

## **A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: DE BRETTON WOODS A SEATTLE**

**Welber Barral\***

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Do GATT a OMC. 3. A Rodada Uruguaí. 4. A Rodada do Milênio. 5. Depois de Seattle. 6. Referências bibliográficas.

**RESUMO:** A evolução do sistema multilateral do comércio, desde a criação do GATT, sempre foi no sentido de maior complexidade jurídica. Esta complexidade atingiu um nível elevado com a criação da Organização Mundial do Comércio. Destarte, torna-se urgente para o Brasil o conhecimento das regras deste sistema e a preparação para as negociações multilaterais que ocorreram nos próximos anos.

**ABSTRACT:** The evolution of the multilateral trading system, since the creation of GATT, was towards a greater legal complexity. This complexity reached a high level after the creation of the World Trade Organization. Therefore, it is urgent for Brazil to acquire the knowledge of such rules, and to prepare for the multilateral negotiations which will be conducted in the next years.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comércio Internacional. Direito Internacional Econômico. Organização Mundial do Comércio. Negociações Multilaterais.

**KEY WORDS:** International trade. International Economic Law. World Trade Organization. Multilateral organizations.

---

\* Professor de Direito Internacional Econômico (UFSC).

Este Artigo: 03-23	Toledo-PR	v.3	n.1	Jan./jun.,2000
--------------------	-----------	-----	-----	----------------

## **1. Introdução**

Nos próximos anos, o Brasil enfrentará a negociação de diversos temas no âmbito da Organização Mundial do Comércio. A relevância desses temas parece evidente, num momento histórico em que a abertura comercial e o cumprimento dos cronogramas firmados nos acordos regionais e multilaterais da década de 1990 têm exercido enorme pressão sobre o meio empresarial brasileiro.

Ao mesmo tempo, a coordenação entre o planejamento público (quando existente) e a atuação empresarial parece pouco eficiente, sobretudo diante dos desafios provocados pelas rápidas alterações do cenário internacional. O comércio internacional é talvez o exemplo mais fácil desses desafios: diante da exigência de abertura de seus mercados, as empresas brasileiras têm se defrontado com o acirramento da concorrência, ao mesmo tempo em que enfrentam poderosas barreiras protecionistas nos mercados importadores. As promessas de exportações crescentes mostram-se irrealizáveis, seja pela falta de coordenação e pela burocracia na administração pública interna, seja pelas barreiras externas, seja pelo grau de competitividade exigido no âmbito do comércio internacional.

No plano interno, os recursos tradicionais ao governo central – subsídios, prêmios, vantagens financeiras – característicos do período de crescimento endógeno e de elevadas barreiras tarifárias, são inacessíveis diante da realidade dos compromissos internacionais e das limitações orçamentárias do Estado brasileiro. Para completar este quadro temerário, uma parcela considerável do empresariado nacional ainda demonstra pouca consciência quanto aos impactos do comércio internacional, e das mudanças em suas regras, em seu mercado de atuação.

Este quadro permite que se desenvolva, no meio empresarial, um desencanto pela abertura comercial, uma reação contra as promessas não cumpridas do livre comércio. Daí o ressurgimento de discursos clamando pelo retorno ao protecionismo tarifário, pela intervenção governamental na defesa de determinados setores econômicos, pela adoção de medidas unilaterais em proteção das indústrias brasileiras.

Tais discursos – embora alcancem por vezes público considerável – são eivados de uma visão bastante singela e limitada, quanto ao impacto do comércio internacional e das normas que hoje o regulam. Mais que isto, estes discursos ignoram o modelo jurídico-econômico que foi consagrado no final do Século XX, à partir da conjunção histórica entre o fim do socialismo real e a negociação de um complexo conjunto normativo garantidor dos princípios ricardianos na esfera do comércio internacional, e por conseguinte, na configuração dos próprios Estados nacionais.

Se a escolha deste modelo jurídico-econômico pode ser criticada, se sua capacidade de expansão é limitada, se ele alarga as desigualdades entre países – tratam-se de questões que escapam aos limites deste artigo. O que se pretende sim asseverar, é que este modelo deverá prevalecer no futuro próximo, e mais vale aos operadores econômicos conhecerem estas regras do que clamarem sebastianamente pelo retorno a uma suposta intervenção salvadora de seus mercados; esta intervenção não virá, no curto prazo e o conhecimento das regras do jogo e dos mecanismos de sua formulação são essenciais para garantir a sobrevivência desses operadores econômicos.

Se tais fatores justificam a relevância de um trabalho acadêmico sobre o assunto, também se pode indicar aqui sua pertinência temporal. Este artigo foi concluído em março de 2000, quando soçobrou o encontro marcado para Seattle e que deveria elaborar a pauta de negociações para a denominada Rodada do Milênio. Neste momento, conforme se detalhará abaixo, a expectativa é de uma lenta retomada dos temas, a depender sobretudo de eventos eleitorais nos Estados Unidos e na França.

Desta lentidão das negociações, pode-se inferir dois aspectos. Um aspecto visivelmente negativo é o retardamento da abertura dos mercados para produtos de interesse dos países em desenvolvimento. Para alguns desses países, a frustração em Seattle representa uma delonga injustificável na imposição dos princípios do livre comércio aos mercados agrícolas, pesadamente afetados pelo protecionismo dos países desenvolvidos. A frustração se baseia na constatação de que a moeda oferecida em Marraqueche (serviços e propriedade intelectual, temas de interesse dos países desenvolvidos) não receberá, tão prontamente, seu pagamento na liberalização dos mercados agrícolas.

