

CAPÍTULO 2

REGIME DE COMÉRCIO GLOBAL

O desenvolvimento humano requer um sistema de governança equitativo – uma estrutura institucional, regras e práticas estabelecidas que assegurem processos justos e resultados obtidos por meio da participação popular e da prestação de contas dos poderosos.

Adaptado do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002

O *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2002 do Pnud vê a boa governança democrática como parte integrante do desenvolvimento humano. Para avaliar se um sistema de governança é bom ou ruim, o relatório destaca alguns aspectos cruciais, a saber:

- Como e por quem são escolhidos e acordados os mandatos, agendas e fóruns de discussão e tomada de decisões. Essas atividades determinam o que é feito – e o que fica por fazer.
- Quem estabelece, elabora e faz cumprir as regras.
- A transparência do processo.
- A efetividade da representação.
- A participação dos membros mais fracos.
- A equidade e a consistência dos processos de solução de controvérsias e cumprimento dos compromissos assumidos.

PODE HAVER RESULTADOS JUSTOS SEM PROCESSOS JUSTOS?

Essas preocupações com os processos são altamente relevantes para o regime emergente de comércio internacional. Por quê? Porque, na complexa rede da governança global, o sistema de comércio exemplifica algumas injustiças históricas e estruturais que continuam a perturbar o sistema econômico global. As preocupações com os processos tornaram-se mais urgentes após o fracasso da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio de 1999,

realizada em Seattle (EUA). Em decorrência do “entendimento único” resultante da Rodada Uruguai de negociações comerciais (ver quadro 2.1), os países em desenvolvimento haviam assumido obrigações semelhantes às dos países industrializados e, assim sendo, pleitearam que se desse igual importância a suas propostas. Mas as discussões se desarticularam, em parte porque muitos representantes de países em desenvolvimento sentiram-se excluídos das negociações informais. Ao se mesclarem as questões de participação com as de conteúdo, a participação tornou-se, algumas vezes, o mais importante – sobrepujando o conteúdo das negociações.

QUADRO 2.1

Uma breve história do regime de comércio global

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) promoveu sete rodadas de negociações antes da Rodada Uruguai: Genebra (1947), Ancey (1948), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967) e Tóquio (1973-1979). As primeiras seis rodadas concentraram-se na redução de tarifas. E, nas cinco primeiras, as negociações sobre tarifas basearam-se em concessões tarifárias recíprocas, negociadas bilateralmente entre os fornecedores “principais” e “substanciais” e depois estendidas a todas as partes contratantes.

Em contraste, as Rodadas Kennedy e Tóquio adotaram uma abordagem linear para os cortes tarifários. Embora alguns dos principais países em desenvolvimento tivessem participado das negociações anteriores à Rodada Kennedy, apenas alguns desses países eram partes contratantes do Gatt. Aliás, muitos só se tornaram independentes dos regimes coloniais nos anos 1960. Em 1964, quando foi criada a Unctad, para reformar o Gatt, emvidaram-se esforços para tornar o sistema mais aceitável para os países em desenvolvimento, inclusive mediante a incorporação de uma cláusula sobre comércio e desenvolvimento.

A Rodada Tóquio, lançada em 1973, não se limitou às partes contratantes do Gatt. A rodada estabeleceu códigos mais rigorosos para as medidas não-tarifárias, mas eles só se tornaram obrigatórios para os países que os aceitaram. Além disso, a rodada resultou na decisão de dar um tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação plena aos países em desenvolvimento – decisão conhecida como “cláusula de habilitação”. Por exemplo: os países industrializados não esperavam reciprocidade dos países em desenvolvimento pelos compromissos com eles assumidos, e não se esperava que os países em desenvolvimento fizessem contribuições incompatíveis com suas necessidades financeiras, comerciais e de desenvolvimento. A cláusula também legitimou o Sistema Geral de Preferências e a aplicação de tratamento diferenciado e favorável aos países em desenvolvimento, com atenção especial para os países menos desenvolvidos.

As negociações comerciais multilaterais mudaram substancialmente com o início da Rodada Uruguai, em 1986. Os países industrializados procuraram ampliar o sistema do Gatt a fim de abarcar outras

(continua)

(continuação)

áreas das relações econômicas internacionais e, por iniciativa deles, insistiu-se em que as negociações sobre bens seguissem um caminho e as negociações sobre serviços, outro. Foi acertado que os países em desenvolvimento negociariam as novas questões referentes a serviços, os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips) e as Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims). Em contrapartida, suas exportações de bens teriam melhor acesso ao mercado.

