

CAPÍTULO 4

REFORMAS NO SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL DO COMÉRCIO

Este capítulo aplica as sugestões do capítulo 3 sobre um comércio orientado para o desenvolvimento humano ao atual regime multilateral de comércio. Analisam-se questões e desafios prementes para o sistema de governança global do comércio e se oferecem recomendações para sua melhoria, em consonância com os objetivos do desenvolvimento humano. Além disso, o capítulo analisa acordos comerciais regionais e propõe sugestões para o curso de sua relação com o regime multilateral de comércio.

MUDANÇAS NECESSÁRIAS NO REGIME GLOBAL DE COMÉRCIO

Desde a Conferência Ministerial da OMC de 1999, em Seattle (EUA), o regime multilateral de comércio tem estado em exame constante em razão do entendimento geral de que é necessária uma reforma urgente. Como o regime é administrado por uma organização jovem, dirigida por seus membros segundo o esquema de um voto por país, e composta, em sua maioria, por países em desenvolvimento, deve ser possível a consecução de uma reforma rigorosa. Mas, que deveria ela envolver?

O mandato de “entendimento único” da OMC obriga os países membros a aceitarem uma vasta gama de acordos como um único pacote – o que faz dela um mecanismo singular entre as organizações multilaterais (ver capítulos 2 e 3). Embora tenha trazido alguns benefícios para os países em desenvolvimento, o entendimento único poderia fazer muito mais pelo desenvolvimento humano se garantisse que as regras e obrigações de comércio refletiriam os interesses de todos os países e incorporariam as metas do desenvolvimento humano. Um tratamento especial e diferenciado mais eficaz e significativo poderia ajudar a atingir esse objetivo.

Tratamento especial e diferenciado

O tratamento especial e diferenciado, orientado para o desenvolvimento humano, deveria ser norteado por duas suposições. Primeiro, países diferentes têm condições iniciais diferentes. Segundo, países diferentes têm uma capacidade diferente de integração efetiva na economia global – e, entre os

países com capacidade semelhante, a liberalização recíproca do comércio pode trazer ganhos substanciais.

Se eficiente, o tratamento especial e diferenciado proporcionaria aos países em desenvolvimento o espaço para implementar políticas que promovessem o desenvolvimento humano. Permitiria também o acesso seguro e preferencial ao mercado a fim de apoiar as medidas voltadas para a obtenção de benefícios para o desenvolvimento humano a partir do comércio internacional. O princípio desse tratamento foi ratificado na Conferência Ministerial da OMC de 2001, em Doha (Catar), o que deu à comunidade internacional uma oportunidade de atingir tais objetivos.

No entanto, é preciso um claro consenso sobre o tratamento especial e diferenciado para garantir que os acordos comerciais fomentem o desenvolvimento humano. Assim, espera-se que a próxima Conferência Ministerial, em setembro de 2003, em Cancún (México), produza uma declaração sobre o assunto.¹ Tal declaração deve incluir políticas relacionadas com educação, transferência de tecnologia, proteção ambiental, igualdade entre homens e mulheres, integridade e diversidade culturais, saúde universal, acesso universal à energia e direito de utilizar os conhecimentos tradicionais para promover o desenvolvimento humano.

Essa declaração implicaria a aceitação do tratamento especial e diferenciado como regra geral, em vez de exceção ou caso especial – um resultado extremamente desejável, independentemente de a declaração vir ou não a ser produzida. Tal tratamento deveria também tornar-se incondicional, obrigatório e operacional, ficando os países habilitados a suspender o cumprimento de determinados compromissos, mediante comprovação da necessidade de fazê-lo para a consecução dos objetivos do desenvolvimento humano. A aceitação dessa abordagem exigirá maior flexibilidade no funcionamento prático do entendimento único.

Os países deveriam ser agrupados de acordo com seu nível de desenvolvimento humano, com compromissos recíprocos nos grupos e relações assimétricas entre eles. A passagem gradativa de um país de um grupo para outro deveria basear-se em critérios claros e objetivos, tais como indicadores abrangentes da capacitação humana e tecnológica, ou a consecução de determinadas Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os compromissos firmados na Terceira Conferência da ONU sobre Países Menos Desenvolvidos, em 2001, devem ser tratados como cláusulas contratuais pela OMC, como modo de ajudar tais países a atingir esses objetivos.