Negativo também é o aspecto de estancamento da liberalização comercial, perenemente ameaçada pelo princípio de que somente se equilibra quando em movimento. Tal estancamento pode dar espaço a movimentos ameaçadores às regras multilaterais. As principais são o acirramento do unilateralismo (como o adotado pelos Estados Unidos ao longo da década de 1980) e o crescimento do regionalismo, elevando-se barreiras regionais em detrimento do comércio internacional.

Apesar desses riscos, um aspecto positivo pode ser inferido do atraso nas negociações, sobretudo para países que, como o Brasil, não têm uma prática de formulação de políticas e de debate público quanto às opções oferecidas nas negociações internacionais. O atraso nas negociações da OMC permite aos grupos diretamente afetados o necessário tempo para estudo, reflexão e coordenação de ações visando a determinar quais são os interesses do país e as estratégias disponíveis para defendê-los. Ao contrário de países com larga tradição democrática, onde o embate de grupos de pressão influi na determinação da política externa e os formuladores de políticas recebem informações dos grupos diretamente interessados, no Brasil e em outros países em desenvolvimento a regra tem sido a total apatia quanto às negociações internacionais e o desconhecimento quanto aos imensos impactos que tais negociações podem ter para o conjunto da economia e para o futuro desses países.

No caso brasileiro, algumas ações, tanto administrativas quanto privadas, vêm modificando este quadro nos últimos anos. Neste sentido, vem sendo positiva a atuação do Itamaraty, ensaiando a criação de canais de voz para a sociedade civil e revertendo uma tradição hermética na administração da política externa brasileira. Positiva também vem sendo a atuação de determinados setores empresariais com maior grau de organização e que vêm sendo bastante ativos na defesa de aspectos particulares das negociações. Embora falte ainda uma institucionalização desses mecanismos de participação e exista uma desproporção visível quanto aos setores sociais representados, não se pode negar uma evolução no que se refere ao conhecimento e debate, na sociedade brasileira, quanto à formulação de políticas para o comércio internacional.

Neste aspecto, não se pode minimizar a relevância da participação da academia. Nos países desenvolvidos, esta participação

é ativa e os centros de pesquisa (think-tanks) produzem idéias que beneficiam e esclarecem tanto ao formulador de políticas quanto aos demais setores sociais afetados pelo fenômeno específico – no caso, pelo comércio internacional. No Brasil (com algumas raras exceções, também dependentes de fatores casuísticos e/ou personalistas), a contribuição acadêmica é reduzida, não só pela despreocupação quanto a problemas sociais específicos, mas também pelo não-direcionamento do conhecimento produzido para o público que dele fará uso imediato. Em outras palavras, no Brasil, o conhecimento encontra dificuldades em atravessar os muros das universidades e atingir os formuladores de políticas e os grupos sociais diretamente afetados.

No que se refere ao campo das Relações Internacionais, esta dificuldade se agrava, no Brasil, em razão da pouca tradição acadêmica na matéria, da pouca relevância que lhe era dada pelas universidades e pela opinião pública e pela reduzida produção autóctone de conhecimento. Uma parte considerável da bibliografia utilizada para o estudo de problemas internacionais sempre foi importada ou baseada em metodologia de pesquisa importada. Em consequência, pode ser identificada, ainda hoje, uma carência de análises baseadas numa visão regional ou nacional das mudanças e perspectivas do cenário internacional.

Este artigo rememora brevemente ao leitor a evolução do sistema do GATT, descreve a frustrada Conferência de Seattle e reflete sobre seus efeitos.

## **2. Do Gatt à Omc**

### **2.1. Bretton Woods**

A história do sistema multilateral do comércio remonta, neste século, ao encontro de Bretton Woods, no final da II Guerra Mundial, quando os países vencedores buscaram instituir órgãos reguladores da economia internacional. Ao término daquele encontro, houve consenso quanto à necessidade de: (a) um fundo monetário que pudesse resguardar as economias nacionais contra crises cambiais (o FMI); (b) um banco que financiasse a reconstrução européia e o

desenvolvimento (o BIRD ou Banco Mundial); (c) uma organização internacional que regulamentasse os fluxos comerciais (a OIC).

Os eventos que se seguiram acabaram por confirmar a criação e implementação do BIRD e do FMI. Quanto à Organização Internacional do Comércio, a política interna norte-americana, que havia levado ao Congresso uma maioria republicana, impediu sua aprovação, e a criação de uma organização em matéria comercial, sem a participação dos EUA seria impraticável, em virtude do peso deste país no comércio mundial, já em 1947.

Diante disso, aprovou-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), um conjunto de normas direcionadas inicialmente para a redução das tarifas alfandegárias no comércio internacional<sup>1</sup>. Sem que se houvesse constituído uma organização internacional, o GATT servia como um amplo foro de negociações, cujos pilares eram a cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional, ou seja, a evolução do GATT – no sentido de redução de barreiras tarifárias baseava-se no mecanismo pelo qual uma concessão feita a um dos Estados membros (denominados no acordo de Parte Contratante) se estendia automaticamente aos demais Estados membros. Por outro lado, consagrou-se a regra de que a mercadoria, uma vez interiorizada com o pagamento da tarifa negociada, não poderia sofrer discriminação, em face da mercadoria nacional.