Ao fim da Rodada Uruguai, os dois caminhos convergiram. Conquanto o mandato de negociação sobre o funcionamento do sistema Gatt não contemplasse a criação do que viria a se transformar na OMC, ficou evidente que tal sistema não poderia acomodar um aprofundamento e uma ampliação radicais dos mecanismos multilaterais de comércio. Como resultado, as Comunidades Européias e o Canadá propuseram um novo acordo de comércio multilateral, a ser administrado por uma nova organização de comércio multilateral. A idéia era que os acordos sobre bens, serviços e propriedade intelectual da Rodada Uruguai fossem tratados como um entendimento único (*single undertaking*), todos sob a égide da nova Organização Mundial do Comércio (OMC) e todos sujeitos a seu sistema de solução de controvérsias – com isso permitindo que as retaliações inter-setoriais fizessem parte do mecanismo de aplicação das normas da OMC.

Os países industrializados sugeriram que a OMC substituísse o Gatt, incorporando seus dispositivos fundamentais. Deu-se aos países em desenvolvimento a opção de permanecerem como partes contratantes do extinto Gatt ou aderirem à OMC. Ao optarem pela segunda alternativa, eles se tornaram membros plenos da OMC.

O colapso da Conferência Ministerial da OMC de 1999, em Seattle (EUA), fez que, na conferência realizada em 2001 em Doha, no Catar, fosse dada maior atenção às preocupações dos países em desenvolvimento. A conferência produziu três documentos principais: uma declaração ministerial, uma decisão sobre questões e preocupações ligadas à implementação e uma declaração sobre Trips e saúde pública:

- A declaração ministerial apresentou uma ambiciosa agenda de trabalho pós-Doha, incluindo novas negociações sobre o acesso ao mercado para produtos não-agrícolas, negociações sobre aspectos do comércio e meio ambiente, negociações para esclarecer certas regras (sobre *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias) e negociações sobre a solução de controvérsias.
- Também ficaram por ser negociados as questões e os problemas de implementação anteriormente apresentados pelos países em desenvolvimento, dos quais apenas alguns foram resolvidos.
- A declaração sobre Trips e saúde pública reafirmou o direito dos países de priorizar as questões de saúde pública – um importante marco histórico.
- O trabalho pós-Doha também deverá incluir discussões mais concentradas sobre as quatro questões de Cingapura (investimento, política de concorrência, transparência nas

(continua)

(continuação)

compras governamentais e facilitação do comércio). Entretanto, as negociações sobre essas questões só ocorrerão se for obtido um “consenso explícito” na Conferência Ministerial de 2003.¹

A Conferência de Doha terminou com uma agenda ampliada de negociação, a ser concluída até janeiro de 2005, impondo assim um tremendo ônus administrativo e de negociação aos países em desenvolvimento. Todavia, a conferência também marcou a emergência desses países como negociadores efetivos, capazes de articular claramente as suas necessidades de desenvolvimento.

Fonte: TWN, 2001.

No esforço de evitar os problemas vividos em Seattle, alguns aspectos do processo de negociação foram debatidos com mais cuidado antes e durante a Conferência Ministerial da OMC de 2001, em Doha (Catar). Houve menos reuniões restritas (“sala verde”) e mais partes da conferência foram abertas a todas as delegações.² Mas persistiram algumas preocupações sérias e legítimas. Primeiro, houve o esboço do acordo transmitido de Genebra (Suíça) para Doha, que não refletiu as diversas áreas de discordância entre os membros da OMC. Segundo, houve o processo de seleção dos “amigos do presidente” (*friends of the chair*) – líderes de diferentes grupos de trabalho escolhidos pelo presidente da Conferência de Doha. Terceiro, houve a prorrogação da conferência por um dia, sem o consenso formal de todos os membros. E, quarto, houve a realização de muitas reuniões restritas (“sala verde”) no crucial último dia.

Quando se trata de desenvolvimento humano, os elos entre processos e resultados não podem ser rompidos. A equidade, a representatividade, a transparência e a participação possuem valor intrínseco nas negociações comerciais internacionais. Têm também implicações para os mandatos, as agendas e a essência das negociações – assim como para o desenvolvimento humano. Se e como as negociações comerciais lidam com os direitos de propriedade intelectual, o acesso ao mercado ou os vínculos entre normas comerciais e ambientais são questões que afetam a saúde, a educação, o crescimento econômico e os destinos socioculturais de centenas de milhões de pessoas e comunidades, assim como dos países onde elas vivem.

1. As divergências não foram superadas e não se chegou ao referido consenso na Conferência Ministerial de Cancún (NRT).

2. No jargão da OMC, “sala verde” é uma reunião entre um número limitado de países para elaborar um acordo. Esse processo tem sido especialmente comum nas intensas negociações realizadas antes e durante as conferências ministeriais, inclusive as de Seattle e Doha (TWN, 2001).