1. As expectativas quanto ao referido consenso não se concretizaram, apesar dos esforços empreendidos pelos países em desenvolvimento, particularmente pelos países africanos e pelo chamado G-20+, liderado pelo Brasil (NRT).

Estrutura do sistema de governança

A estrutura formal do sistema de governança da OMC é a mais democrática entre as estruturas de todas as organizações multilaterais e, portanto, não requer grandes mudanças. No entanto, essa estrutura deveria permitir a organização e a participação mais efetivas de coligações de países em desenvolvimento. Além dos grupos sub-regionais formais de tais países – como a Asean e os integrantes do Mercosul – e de grupos regionais mais amplos – como o grupo africano – as alianças *ad hoc*, formadas com base em interesses ou níveis de desenvolvimento comuns (ou ambos), podem ser eficazes. Os exemplos incluem o Grupo de Países com Idéias Afins (*Like-Minded Group*), o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos, ambos formados por países em desenvolvimento, e o Grupo de Cairns, que reúne países industrializados e em desenvolvimento para discutir o acesso aos mercados agrícolas.

Esses e outros grupos similares deveriam ser apoiados e habilitados a ter uma participação mais formal nas negociações da OMC (ver Schott e Watal, 2000; e Das, 2000). Recorrer a grupos diferentes em diferentes áreas de negociação seria, provavelmente, a abordagem mais apropriada e eficaz – e deixaria aberta a possibilidade de alianças entre países em desenvolvimento e entre países industrializados e em desenvolvimento. Tais alianças não substituiriam a participação e a votação individuais dos países no Conselho Geral nem nas reuniões ministeriais. Elas são propostas, primordialmente, para resolver o impasse sobre o sistema de governança que vem sendo gerado pelas reuniões informais sobre questões e acordos específicos, nas quais se chega ao consenso a portas fechadas. Esse processo informal de consenso tornou-se muito mais influente na tomada de decisões da OMC do que os processos formais.

Agenda

A agenda do regime global de comércio está completa, e muitas reformas são necessárias na gestão global do comércio e nos acordos e questões específicos sobre os quais já se concluíram ou mal foram iniciadas as negociações. Assim, independentemente do mérito, a agenda do regime não deveria ser sobrecarregada com novos assuntos neste momento.

Além disso, essa agenda deveria limitar-se a questões de comércio que sejam puramente multilaterais e exijam acordos multilaterais. Ela não deve ser usada como um instrumento para forçar a aprovação de uma agenda normativa e uma gama de questões muito mais amplas.

Solução de controvérsias

O Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC é vital para o sistema de governança do regime de comércio e, em muitos aspectos, representa um

avanço significativo em relação ao mecanismo usado pelo Gatt. O mecanismo atual é mais vinculado a prazos, previsível, coerente e obrigatório para todos os membros. No entanto, também está sujeito a interpretações mais estreitas e legalistas – embora a declaração de Doha sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (Acordo Trips) e sobre a saúde pública tenha aberto um precedente para que isso se modifique.

Apesar das características positivas do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, são necessárias mudanças importantes em suas regras e funcionamento. Isso se deve, em parte, à percepção muito difundida de que as sanções comerciais são uma forma aceitável – e a única eficaz – de fazer que os compromissos internacionais sejam cumpridos. Essa percepção tem inspirado iniciativas para estender a agenda do regime de comércio a áreas de interação econômica internacional que ultrapassam em muito o comércio transfronteiriço de bens. São vitais as mudanças nesse contexto porque, numa controvérsia, o último recurso da parte ofendida é a retaliação comercial contra grandes potências comerciais – o que coloca os países em desenvolvimento em posição inferior, uma vez que suas ameaças de retaliação raramente têm credibilidade. Já se formularam propostas para corrigir esse desequilíbrio intrínseco.

Há também necessidade de mecanismos para garantir que todos os países se submetam às decisões da OMC. Tais mecanismos poderiam incluir a exigência de compensação financeira e a cobrança de multas dos países que retardem a implementação de decisões tomadas na solução de controvérsias (até a eliminação da medida infratora). Deve-se também considerar uma cláusula de ação coletiva, a ser invocada quando os membros poderosos se recusarem a implementar tais decisões.

A proposta da referida cláusula precisaria ser submetida a um exame criterioso antes de ser endossada. Mas uma abordagem menos ousada – que exigisse que o país infrator pagasse, mediante a implementação de concessões adicionais (como redução de tarifas ou abertura de mercados) ou a compensação monetária – seria muito mais difícil de pôr em prática, pois implicaria a cooperação do país infrator. E esta seria pouco provável, visto que a própria falta dela teria dado origem à ação.