## **2.2. As Rodadas de Negociação**

As reduções tarifárias passaram a ser negociadas em rodadas periódicas, que envolviam um número crescente de Estados e de comércio afetado. Ao mesmo tempo, outras matérias, sobretudo relacionadas às barreiras não tarifárias, passaram a ser objeto de negociação. Ao final de trinta anos (após a Rodada Tóquio), o GATT compunha um conjunto considerável de normas, abrangendo diversos problemas do comércio internacional e com uma prática consolidada de negociação e de solução de controvérsias, através de um sistema arbitral (os painéis).

---

<sup>1</sup> O Brasil foi um dos signatários originais do GATT 1947, incorporado legislação brasileira pela Lei n. 313/48.

ANO	RODADA	N.º PAÍSES	COMÉRCIO AFETADO (US\$)	TEMAS PRINCIPAIS
1947	Rodada Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Rodada Annecy	13	-	Redução de tarifas
1951	Rodada Torquay	38	-	Redução de tarifas
1956	Rodada Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960- 61	Rodada Dillon	26	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964- 67	Rodada Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e medidas antidumping
1973- 79	Rodada Tóquio	102	155 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não tarifárias
1986- 94	Rodada Uruguai	123	3,7 trilhões	Criação da OMC, redução de tarifas e liberalização de novos setores econômicos, reforços nas medidas antidumping, subsídios, salvaguardas, entre outros temas relevantes.

Fonte: OMC, 1999.

Entretanto, maculavam o GATT algumas limitações sistêmicas que reduziam o grau de segurança jurídica e fortaleciam o aspecto diplomático negocial. A primeira destas limitações se referia ao próprio mecanismo dos painéis, cujo relatório poderia ser bloqueado por qualquer das Partes Contratantes, inclusive pelo Estado vencido na demanda. Outra limitação se referia à possibilidade de que cada Estado escolhesse o acordo específico de que quisesse participar (o denominado “GATT á la carte”), além de poder invocar regras internas pré-existentes ao GATT (o “direito do avô”). A estas limitações se somavam as reclamações dos países em desenvolvimento, quanto à estipulação de exceções e regras mais lenientes que favorecessem à promoção do crescimento econômico.

### **3. A Rodada Uruguai**

#### **3.1. Novos Temas**

Estes problemas foram invocados quando se iniciou a rodada de negociações no Uruguai, em 1986. Prevista para durar três anos, para a Rodada Uruguai não se vislumbravam objetivos tão ambiciosos como os que foram sendo incorporados à pauta de negociações, à medida que se estendia o prazo para sua conclusão.

A Rodada Uruguai durou o dobro do tempo inicialmente previsto. Quando foi concluída, em 1994, os textos negociados e seus anexos compunham 26.000 páginas de regras, abordando os mais diversos temas e envolvendo a maior parte do comércio mundial<sup>2</sup>.

Os principais resultados alcançados, substanciados no Acordo de Marraqueche, foram<sup>3</sup>: 1) um corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; 2) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação de um Acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos sobre Subsídios e Medidas Antidumping; 3) a reintegração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não tarifárias; 4) a incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras, de 1974, em 10 anos, a partir de 1995, obedecendo ao calendário previamente acordado; 5) o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) que se constitui o primeiro conjunto de normas que contempla esta matéria; 6) a garantia dos direitos de propriedade intelectual, através do Acordo Sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs); 7) a instituição do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs); 8) o estabelecimento de um novo Sistema de Solução de Controvérsias; 9) a definição de um Mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países membros; 10) a instituição de quatro acordos plurilaterais<sup>4</sup> sobre o comércio de aeronaves civis, laticínios,

---

<sup>2</sup> O Decreto n. 1.355/94 aprova os Acordos da Rodada Uruguai.

