem secretamente) evidenciam a nosso ver algumas suposições: O papel reduzido e descrédito que a OMC tem tido em desempenhar a função de entidade nas negociações multilaterais; O caráter conflitivo de interesses que o bloco de países desenvolvidos tem se empenhado a enfraquecer a influência dos BRICS; A tentativa de diminuir o potencial da China como real adversário da hegemonia americana.

Referências

- Acordo de Facilitação de Comércio da OMC: Um Guia de Negócios para Países em Desenvolvimento. <http://www.portaldaindustria.com.br/>. Ed. 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto (2004). Relações Internacionais e política externa brasileira. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2º ed.
- BAUMANN, Renato; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (2014). Os BRICS e seus vizinhos : comércio e acordos regionais. Brasília: Ipea.
- BRICS POLICY CENTER – POLICY BRIEF. RIOS, S.P. e VEIGA, P. M. (2013). Os BRICS nos foros econômicos globais: posicionamentos recentes.
- BRICS: joint statistical publication (2014): Brazil, Russia, India, China, South Africa. Rio de Janeiro: IBGE.
- CHOMSKY, Noam (1999). O que o Tio Sam quer. Brasília: Editora UNB.
- COMMANDER U.S. 7ª FLEET. <http://www.c7f.navy.mil/forces.htm>.
- COX, Robert W. (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. Millennium – Journal of International Studies, 10; 126.
- DAVYDOV, Vladímir (2012). BRICS-imperativos de la madurez. Iberoamerica, Nº2, p. 15-32.
- DOS SANTOS, Theotonio (Org.) ; XIAN, Gao (Org.) ; SHUGUANG, Xie (Org.) (2005). Hegemony and Counter Hegemony – The Globalization – Constrains and Process of Regionalization. 1. ed. Pequim: CASS PRESS.
- DREYFUSS, René Armand (1987). A Internacional Capitalista: Estratégia e Tática do Empresariado Transnacional (1918-1986). Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo. 2º ed.
- FLEMES, Daniel (2010). O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? Rev. Polit. Int. 53 (1).
- [HTTPS://WIKILEAKS.ORG/TISA](https://wikileaks.org/TISA).
- HURREL, Andrew (2007). On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society. Ed. Oxford.

- JACKSON, John H. (2006). *Sovereignty, the WTO, and changing Fundamentals of International Laws*. Cambridge University Press.
- KLEIN, Naomi (2008). *A doutrina do choque: A ascensão do capitalismo de desastre*. Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- LIU, Hongsong (2015). "China's proposing behavior in Global Governance: the cases of the WTO Doha Round negotiation and G-20 process". *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 (special edition): 121-137.
- LYRIO, Mauricio Carvalho (2010). *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos* / Mauricio Carvalho Lyrio. – Brasília : FUNAG.
- MARCHETTI, J.A. e ROY, Martin (2013). *The TISA initiative: an overview of market access issues*, WTO.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá (org) (2013). *Brazil, BRICS and the international agenda*. Brasília: FUNAG.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá (org) (2013). *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG.
- TAVARES, M. da Conceição & BELLUZZO, L. G. M (2004) "A mundialização do capital e a expansão do poder americano", in: FIORI, J.L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, p. 111-138.
- THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org) (2012). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul*. Brasília: Ipea.
- U.S. Department of the Treasury. <http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>.
- VI BRICS Summit. www.brics6.itamaraty.gov.br.
- World Trade Organization. <https://www.wto.org/>
- WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2014. Ed. 2015.

Resumo

O papel dos BRICS no atual sistema internacional estende-se na influência deste grupo de países nas representações nas novas disputas e pautas da Organização Mundial do Comércio (OMC). A análise pretende verificar as consequências políticas e econômicas dos BRICS no embate com os países desenvolvidos entorno das negociações na OMC.

Abstract

The roles of the BRICS in the current international system extend the influence of this group of countries in the representations in the news disputes and guidelines in the World Trade Organization – WTO. The analysis aims to verify the political and economic consequences of the BRICS in the dispute with the developed countries surrounding the WTO negotiations.

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

Key-words: BRICS; World Trade Organization; Multilateral Trade System.

Recebido em 08/07/2015

Aprovado em 08/10/2015