QUADRO 2.2

Características básicas do Gatt de 1947 e da OMC de 1995

Nos termos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), o regime multilateral apresentava as seguintes características:

- *Reciprocidade.* O funcionamento do regime baseava-se na reciprocidade e no benefício mútuo: os países concordavam em liberalizar o comércio em troca de compromissos similares por parte dos outros membros do regime. Com esse arranjo, as concessões feitas por um país equiparavam-se às que ele recebia – dando aos países membros um incentivo para aumentar seus compromissos.
- *Não-discriminação.* Os membros do regime não deviam fazer qualquer discriminação entre seus parceiros comerciais – concedia-se a todos o *status* incondicional de “nação mais favorecida” (NMF) – tampouco entre bens e serviços nacionais e estrangeiros, uma vez importados para seus territórios (“tratamento nacional”).
- *Objetivo de um comércio mais livre e previsível.* O Gatt reconhecia as medidas baseadas no preço – ou seja, as tarifas – como o único instrumento legítimo para regular o comércio. Ele buscava reduzir e eliminar barreiras não-tarifárias e incentivava as partes contratantes a consolidarem suas tarifas a fim de tornar o comércio mais previsível. O acordo também estimulava os membros a reduzirem as tarifas por meio de sucessivas rodadas de negociações comerciais, com a expectativa de que os volumes do comércio aumentassem mediante os compromissos de consolidação.
- *Disposições especiais para países em desenvolvimento.* O regime conferia maleabilidade aos países em desenvolvimento ao lhes permitir uma flexibilidade muito maior em suas políticas comerciais. A “cláusula de habilitação” da Rodada Tóquio deu aos países industrializados a opção de conceder preferências e outras condições favoráveis às importações vindas de países em desenvolvimento.

Com a criação da OMC, em 1995, o regime evoluiu para uma estrutura mais complexa e invasiva. Além das características do Gatt, a OMC envolve:

- *O entendimento único.* Os países membros concordaram em negociar e assinar todos os acordos da OMC como parte de um pacote – um “entendimento único”. Isso significou finalizar o conteúdo dos acordos com base nas concessões mútuas (que refletiram o poder de barganha relativo) e no conceito de “reciprocidade total”, e não no valor de cada acordo. Essa abordagem foi vista como vantajosa para os países em desenvolvimento por incluir no pacote final de acordos áreas que, até então, tinham sido efetivamente excluídas (como agricultura e indústria têxtil). Mas também significou que todos os países membros ficariam sujeitos às mesmas disciplinas – tanto às versões melhoradas dos códigos da Rodada Tóquio quanto aos novos acordos, inclusive os que estendiam

(continua)

(continuação)

a disciplina multilateral a novas áreas, como serviços e direitos de propriedade intelectual. O princípio do entendimento único foi mantido na declaração emitida na Conferência Ministerial da OMC de 2001, em Doha, no Catar.

- *Implicações obrigatórias para as políticas nacionais.* O escopo dos acordos comerciais globais estendeu-se a áreas (como serviços e direitos de propriedade intelectual) que, até a criação da OMC, haviam estado no campo nacional, ao mesmo tempo em que ampliou as normas já existentes, tornando-as mais invasivas. Juntas, essas novas características – a extensão a novas áreas, a maior ingerência na formulação da política nacional e o entendimento único – ampliaram a influência da OMC na criação interna de medidas políticas em áreas cruciais para o processo de desenvolvimento. Os acordos do regime comprometem os membros não apenas com a liberalização comercial, mas também com opções políticas específicas em relação a serviços, investimento e direitos de propriedade intelectual. A natureza dessas opções afeta diretamente o desenvolvimento humano – dando ao regime de comércio global regido pela OMC uma ligação muito mais estreita com os resultados do desenvolvimento humano do que fazia o Gatt.
- *Mecanismos de conformidade.* O regime de comércio atual possui mecanismos mais fortes que os do Gatt para impor o cumprimento dos acordos. O descumprimento destes pode ser questionado ao amparo do sistema integrado da OMC para solução de controvérsias e nenhum membro pode barrar essas ações. A ação de reparação é imposta por meio da ação comercial compensatória (retaliação) dos parceiros comerciais afetados pelo descumprimento das obrigações por parte de um membro. A retaliação também pode perpassar diferentes acordos e setores em consonância com o princípio do entendimento único.

Fonte: Pnud, 2002.

Os processos de negociação justos têm maior probabilidade que os injustos de gerar resultados exequíveis e sustentáveis. Além disso, a tomada de decisões deve ser aberta ao escrutínio público e as decisões devem refletir o interesse de todos os interlocutores – com especial atenção para as pessoas mais pobres e os países menos desenvolvidos (Johnson, 2001). Para o regime de comércio global, um bom sistema de governança requer, no mínimo, um verdadeiro multilateralismo e a participação ativa e equitativa de todos os membros.