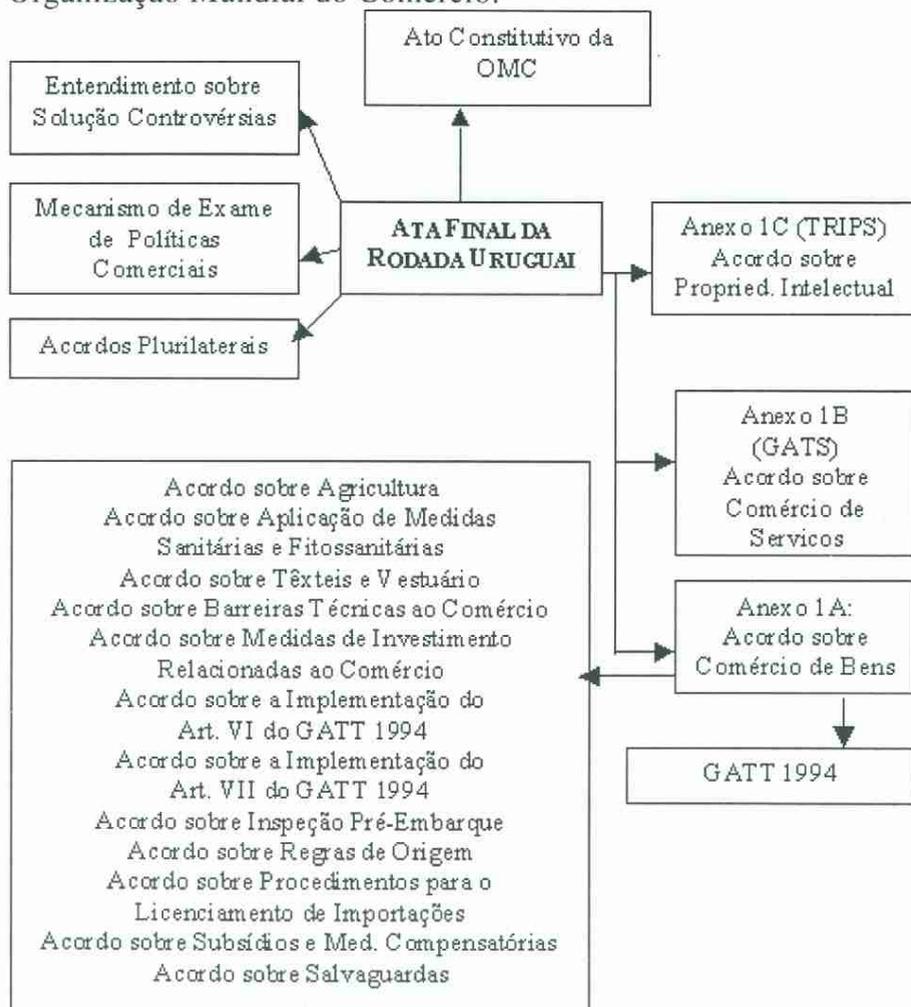
<sup>3</sup> Barral & Reis, *Globalização e novo marco regulatório do comércio internacional*, p. 185. 7

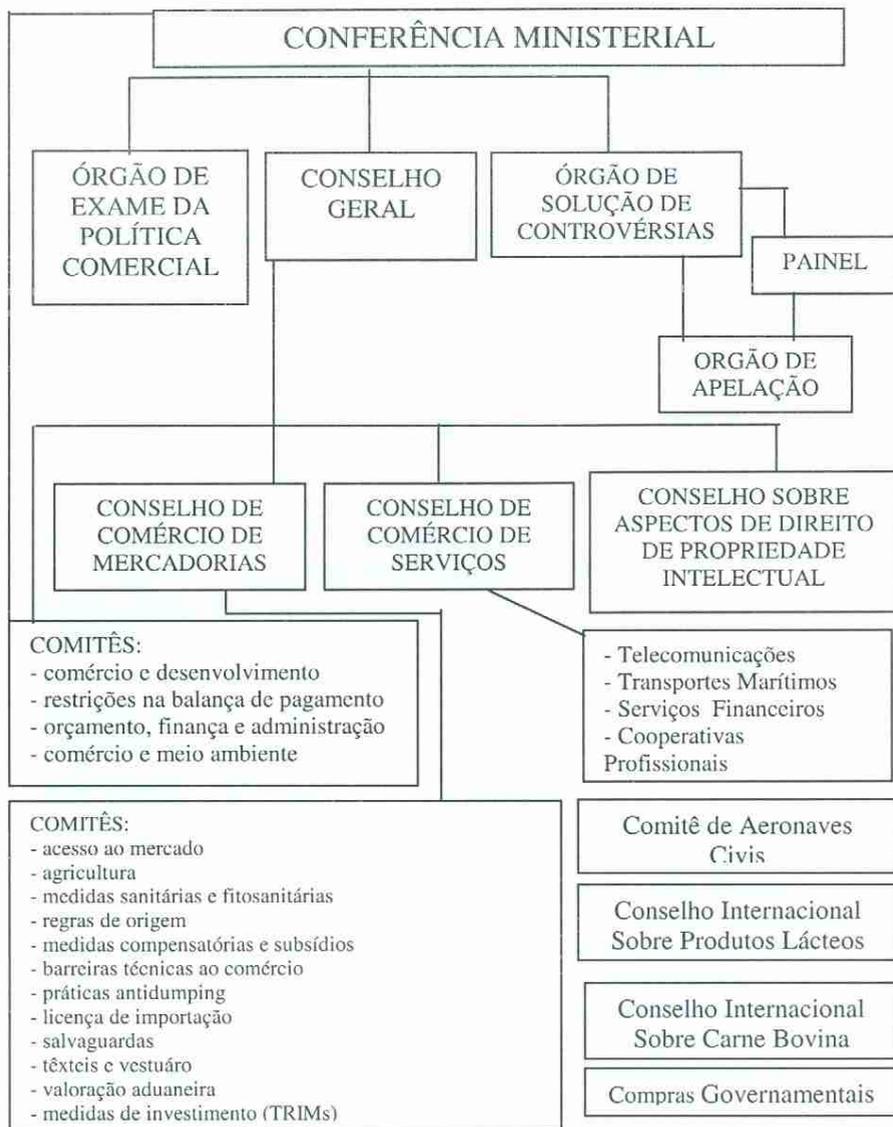
<sup>4</sup> Referem-se aos chamados acordos de adesão voluntária.

carnes bovinas e compras governamentais; 11) a criação da Organização Mundial do Comércio que iniciou suas atividades em 1.º de janeiro de 1995.