Processo decisório

Nunca há votações formais na OMC: todo o processo decisório baseia-se na aprovação consensual. Há uma necessidade urgente de revisão do funcionamento do princípio do consenso, que foi adotado principalmente para impedir que grandes potências econômicas fossem voto vencido em questões em que não aceitassem a vontade da maioria. Entre as mudanças importantes poderiam

incluir-se o aumento do quórum exigido para a tomada de decisões e a permissão de que os países sem representação em Genebra participassem por videoconferências ou por outros meios.

Além disso, a votação poderia ser incentivada em alguns tipos de decisões (como as relativas ao sistema de governança, orçamento, gerência e assuntos administrativos) e realizada inclusive por correspondência postal ou eletrônica, especialmente no caso dos membros sem representação em Genebra. Embora essas mudanças pudessem retardar algumas decisões, elas levariam a escolhas baseadas num melhor conhecimento de causa, com maior respaldo da maioria dos membros e, portanto, mais sustentáveis.

Outrossim, os países em desenvolvimento deveriam utilizar mais ativamente o princípio do consenso, para chegar a acordos sobre questões que lhes sejam de importância, antes de entrarem em negociações detalhadas que envolvam compensações recíprocas. A Declaração de Doha sobre Trips e saúde pública demonstra o que se pode conseguir com a utilização dessa abordagem.

Relação com acordos regionais de comércio

As regras da OMC deveriam estabelecer os limites e restrições sobre o escopo e a natureza dos acordos regionais de comércio. Primeiro, no entanto, essas regras precisam ser mais flexibilizadas e tornadas mais favoráveis ao desenvolvimento humano. Em particular, as regras da OMC deveriam dar espaço suficiente para a abordagem das preocupações com o desenvolvimento, tanto de seus membros quanto de países não membros que sejam signatários de acordos regionais de comércio. Ao envolverem países em desenvolvimento e países industrializados, esses acordos deveriam admitir menos do que a reciprocidade plena nas relações comerciais entre eles. Além disso, os acordos regionais que são ou pretendem tornar-se “OMC-*plus*” – isto é, possuir um corpo de obrigações mais amplas, mais rigorosas e menos flexíveis – deveriam ser compatibilizados com a OMC.

Transparência externa

Como todas as organizações internacionais, inclusive a ONU, a OMC precisa aumentar sua transparência externa e sua prestação pública de contas – principalmente perante as organizações da sociedade civil e os pequenos países que não têm representação em Genebra. Sua natureza intergovernamental pode impedir que as organizações da sociedade civil e o setor privado tenham um papel decisório formal em seus processos de governança e solução de controvérsias. Entretanto, a ONU, o Banco Mundial e outras organizações intergovernamentais oferecem algumas lições sobre como promover a participação de organizações da

sociedade civil. Essa participação provavelmente seria benéfica tanto para o desenvolvimento humano quanto para os interesses dos países em desenvolvimento.

Participação nacional

Tanto para os países em desenvolvimento quanto para os industrializados, nenhuma reforma dos regimes multilaterais e regionais de comércio é capaz de substituir a maior participação nacional e o melhor gerenciamento interno da elaboração de políticas comerciais. Portanto, o desafio não é apenas tornar a governança global mais justa, mas também dar voz aos grupos mais vulneráveis – inclusive as mulheres – que não são efetivamente representados por seus governos em nível nacional e internacional. Essa ausência de voz está inextricavelmente ligada à questão da participação nacional e a solapa ativamente. A ampla participação nacional, envolvendo discussões entre parlamentares, organizações da sociedade civil, grupos comunitários e o setor privado, deve ser incentivada e apoiada. Estimular essa ampla participação nacional pode contribuir significativamente para o desenvolvimento humano em longo prazo.

ANÁLISE DOS ANTECEDENTES E DAS QUESTÕES ADICIONAIS

As propostas de reforma descritas até aqui baseiam-se numa análise detalhada das questões e desafios enfrentados pelo sistema de governança global do comércio. O restante deste capítulo esmiuçarà essa análise.