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO – UMA MUDANÇA IMPORTANTE NAS REGRAS DO COMÉRCIO GLOBAL

Desde 1995, a OMC tem sido responsável por formular e fazer cumprir as regras sobre o comércio global. Seu antecessor, o Gatt, lidava principalmente com transações transfronteiriças de bens. Entretanto, durante a Rodada Uruguai de negociações comerciais, os países em desenvolvimento viram-se diante da

opção de “pegar ou largar” sua inserção na OMC na condição de membros plenos (Ricupero, 1994; ver também quadro 2.1). Os acordos da Rodada Uruguai que criaram a OMC comprometeram seus membros com uma integração profunda num entendimento único, mediante a inclusão de muitas áreas tradicionalmente consideradas fora da alçada das regras comerciais bilaterais, regionais e multilaterais. O entendimento único e a ameaça de sanções por intermédio do órgão global da OMC para solução de controvérsias conferem à organização uma autoridade diferente da de todos os fóruns intergovernamentais anteriores (ver quadro 2.2).

As características e a agenda da OMC vão além das do Gatt, de diversas maneiras. Primeiro, o entendimento único estende a todos os países as regras revisadas sobre as barreiras não-tarifárias. Segundo, algumas dessas regras, como as referentes a subsídios e Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims), são muito mais invasivas. E terceiro, as políticas sujeitas às regras comerciais multilaterais agora incluem áreas tradicionalmente mantidas no âmbito nacional, como o comércio de serviços e a propriedade intelectual (Woods e Narlikar, 2001). Embora algumas dessas novas questões já tivessem sido debatidas em nível multilateral, essa foi a primeira vez que foram levantadas no contexto do comércio e especificamente vinculadas a acordos comerciais. Foi também a primeira vez que as sanções comerciais foram vistas como uma forma de se fazer respeitar os direitos de propriedade. Assim, o regime de comércio internacional está começando a surtir um efeito direto sobre os regulamentos e a legislação nacionais, por meio de regras e acordos que procuram harmonizar diferentes normas e padrões de governança.

A ESTRUTURA FORMAL DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Formalmente, a OMC é a mais democrática de todas as instituições internacionais com um mandato global. Seu sistema de governança, baseado em “um país, um voto”, torna-a muito mais democrática do que as instituições de Bretton Woods – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Por não dispor de algo equivalente ao Conselho de Segurança, ela é também, no sentido estrutural, ainda mais democrática do que a ONU (Evans, 2000), embora seu número de membros não seja tão grande.³ Mas, com a recente adesão da China, todos os principais países e grupos são membros da OMC, com exceção da Federação Russa, de muitos países menos desenvolvidos e da Arábia Saudita e de outros exportadores de petróleo do Oriente Médio, que estão em processo de adesão.

3. Com a entrada da Suíça, o número de membros da ONU aumentou para 190 países. Com a adesão da China e do território aduaneiro de Taiwan (província da China), o número de membros da OMC elevou-se para 144 Estados.

A mais alta instância decisória da OMC é a Conferência Ministerial, que costuma ser convocada a cada dois anos. Abaixo dela vem o Conselho Geral, com sede em Genebra, que se reúne uma vez por mês. O Conselho Geral também se reúne como órgão de exame das políticas comerciais e órgão de solução de controvérsias. Abaixo do Conselho Geral, e reportando-se a ele, há conselhos para o comércio de bens, serviços e propriedade intelectual; comitês sobre comércio e desenvolvimento e sobre comércio e meio ambiente; e grupos de trabalho criados para estudar investimentos, política de concorrência, facilitação do comércio, comércio e transferência de tecnologia, transparência nas compras públicas e comércio, dívida e finanças. Além disso, também foi aprovado em Doha um programa de trabalho para examinar as questões relacionadas com o comércio das pequenas economias. Todas essas entidades são constituídas por representantes oficiais dos Estados membros da OMC.

Na Conferência de Doha, os ministros aprovaram a criação de um comitê de negociações comerciais para supervisionar a condução das negociações. Esse comitê inclui dois grupos negociadores – um sobre acesso ao mercado (para produtos não-agrícolas) e um sobre regras. Mas o comitê e seus grupos negociadores não são mecanismos paralelos aos órgãos existentes da OMC, e a maioria das negociações continua a ser feita nesses órgãos. Além disso, o papel decisório desse comitê permanece obscuro, porque as decisões formais continuam a ser tomadas pelo Conselho Geral. Após um debate considerável, o comitê de negociações comerciais indicou o diretor-geral da OMC como seu presidente *ex officio*, até janeiro de 2005, quando está prevista a conclusão da Rodada Doha de negociações. Entretanto, isso foi explicitamente aprovado como um arranjo único e temporário – não como um precedente. Sendo a OMC uma organização dirigida por seus membros, as vagas em seus órgãos só devem ser preenchidas por representantes dos membros da organização.