### 3.2. Estrutura da OMC

As figuras seguintes esclarecem a estrutura jurídica resultante da Rodada Uruguai, bem como a atual configuração da Organização Mundial do Comércio:





### 3.3. O sistema de solução de controvérsias

A grande inovação da OMC se substancia no Órgão de Solução de Controvérsias que constitui um sistema decisório mais eficaz que o existente no âmbito do GATT. O sistema de solução de controvérsias do GATT não previa prazos fixos, era facilmente

obstruído e o funcionamento dos painéis era demorado, com a elaboração de relatórios que muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do GATT ou eram obstruídos pelo Estado vencido, uma vez que as decisões só poderiam ser implementadas por consenso.

Na OMC, ao contrário, o Órgão de Solução de Controvérsias apresenta estrutura mais complexa, com a definição de prazos para a constituição e o funcionamento dos painéis e a elaboração dos relatórios, bem como para a apresentação de defesa e de apelação, exigindo-se a regra do consenso somente para a rejeição de um relatório no Conselho da OMC. O Estado vencido é obrigado a oferecer uma compensação ou ajustar a sua política comercial ao relatório aprovado. Cabe, ainda, em tese, ao Órgão de Solução de Controvérsias, impedir as sanções unilaterais, adotadas com frequência pelos países desenvolvidos, particularmente pelos Estados Unidos. Assim, o novo órgão assegura poderes à OMC para funcionar como uma instituição responsável pela imposição de sanções aos Estados que insistirem em implementar políticas que desrespeitem os princípios e práticas do livre comércio.

O Brasil é um usuário frequente do sistema de solução de controvérsias da OMC, sobretudo na condição de reclamado. Isto pode ser explicado pela menor tolerância dos países desenvolvidos com políticas industriais do país, sobretudo as que envolvem subsídios à exportação. Desta forma, o Brasil - que tem menos de 1% do comércio mundial - está envolvido em praticamente 10% dos litígios no Órgão de Solução de Controvérsias<sup>5</sup>.

#### **4. A Rodada do milênio**

Para o final de 1999, previa-se o lançamento de uma nova rodada de negociações a ser iniciada em Seattle (EUA). A idéia tinha uma base concreta: avolumaram-se as reclamações dos países em desenvolvimento em relação ao sistema multilateral do comércio, sobretudo pela percepção de que reformas estruturais e liberalização comercial não implicaram melhoria da qualidade de vida e crescimento econômico, ao menos no curto prazo.

---

<sup>5</sup> Barral & Reis, *Globalização e novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira*, p. 196-197.

De outro lado, o acúmulo de tensões entre os principais atores do comércio internacional (EUA, União Européia e Japão) demonstrava como a estipulação de regras, por mais específicas que sejam, não elimina a possibilidade de mecanismos protecionistas bastante imaginativos e que refletem, em larga medida, a pressão de produtores nacionais contra a liberalização comercial.

Como se sabe, a conferência em Seattle foi frustrada e não se logrou seu objetivo principal, que seria a estipulação de uma pauta para as negociações. Isto não quer dizer que a idéia de uma nova rodada de negociações tenha sido totalmente descartada; mas sim que um atraso considerável pode ser previsto em qualquer negociação multilateral relevante. As razões para este malogro não podem ser encontradas somente na atuação incessante e barulhenta das diversas organizações não governamentais (ONGs) que se posicionaram contra o aprofundamento da OMC, supostamente em detrimento de outros valores sociais<sup>6</sup>.

Diversos outros fatores contribuíram para que Seattle não gerasse frutos. Do lado da OMC, a indicação do Diretor-Geral tinha sido retardada, ao longo de 1999, pela ausência de consenso entre os Estados Membros<sup>7</sup>. A organização da conferência foi reconhecidamente comprometida pela situação.

Mais ainda, não havia na conferência um texto definitivo a ser debatido pelos negociadores. O *draft* proposto abrangia as mais diversas propostas, em 32 páginas com mais de 400 anotações entre colchetes (indicando discordâncias quanto aos termos apresentados). Neste quadro com múltiplas variáveis, não se conseguiu definir sequer se as medidas aprovadas serão implementadas por todos os membros da OMC (*single undertaking*), nem se todos os assuntos listados acima serão incluídos na pauta de negociações em Seattle ou se poderá haver expansão futura da pauta, como ocorreu durante a Rodada Uruguai.

---

<sup>6</sup> Embora alguns autores identifiquem um grau de relevância no papel das ONGs neste processo. Assim, para Alain Touraine, "les organisateurs de la réunion de l'OMC ont cru, en se donnant rendez-vous, que le tour était joué. Et tout d'un coup, il y a eu du gravier dans la machine". Touraine, C'est un peu Mai 68, p. 30.

<sup>7</sup> Ao final, houve dois candidatos a Diretor-Geral da OMC, Mike Moore (Nova Zelândia) e Supachai Panitchpakdi (Tailândia). Após uma lenta e desgastante negociação entre os Estados membros, optou-se por dividir o mandato entre os dois candidatos, assumindo primeiramente Mike Moore.

Tampouco foi positiva a participação norte-americana no evento. Evitando compromissos que se refletissem negativamente na próxima campanha eleitoral, a administração Clinton não aludiu à possibilidade de negociação em temas propostos pelos países em desenvolvimento (como têxteis e medidas antidumping). Pior ainda, as declarações do presidente estadunidense quanto a seus objetivos de discutir cláusulas sobre direitos trabalhistas afastaram o intuito negociador dos países em desenvolvimento<sup>8</sup>.