Mandato

As opiniões diferem no que diz respeito à futura evolução do regime multilateral de comércio. Para alguns, as próximas rodadas de negociações comerciais devem ser uma simples continuação da Rodada Uruguai, com o objetivo de imprimir mais rigor às obrigações e torná-las mais intrusivas – além de estendê-las a outras áreas. Outros acham que as negociações devam ser corretivas, fazendo o regime dar mais apoio aos esforços de desenvolvimento.

Como foi assinalado, o princípio do entendimento único da OMC obriga seus membros a aceitarem uma multiplicidade de acordos como um pacote, o que faz dele um mecanismo singular entre as organizações multilaterais. O FMI, por exemplo, não exige que os países membros adotem um determinado sistema cambial. Da mesma forma, os países podem assinar tratados e convenções sobre direitos humanos em caráter separado e individual.

No contexto nacional, o entendimento único reduz consideravelmente a flexibilidade dos países em desenvolvimento na escolha dos acordos a assinar – limitando suas opções de políticas de desenvolvimento às que são compatíveis com as regras e acordos do regime global de comércio. Do ponto de vista do

desenvolvimento humano, essa abordagem também aumenta a necessidade e a urgência de elaborar e implementar processos de governança de forma verdadeiramente democrática, participativa e inclusiva, levando em conta as realidades dos países em desenvolvimento.

No entanto, foi somente graças ao entendimento único que os países em desenvolvimento tornaram-se grandes participantes do sistema multilateral de comércio (Delgado, 1994). As implicações dessa mudança só agora começam a ser percebidas pelas grandes potências mundiais. É provável que o entendimento único aumente o poder de barganha dos países em desenvolvimento em algumas áreas tradicionais de comércio que são de grande interesse para muitos deles, como a agricultura e os produtos têxteis e de vestuário. Não obstante, para maximizar as possibilidades de desenvolvimento humano, esse mecanismo tem de admitir uma flexibilidade maior. Isso poderá ser conseguido se ele permitir uma abordagem modificada da “lista positiva” – semelhante à do Gats – nos acordos futuros e, idealmente, em alguns acordos já em vigor (como o Acordo sobre a Agricultura), como resultado das revisões em andamento.

No âmbito internacional, o alcance ampliado das regras multilaterais de comércio tem interferido em outros fóruns e organizações internacionais. Por exemplo, o Acordo Trips fez da OMC uma executora dos instrumentos criados pela Ompi. Criou também uma fronteira indefinida com a Convenção sobre Biodiversidade. Similarmente, o Gats ameaçou o domínio cultural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), provocando uma crise de última hora na Rodada Uruguai. O Gats também disciplinou áreas em que a União Internacional de Telecomunicações (UIT) era soberana. Por enquanto, fracassaram as tentativas de atribuir à OMC o papel de fazer cumprir as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). E a Organização Internacional de Aviação Civil (Icao) tem conseguido proteger sua integridade territorial, basicamente, porque esse arranjo convém às grandes potências.

O mandato da OMC também tem criado problemas de coerência política entre organizações multilaterais. Em alguns casos, a OMC pode ser vista como uma executora das condições impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial para a concessão de empréstimos. Noutros, porém, as regras da OMC (como as referentes aos níveis tarifários) são menos severas que as condições de empréstimo do FMI e do Banco Mundial vinculadas a programas de ajuste estrutural. Além disso, não se sabe com clareza se, em caso de conflito, as determinações da OMC prevalecerão sobre as dos acordos multilaterais sobre o meio ambiente e as da Convenção de Biodiversidade.

O amplo mandato do regime multilateral de comércio não é fruto da supremacia deste último em relação a outros interesses, mas da visão de que as

sanções comerciais são um mecanismo confiável para impor o cumprimento de normas. Como resultado, o regime de comércio tem mandato para disciplinar muito mais do que o comércio global. Na realidade, vem-se tornando o principal mecanismo de governança global. Diante desse histórico, a Declaração de Doha sobre Trips e saúde pública foi uma grande inovação, pois, pela primeira vez, a comunidade internacional reconheceu formalmente que os acordos multilaterais de comércio podem prejudicar o desenvolvimento humano e a vida das pessoas.