Formalmente, a Conferência Ministerial e o Conselho Geral tomam suas decisões por consenso. Não havendo consenso, estas são tomadas por maioria simples, segundo o princípio de “um membro, um voto”. Os países em desenvolvimento representam mais de três quartos dos membros da OMC e, em meados de 1990, detinham 76 por cento de seus votos – menos que os 83 por cento que tinham na Assembléia Geral da ONU, porém muito mais do que seus 39 por cento no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) e na Associação Internacional de Desenvolvimento, e do que os 38 por cento no Fundo Monetário Internacional (Woods, 1998; ver tabela 4). Ainda não houve, contudo, casos de votação. Até agora, todas as decisões foram tomadas por consenso. O mesmo acontece com os comitês e órgãos especializados que se reportam ao Conselho Geral.

A OMC é uma organização dirigida por seus membros. Não possui uma diretoria executiva permanente. Seus membros participam de suas atividades cotidianas por meio do Conselho Geral. Seu secretariado é pequeno e sua autonomia e seu poder de administração são limitados – principalmente em comparação com instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Contudo, embora a maioria dos membros da organização componha-se de países em desenvolvimento, muitos têm uma possibilidade limitada de comparecer às reuniões do Conselho Geral e a outras reuniões em Genebra. Além disso, mesmo quando presentes, muitos países em desenvolvimento não podem participar efetivamente das discussões em andamento na OMC.

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC é uma de suas características mais dignas de nota. Muitos especialistas consideram esse mecanismo um caso ímpar no direito internacional – com grande impacto na diplomacia comercial (Jackson, 2000). O mecanismo compõe-se de painéis *ad hoc*, formados por três a cinco especialistas em comércio, e de um órgão de apelação permanente, formado por sete advogados especializados em comércio e supervisionado pelo órgão de solução de controvérsias, que conta com a participação de todos os membros da OMC.

TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO

Desde o início das negociações de comércio globais, têm-se envidado esforços para corrigir as desigualdades internacionais. Em 1979, a Rodada Tóquio de negociações comerciais introduziu a cláusula de habilitação – o que permitiu aos países em desenvolvimento se beneficiarem, em princípio, do acesso preferencial aos mercados e de mecanismos de comércio mais flexíveis, dos quais não gozam os países industrializados (ver quadro 2.1). Essa cláusula legitimou o Sistema Geral de Preferências e dispensou um tratamento mais favorável no que diz respeito às barreiras não-tarifárias, às regras preferenciais de comércio para países em desenvolvimento e ao tratamento especial para os países menos desenvolvidos. A cláusula de habilitação era voluntária e seletiva, e não obrigatória. Em troca, os países em desenvolvimento concordaram com a gradação – o que significa que seus compromissos com o regime multilateral de comércio aumentariam com a melhoria de sua situação econômica.

Durante a década de 1980, houve um movimento de afastamento do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. (Além disso, o FMI e o Banco Mundial exigiam, como pré-condição para a concessão de empréstimos, que muitos países em desenvolvimento reduzissem tarifas e a proteção não-tarifária). Os adversários retrataram o tratamento especial e diferenciado como uma muleta que prejudicava a capacidade dos países em desenvolvimento

de criar indústrias competitivas. A ideologia dominante descreveu esse tratamento como uma “bagagem ideológica”. Mais significativo foi o fato de os países em desenvolvimento acreditarem que qualquer tratamento comercial especial ou diferenciado, por parte dos países industrializados, era anulado por medidas discriminatórias de importância ainda maior, relacionadas com o comércio – entre elas, os regimes agrícolas dos países industrializados, o Acordo Multifibras (AMF) e a tendência insidiosa para um comércio administrado, inspirado no AMF, por meio de medidas de “área cinzenta” (barreiras comerciais que se inseriam num campo jurídico obscuro antes da Rodada Uruguai), a exemplo das restrições voluntárias à exportação. E foram essas medidas, dado o interesse dos países em desenvolvimento pelo crescimento orientado para a exportação, que os levaram a desviar a atenção para o estabelecimento de uma disciplina multilateral maior em relação aos atos dos países industrializados, em vez de buscarem mais liberdade para si mesmos.

A sexta reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad VI), realizada em 1983 como parte dos preparativos para o que se transformaria na Rodada Uruguai, representou um divisor de águas nesse aspecto. Nessa reunião, os países em desenvolvimento tornaram público o seu apoio vigoroso ao princípio incondicional da NMF. Como resultado, no início da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento tinham grandes esperanças de que a reciprocidade e a participação plena no regime de comércio viessem a ser mais eficazes do que o tratamento diferenciado.