Outra questão sistêmica parece ter sido negligenciada pelos negociadores: o fato de que nenhuma outra rodada do antigo GATT envolvera tantos Estados partes. O que nasceu como um reduzido grupo de 23 países, em 1947, aparecia agora como um enorme encontro entre representantes de 135 Estados, sendo 80 países em desenvolvimento e várias economias em transição, com interesses diversos, em temas variados e pouco dispostos a aceitar não estarem presentes nos *green rooms*<sup>9</sup>.

Mas o que estava envolvido na negociação de Seattle? Formalmente, os acordos anteriores previam apenas a negociação de agricultura e serviços, além da implementação das obrigações assumidas pelos Estados membros na Rodada Uruguai, cujo cronograma vários países em desenvolvimento encontram dificuldade em cumprir.

Na pauta proposta, entretanto, tentava-se inserir os mais diversos problemas, ressaltando-se alguns temas de maior interesse, sob a ótica dos países em desenvolvimento: a) ampliação do acesso dos produtos agrícolas aos mercados norte-americano e europeu, com as conseqüentes reduções ou eliminações de cotas e subsídios, bem como uma reavaliação das exigências de licenças de importação e certificados fitossanitários; b) no comércio de serviços, uma nova

---

<sup>8</sup> Para alguns, a posição norte-americana foi decisiva para o malogro da conferência, pois os EUA “chose to walk away from a potential deal rather than to make any compromises that might be politically risky”. *The Economist*, After Seattle, p. 19.

<sup>9</sup> Pela técnica do *green room*, as negociações sobre pontos controversos são encaminhadas numa reunião entre um número menor de Estados mais interessados no tema. Entretanto, em Seattle, “a group of Latin American and Caribbean countries and a group of African countries stated publicly that they would reject the outcome of these smaller sessions [...]. They recommended a more formalized or transparent process of determining the members invited to participate in the green room”. GAO, *Seattle Ministerial*, p. 8.

configuração das medidas de salvaguarda, subsídios e a regulação do comércio eletrônico; c) quanto ao acordo sobre propriedade intelectual (TRIPS), a adoção de normas que protejam as descobertas sobre microorganismos e variedade de plantas, regulamentando ainda a pesquisa genética; d) a nova regulamentação das medidas antidumping, e sua provável utilização pelos Estados desenvolvidos no campo dos têxteis, tão logo tenha fim o Acordo Multifibra, além de uma regulamentação mais clara para a utilização de medidas de salvaguarda; criação de regras para impedir a triangulação (circumvention); e) o debate sobre os padrões trabalhistas; e f) o debate sobre os vínculos entre comércio e meio ambiente; ainda, g) criação de regras para os investimentos internacionais e regras multilaterais de concorrência.

Algumas palavras são ditas aqui sobre esses problemas, cuja análise é aprofundada nos capítulos seguintes, embora, na realidade, em termos formais, somente agricultura e serviços é que compõem a pauta obrigatória de negociações, em razão de previsões normativas do Acordo sobre Agricultura e do Acordo sobre Serviços. Nestes dois temas é que John Croome vê certeza quanto à alguma negociação no futuro próximo<sup>10</sup>. Estas negociações foram de fato iniciadas no início de 2000, mas a ausência de um cronograma consensualmente aceito torna improvável modificações sensíveis nestas matérias no curto prazo. E sendo o comércio agrícola um tema tão sensível para a União Européia, pode-se prever que qualquer concessão nesta matéria, se existir, será penosamente negociada.

---

<sup>10</sup> "There are only two major certainties: agriculture and services. It is widely thought that a negotiation confined to agriculture would not get far, since it would provide little opportunity for balanced give-and-take. This provides an incentive, from the point of view of both developed and developing exporters of agricultural products, for taking up other subjects at the same time. Services negotiations are perhaps potentially more balanced among the developed countries, but many developing countries see little to gain. On both subjects, a preparatory process for the negotiations is now under way" (Croome, *The Present Outlook for Trade Negotiations in the World Trade Organisation*, p. 47).

O setor têxtil também constitui preocupação, uma vez que o atual acordo, negociado na Rodada Uruguai, vigora somente até 01.01.2005. O temor dos países produtores é que os EUA, Canadá e UE substituam as tradicionais quotas por medidas antidumping e regras de origem.

Existem, também, pendências em temas inovadores, como a possibilidade de patenteamento de processos biotecnológicos, uma vez que o Acordo TRIPS, quando totalmente em vigor, estipula a proteção para variedades de plantas<sup>11</sup>. Outra área nova é a de comércio eletrônico, onde persiste a tentativa norte-americana de alcançar um acordo no sentido de proibir a cobrança de tarifas.

Outro problema cogitado em Seattle alude às propostas, originadas da intervenção das organizações sindicais dos países desenvolvidos, referentes à criação de barreiras tarifárias contra produtos advindos de países que desrespeitam um padrão trabalhista mínimo. A denominada cláusula social materializaria uma reação contra a superexploração do trabalho, contra o *dumping* social.