Os acordos da Rodada Uruguai continham algumas medidas sobre o tratamento especial e diferenciado, na forma de critérios específicos e limites numéricos (bem como de prescrições vagas sobre o acesso à tecnologia). Mas resultaram igualmente no entendimento único, que eliminou quase toda a flexibilidade desfrutada pelos países em desenvolvimento. Os acordos da OMC contêm 97 disposições sobre o tratamento especial e diferenciado, algumas obrigatórias, outras não.⁴ A OMC define como obrigatórias as disposições que contêm a palavra *shall* (fará, será). As não-obrigatórias utilizam *should* (deve fazer, deve ser).⁵ Alguns desses dispositivos referem-se à conduta,

4. A OMC classifica esses dispositivos em seis categorias: melhorar as oportunidades de comércio, salvaguardar os interesses dos países em desenvolvimento, permitir a flexibilidade dos compromissos, prolongar os períodos de transição, prestar assistência técnica e oferecer assistência especial aos países menos desenvolvidos.

5. A OMC também esclarece que as disposições não-obrigatórias sobre o tratamento especial e diferenciado podem tornar-se obrigatórias por meio de emendas ou interpretações oficiais. Apesar de essas interpretações só serem possíveis por meio das Conferências Ministeriais e do Conselho Geral, o órgão de apelação julgou que, em alguns casos, o uso de *should* pode implicar um dever, tornando obrigatória uma disposição (Artigo 9.2, Acordo do Gatt de 1994). [No uso do inglês moderno, sobretudo nos EUA, as distinções sutis entre as acepções dessas duas formas de verbo auxiliar – determinação, obrigatoriedade, simples futuridade, promessa, ordem, etc. – praticamente caíram em desuso, em especial pelo caráter controverso de suas normas, até para os especialistas. Em termos muito aproximativos, e apenas no contexto da redação de documentos legais, o *shall* equivaleria, em português, dependendo do verbo que o acompanhasse, a nosso uso do futuro simples (*fará, será, imporá*, etc.), enquanto o *should* teria um equivalente mais atenuado (*deve/deveria fazer, ser, impor*, etc.) (N.T.).]

proporcionando aos países em desenvolvimento espaço para a execução de suas políticas. Outros relacionam-se com os resultados, objetivando corrigir desequilíbrios entre procedimentos e resultados.

As disposições sobre o espaço para a elaboração de políticas permitem que os países em desenvolvimento violem algumas regras da OMC, sem medo de retaliação dos países industrializados. Há dois tipos principais dessas disposições: períodos de transição mais longos para adaptação a novos compromissos (muitos dos quais já expiraram) e maior flexibilidade para desvios dos compromissos. Os períodos de transição são mais comuns: os Acordos sobre a Agricultura, Têxteis e Vestuário, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims), Valoração Aduaneira, Procedimentos para Licenciamento de Importações, Salvaguardas, Serviços (Gats) e Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips) prevêem períodos de transição mais longos para que os países em desenvolvimento se comprometam inteiramente com esses instrumentos legais. Além disso, a maioria desses períodos está sujeita a prorrogações, como a que foi concedida aos países menos desenvolvidos pelo acordo Trips, na Conferência Ministerial de 2001, em Doha (os compromissos da OMC e as exceções concedidas aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos são descritos nos Anexos 2.1 e 2.2).

O segundo tipo de disposições ajuda os países em desenvolvimento a se integrarem na estrutura do comércio global. Elas compreendem medidas ativas para aumentar prioritariamente o acesso de tais países ao mercado (como os esquemas preferenciais e o Sistema Geral de Preferências), opções de salvaguarda, para prevenir prejuízos, e a cláusula de preferências especiais concedidas aos países menos desenvolvidos.

Com o crescimento da OMC, as preferências comerciais não-recíprocas, como as cobertas pelo Sistema Geral de Preferências, declinaram em uso e em importância, e hoje se restringem, em sua maioria, aos países menos desenvolvidos. Nos termos do artigo 9º da OMC, os esquemas comerciais preferenciais entre países industrializados e em desenvolvimento requerem que os membros solicitem uma dispensa anual das regras da OMC, o que exige a aprovação de três quartos dos membros da organização. Os acordos atualmente em vigor por força dessas dispensas são: Lei de Recuperação Econômica entre os Estados Unidos e a Bacia do Caribe (*US – Caribbean Basin Economic Recovery Act*); o Acordo entre os Países do Caribe e o Canadá – Caribcan; a Lei de Preferência Comercial entre os Estados Unidos e os Países Andinos (*US-Andean Trade Preference Act*); e o Acordo de Cotonou, celebrado entre os países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP) e a União Européia (UE).

Após vários anos de experiência com a implementação dos acordos da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento começaram a perceber que as disposições do tratamento especial e diferenciado não abordavam adequadamente seus problemas práticos de comércio. Tampouco eram realistas os prazos-limite para a aplicação dos acordos, o que solapava as políticas de desenvolvimento. Grande porcentagem das quase 150 propostas submetidas pelos países em desenvolvimento, no processo que levou à Conferência da OMC de 1999, em Seattle, enfocou aspectos específicos do tratamento especial e diferenciado.

Após a Conferência de Seattle, a firme posição dos países em desenvolvimento em relação a essas propostas manteve-os atuantes durante as negociações sobre a implementação dos acordos. Ademais, a pauta originária da conferência de Doha em 2001 ressuscitou e reafirmou o tratamento especial e diferenciado como um princípio legítimo, parte integrante dos acordos da OMC. Os ministros da Conferência de Doha concordaram em rever todas as disposições sobre tratamento especial e diferenciado a fim de torná-las mais precisas, efetivas e operacionais. Desse modo, todas as propostas discutidas antes de Seattle são agora objeto de negociações.

Os elementos e princípios-chave do regime de comércio, sua estrutura formal de governança, seu mandato ampliado e seus dispositivos sobre o tratamento especial e diferenciado visam equilibrar as necessidades e interesses diversos de seus países membros. Não obstante, o regime é primordialmente voltado para a expansão do comércio. Suas características básicas precisam ser mais detidamente analisadas e modificadas, caso se deseje que ele se concentre no desenvolvimento humano como sua meta final.

ANEXO 2.1

EXCEÇÕES DOS COMPROMISSOS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Acordo	Exceções
Acordo sobre a Agricultura	Permite índices diferentes de reduções tarifárias e níveis de apoio interno e subsídios à exportação (ao mesmo tempo, a formulação do acordo negou essa concessão; os subsídios mais relevantes para os países em desenvolvimento foram proibidos, enquanto os relevantes para os países industrializados foram permitidos – o que reflete um desequilíbrio intrínseco no acordo, em total contradição com o princípio do tratamento especial e diferenciado, e promove tal tratamento em sentido inverso, em favor dos países industrializados).
Acordo <i>Antidumping</i>	Requer que, quando as medidas <i>antidumping</i> afetarem os interesses de países em desenvolvimento, haja primeiro uma tentativa de explorar as medidas reparadoras construtivas previstas pelo acordo (artigo 15).
Acordo sobre Salvaguardas	Assegura que as medidas de salvaguarda não se aplicarão contra um produto de um país membro em desenvolvimento, se a participação desse produto nas importações não ultrapassar 3 por cento, e se os países membros em desenvolvimento com participação abaixo de 3 por cento não responderem por mais de 9 por cento do total das importações desse produto.
Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	Permite exceções específicas e de duração limitada a suas obrigações, levando em conta as necessidades de desenvolvimento, financeiras e comerciais dos países em desenvolvimento (artigo 10.3).
Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (continua)	Exime os países com renda <i>per capita</i> inferior a mil dólares da proibição de conceder subsídios às exportações. Para os outros países em desenvolvimento, a proibição de subsidiar as exportações torna-se efetiva oito anos após a entrada em vigor do acordo que criou a OMC (isto é, em 2003). Além disso, as investigações sobre as medidas compensatórias de produtos

Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (continuação)	de países membros em desenvolvimento são encerradas quando o total dos subsídios não excede 2 por cento (e, para alguns países em desenvolvimento, 3 por cento) do valor do produto, ou quando as importações subsidiadas representam menos de 4 por cento das importações totais desse produto (artigo 27.10b).
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio	Determina que os membros levem em conta as necessidades de desenvolvimento, financeiras e comerciais dos países em desenvolvimento, para assegurar que as normas técnicas não criem obstáculos para suas exportações (artigos 12.2 e 12.3).
Acordo sobre Têxteis e Vestuário	Determina que os membros levem especialmente em conta as exportações dos países em desenvolvimento, ao aplicarem as cláusulas de salvaguarda de transição, e que concedam um tratamento mais favorável ao estabelecerem critérios econômicos para as importações oriundas desses países. Também proíbe o uso da cláusula de salvaguarda para as exportações de países em desenvolvimento nos casos de tecidos de fabricação artesanal feitos em teares manuais, produtos têxteis folclóricos tradicionais e produtos certificados como tais (artigo 6.6).
Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims)	Permite que os países em desenvolvimento não cumpram, temporariamente, a exigência de eliminar as Trims incompatíveis com o tratamento nacional ou as restrições quantitativas, se tais medidas visarem proteger indústrias nascentes, ou se forem medidas de salvaguarda relacionadas com o balanço de pagamentos (artigo 4).
Mecanismo de Solução de Controvérsias	Determina que os problemas e interesses dos países em desenvolvimento recebam atenção especial (artigos 4.10 e 21.2).
Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats)	Permite que o acordo seja flexibilizado conforme o nível de desenvolvimento do país, e estabelece que as negociações devem reconhecer o papel dos subsídios no desenvolvimento (artigos 5.3a, 15.1 e 19.2).