Embora se fundamente numa preocupação legítima dos atores sociais e na constatação de que o livre comércio não está intrinsecamente vinculado ao aumento do bem-estar, o debate sobre a cláusula social invoca ampla reação negativa dos governos dos países em desenvolvimento. Com efeito, teme-se que a legitimação normativa da idéia possa redundar na criação de maiores barreiras tarifárias aos produtos dos países em desenvolvimento. E isto porque não há clareza quanto a sua definição ou quanto aos padrões que poderiam ser estipulados como mínimos. Também por isso, as conseqüências econômicas de sua inclusão na pauta de negociações não são claras. Ainda, brande-se um argumento formal, segundo o qual o tema escaparia aos objetivos da OMC e deveria ser tratado no foro internacional próprio (a OIT).

Outro tema que se tornou recorrente, sobretudo em razão das atividades das organizações não governamentais, refere-se ao denominado *dumping* ambiental. Isto é, à tendência de transferência do parque produtivo das indústrias poluidoras para países com menor grau de exigências ambientais e, portanto, menor custo relativo à degradação do meio ambiente.

---

<sup>11</sup> TRIPS, art. 27:3(b).

A inclusão do conceito também suscita, evidentemente, uma oposição ferrenha dos países em desenvolvimento, para quem (i) o tema não poderia sequer ser abordado na OMC, (ii) constituiria nova barreira protecionista e (iii) seria limitadora do crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Malgrada a realidade dessas últimas preocupações, deve-se observar que o vínculo entre comércio e meio ambiente vem se tornando bastante visível e se manifestou inclusive em algumas decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Assim, os temas ambientais deverão ocupar uma parte crescente das negociações e mesmo que seja excluído da Rodada do Milênio, o tema comércio e meio ambiente será certamente objeto de controvérsias futuras, em razão das normas ambientais que se multiplicam, na ordem jurídica interna dos países desenvolvidos.

Além disso, o debate sobre barreiras técnicas ao comércio deverá ser aprofundado, uma vez que tais medidas passam a materializar não apenas as pressões locais por protecionismo, mas ainda pressões de organizações não governamentais e de outros grupos ambientalistas.

De igual relevância, para o futuro econômico dos países em desenvolvimento, será o debate relativo à inclusão de regras sobre investimentos e liberalização dos serviços financeiros. Embora sua natureza técnica não suscite tanto clamor dos atores locais (como no caso do comércio agrícola), a liberalização dos investimentos engendrará profundo impacto na conformação econômica e política do próximo século.

Foi esta compreensão que explica a insistência norte-americana quanto a um acordo multilateral sobre investimentos (o denominado MAI), no âmbito da OCDE. Esta insistência se mostrou infrutífera, em razão de temas polêmicos que ainda continuam pendentes na OMC: a aplicação extraterritorial de normas restritivas aos investimentos, a "exceção cultural" reclamada pela França e a inclusão dos serviços financeiros.

Um tema caro para os interesses brasileiros se refere às regras permissivas de processos de integração regional. As atuais regras da OMC (baseadas no Artigo XXIV do GATT) permitem a criação de processos de integração econômica regional, desde que eles não sejam mais restritivos ao comércio multilateral, o denominado "regionalismo aberto".

O debate se centra nos critérios para aferição deste caráter menos restritivo, de criação de comércio (ao invés de desvio de comércio). A prática do GATT não é muito profícua nesta matéria, uma vez que a evolução da União Européia constituiu um precedente perigoso, no sentido de extensão e leniência da interpretação para se coadunar os processos de integração regional com os compromissos assumidos no GATT. No caso brasileiro, o interesse está vinculado a um texto que não inviabilize o aprofundamento da integração no âmbito do MERCOSUL.

Neste cenário, mesmo as negociações agendadas (serviços e agricultura) poderão ser prejudicadas pela ausência de moeda-de-troca (trade-off). Além do que, a União Européia vem tentando vincular a sua política agrícola uma série de políticas sociais que seriam afetadas pela liberalização do setor, como pretendem os países em desenvolvimento. Neste debate, encontra-se não apenas a definição de regras para acesso aos mercados, mas também a limitação dos subsídios domésticos e subsídios à exportação. Além disso, alguns países em desenvolvimento insistem na formulação de uma cláusula de tratamento especial e diferenciado.

Na proposta do MERCOSUL, por exemplo, além da eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas, propõe-se que as negociações tragam os produtos agrícolas para as mesmas regras e disciplinas que afetam o comércio de outros bens. Para os países do MERCOSUL, as próximas negociações devem resultar “num regime de tarifas únicas e de quotas que sejam contínua e substancialmente reduzidas, de tal forma que, no fim de um período especificado, elas não sejam mais necessárias”<sup>12</sup>.

Este grau de liberalização dificilmente será alcançado na próxima rodada de negociações. Em consequência, será previsível a frustração dos negociadores dos países em desenvolvimento, diante da percepção de que a liberalização somente de bens e serviços constitui liberalização unilateral, sem garantia de reciprocidade quanto aos mercados dos países desenvolvidos.

---

<sup>12</sup> Esta proposta se encontra em documento apresentado à OMC (WT/GC/W/335).

## **5. Depois de Seattle**

Neste cenário tão intrincado, não são poucas as vozes pessimistas, no sentido de prever reduzida evolução do quadro normativo multilateral através de uma nova rodada, no futuro próximo. Mesmo porque o conjunto normativo advindo da Rodada Uruguai não foi totalmente implementado e suas conseqüências para as políticas econômicas nacionais (ou para a impossibilidade de efetivar políticas econômicas nacionais) ainda provocam perplexidades nos Estados membros.