ANEXO 2.2

DISPOSIÇÕES ESPECIAIS PARA OS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS NOS ACORDOS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Acordo	Disposições
Acordo da OMC	Especifica que, para se tornarem membros originais, os países menos desenvolvidos serão solicitados apenas a "assumir compromissos e fazer concessões compatíveis com suas necessidades de desenvolvimento, financeiras e comerciais, ou com sua capacidade administrativa e institucional". O Comitê de Comércio e Desenvolvimento da OMC deve examinar periodicamente as cláusulas especiais em favor dos países menos desenvolvidos e fazer as recomendações apropriadas (artigos 4.7 e 11.2).
Acordo sobre a Agricultura	Determina que os países industrializados tomem as providências estipuladas pelas Medidas sobre os Possíveis Efeitos Negativos do Programa de Reforma sobre os Países Menos Desenvolvidos e os Países em Desenvolvimento Importadores Líquidos de Alimentos. Os países menos desenvolvidos estão isentos dos compromissos de redução de acesso ao mercado agrícola, apoio interno e subsídios à exportação.
Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias	Prevê um período de transição adicional de cinco anos.
Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Reconhece que os subsídios podem desempenhar papel importante no desenvolvimento econômico. O comitê da OMC dispõe-se a examinar subsídios específicos de exportação a fim de assegurar que eles estejam de acordo com as necessidades de desenvolvimento do país em questão, e a examinar as medidas adotadas contra países em desenvolvimento específicos, se necessário (artigo 27). Os países menos desenvolvidos estão isentos por oito anos da proibição de conceder subsídios relacionados com o conteúdo local.
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio	Estipula que os países menos desenvolvidos tenham prioridade no recebimento de assessoria e assistência técnica.

Acordo sobre Têxteis e Vestuário	Concede um tratamento significativamente mais favorável na aplicação de medidas de salvaguarda de transição (artigo 6.6).
Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Trips)	Os países menos desenvolvidos estão isentos das disposições sobre proteção até 2006 (prazo estendido até o fim de 2015 na Conferência de Doha). Os países industrializados devem prover incentivos para a transferência de tecnologia para os países menos desenvolvidos a fim de que eles possam criar bases tecnológicas sólidas e viáveis.
Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims)	Prevê um período de transição de sete anos a partir de 1995, ano em que a OMC entrou em funcionamento.
Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats)	Os países menos desenvolvidos terão prioridade especial para que aumentem sua participação, e serão particularmente consideradas as suas dificuldades de cumprir compromissos, em razão de suas necessidades especiais de desenvolvimento. Os membros deverão dedicar especial atenção às oportunidades para esses países no tocante aos serviços de telecomunicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EVANS, Peter. **Economic governance institutions in a global political economy: implications for developing countries.** Bangkok: United Nations Conference on Trade and Development X, 12 Feb. 2000. Paper presented at High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century.
- JACKSON, John J. The role and effectiveness of the WTO dispute settlement mechanism. *In*: COLLINS, Susan M.; RODRIK, Dani (Eds.). **Brookings trade forum.** Washington, DC: Brookings Institution, 2000.
- JOHNSON, Robert C. **Linking transparency to accountability in economic governance: are we asking the right questions?** Washington, DC, 10-11 May 2001. Paper prepared for the Carnegie Endowment for International Peace workshop on transparency.
- MALHOTRA, Kamal. **Doha: is it really a development round?** Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002. (Trade and Environment Paper).
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Human development report 2002: deepening democracy in a fragmented world.** New York: Oxford University Press, 2002.
- RICUPERO, Rubens. Los países em desarrollo y la ronda Uruguay: desencuentros de un amor no correspondido. *In*: LEIVA, Patricio (Ed.). **La ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina.** Santiago de Chile: Clepi, 1994.
- TWN (Third World Network). **The multilateral trading system: a development perspective.** New York: United Nations Development Programme, 2001. Background paper for Trade and Sustainable Human Development Project.
- WOODS, Ngaire. **Governance in international organisations: the case for reform in the Bretton woods institutions.** International Financial and Monetary Issues. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 1998.
- _____ ; NARLIKAR, Amrita. Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF and the World Bank. **International Social Science Journal**, v. 53, n. 4, p. 569-583, 2001.