Mas as tendências e possibilidade de uma futura negociação devem ser apontadas. Genericamente, deve-se considerar – como já se afirmou anteriormente – que a retomada de negociações dependerá do resultado eleitoral nos Estados Unidos e composição do novo governo, ou seja, início de 2001.

Além disso, outras considerações podem ser formuladas. Em primeiro lugar, há que se considerar que, embora os temas apontados afetem os interesses dos países em desenvolvimento, não há, por outro lado, uma posição uniforme destes países. O **X Encontro da UNCTAD**, em fevereiro de 2000, foi exemplar no sentido de demonstrar a dificuldade em alcançar uniformidade entre os países em desenvolvimento, no momento de definir suas prioridades. Assim, mesmo a liberalização do comércio agrícola tem seus detratores entre os países em desenvolvimento que são importadores de alimentos (e que temem aumento de custos), além dos países que têm vínculos especiais com a União Européia. Outra variável relevante será a acessão da China à OMC, que certamente modificará a composição de forças e o processo negociador naquele foro<sup>13</sup>.

## **6. Conclusão**

Diante disso, pode-se asseverar a relevância, para o Brasil, de aprofundar o processo de integração no âmbito do MERCOSUL. E isto poderia ser fundamentado não somente em argumentos econômicos, vinculados a melhor alocação de recursos e de economias

---

<sup>13</sup> “China will be the priority issue for the near future, presumably in 2000 if the Chinese complete the WTO entry process early this year as scheduled”. Bergsten, *The next trade policy battle*, p.1.

de escala, necessárias num momento de agravamento da competição. Pode-se também invocar argumentos políticos, como o arrefecimento das tensões regionais e conseqüentes desnecessidade de investimentos bélicos, com transferência de investimentos para demandas de infraestrutura. Ainda, deve-se recordar que o estancamento das negociações em Seattle pode representar um reforço nos projetos norte-americanos para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujas relações com um MERCOSUL pouco integrado parecem pouco promissoras.

Mas, acima de tudo, a integração regional interessa sob o prisma da coordenação de políticas comerciais e macroeconômicas. Isto poderá representar, no âmbito da Rodada do Milênio, um fator político importante, sobretudo no que se refere à articulação com os demais países exportadores de produtos agrícolas (o Grupo de Cairns)<sup>14</sup>.

Outra conclusão se refere à necessidade de articulação da sociedade civil brasileira. A relevância, para o futuro do país, dos temas de relações internacionais, ainda é uma verdade a ser incutida nos atores políticos. A experiência da Rodada Uruguai demonstra como a defesa dos interesses acaba sendo parcial e reflete a atuação dos grupos mais organizados da sociedade e não necessariamente os interesses da sociedade brasileira como um todo.

Neste sentido, destaca-se o papel a ser desempenhado pelos grupos acadêmicos de pesquisa, avaliando o impacto das decisões governamentais e, até mesmo, propondo textos que poderiam servir de posicionamento para o país. Esta necessidade se faz premente, uma vez que se recorde que, na Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento apenas reagiram às propostas elaboradas pelos países desenvolvidos.

Esta constatação leva à necessidade de coordenação entre os representantes governamentais e os setores empresariais, mas por meio de mecanismos acessíveis também à sociedade civil e ao meio acadêmico. A contribuição de cada um desses grupos não pode ser menosprezada, no sentido de direcionar as ênfases e as posturas ao longo da negociação.

---

<sup>14</sup> Atualmente composto pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

No caso do meio acadêmico, sua contribuição para a definição de políticas quanto à Rodada do Milênio está vinculada à compreensão de que o enfoque interdisciplinar será essencial, ressaltando a pesquisa quanto aos modelos teóricos que possam traduzir as relações entre Direito e Economia. Mais especificamente no campo jurídico, urge compreender que os singelos modelos dogmáticos, tradicionalmente ensinados nas faculdades, são insuficientes para o trabalho com as regras sofisticadas do comércio internacional. Apenas com esta compreensão, é que se poderá, com o instrumental metodológico da análise acadêmica, demonstrar alguns indicativos que poderão ser úteis para os formuladores de políticas e para a sociedade brasileira.

## **7. Referências Bibliográficas**

- BARRAL, Welber, REIS, Geraldo. *Globalização e novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. Ensaio FEE*, ano 20. N. 01, 1999, p. 179-208.
- BERGSTEN, C. Fred. *The next trade policy battle*. Institute of International Economics, January 2000, <http://207.238.152.36>
- BRASIL. Lei n. 313, de 30 de julho de 1948. Lex - Legislação Federal, 1948, p. 251-315.
- BRASIL. Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, 31 dez. 1994.
- CROOME, John. *The Present Outlook for Trade Negotiations in the World Trade Organization*. Washington: World Bank, 1998.
- GAO [UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE]. *Seattle Ministerial: outcomes and lessons learned*. Washington: GAO, 2000.
- PIMENTEL, Luiz Otávio. *Direito Industrial*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- REIS, Geraldo. *A regulamentação internacional do setor têxtil e de vestuário e a abertura comercial*. In: MERCADANTE, Araminta, MAGALHÃES, José Carlos. *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 403-434.
- THE ECONOMIST. After Seattle. *The Economist*, December 11-17, 1999, p. 19-21.
- TOURAINÉ, Alain. *C'est un peu Mai 68, l'échelle planétaire*. *L'Hebdo*, 27 Jan 2000, p. 30-31.