Tratamento especial e diferenciado

Os países em desenvolvimento vêm tentando tornar o sistema internacional de comércio mais compatível com suas necessidades e aspirações desde a Conferência de Havana, em 1947-1948. O tratamento especial e diferenciado procura compensar essas nações por suas desvantagens intrínsecas em relação aos países industrializados, de modo que possam extrair benefícios iguais do sistema de comércio. A Declaração de Doha ressuscitou o princípio do tratamento especial e diferenciado, e tem havido esforços para criar uma abordagem que se volte para as necessidades reais dos países em desenvolvimento. Além disso, inspirados na flexibilidade incorporada no Gats, tais países vêm procurando criar estruturas que levem os acordos multilaterais de comércio a se inclinar para o desenvolvimento. Em vez de ser visto como uma exceção (quase sempre temporária), o tratamento especial e diferenciado deveria ser considerado parte essencial dos direitos e obrigações multilaterais.

Poucas disposições da OMC sobre o tratamento especial e diferenciado são escritas em linguagem contratual, o que torna difícil sua operacionalização (ver Anexo 2.1, sobre exceções aos compromissos com a OMC para os países em desenvolvimento, e Anexo 2.2, sobre as disposições especiais da organização para os países menos desenvolvidos). Na maioria dos casos, o tratamento especial e diferenciado depende das negociações destinadas a prorrogar os períodos de transição e da vontade dos países industrializados. Além disso, esse tratamento está sujeito a litígios demorados e onerosos. Os países em desenvolvimento têm sugerido que todas as disposições não-contratuais sobre o tratamento especial e diferenciado sejam convertidas em compromissos obrigatórios ou eliminadas, pois não deve haver uma linguagem não-contratual nos acordos da OMC. Esse tipo de linguagem dá a impressão de que os acordos multilaterais são orientados para o desenvolvimento – mesmo que não seja este o caso.

Por essas e outras razões, a elaboração e a implementação de disposições sobre o tratamento especial e diferenciado têm sido motivo de sérias preocupações para os países em desenvolvimento. Quando comparadas com os elementos necessários para que esse tratamento seja eficiente e significativo, as disposições mostram-se deficientes em vários aspectos:

- Os acordos da OMC estabelecem que os governos podem tomar providências contra as importações que lesem, prejudiquem ou causem danos às indústrias nacionais – independentemente de resultarem ou não de práticas desleais de governos ou comerciantes. Essas salvaguardas (freqüentemente chamadas de “remédios comerciais” (*trade remedies*) introduzem uma acentuada tendência nas investigações internas, a favor de grupos importadores concorrentes que pleiteiam isenções nas importações e são seus maiores beneficiários. Portanto, elas são vulneráveis a abusos² e não cumprem seu objetivo de proporcionar margem de manobra para a elaboração de políticas. O dano tem de ser estabelecido como pré-requisito para esse tipo de ação, mas os critérios que o definem foram elaborados para atender às queixas de produtores domésticos. Esses critérios incluem fatores como lucros, perdas e alterações nas vendas, e não consideram os indicadores do desenvolvimento humano. Tais indicadores deveriam ser incluídos nos critérios de dano, ou utilizados paralelamente, quando se recorrer aos citados “remédios comerciais”.
- A margem de manobra proporcionada assume, primordialmente, a forma de metas diferentes sobre tarifas e subsídios, maior flexibilidade no cumprimento dos compromissos e disposições especiais para os países menos desenvolvidos. No entanto, todos esses mecanismos visam aumentar a adesão às políticas específicas implícitas nos acordos. Não permitem que os países em desenvolvimento elaborem políticas possivelmente mais apropriadas e relevantes. Por conseguinte, é comum os países em desenvolvimento darem preferência aos compromissos da OMC, em detrimento de importantes prioridades do desenvolvimento.
- Os aspectos provisórios das medidas sobre o tratamento especial e diferenciado implicam que os países precisam constantemente renegociar prorrogações de prazo. Estas, quando concedidas, são decisões políticas, baseadas num poder de barganha assimétrico. Não são determinadas por nenhuma estimativa rigorosa, com base no desenvolvimento humano ou em critérios econômicos, do prazo durante o qual será preciso permitir que os países utilizem determinada medida, ou de quanto tempo eles levarão para prescindir dela. Como resultado, é freqüente os países em desenvolvimento abrirem

2. Aliás, esse é um problema fundamental nas audiências dos processos *antidumping*, nas quais, tipicamente, os depoimentos de outros grupos que não a indústria importadora concorrente não são permitidos.

mão de outras concessões importantes para conseguir a prorrogação de períodos de transição ou de outras medidas que já começavam por ser inadequadas.

- Desde 1995, os países em desenvolvimento vêm enfrentando condições cada vez mais rigorosas para conseguir sua adesão à OMC. Além de concessões e compromissos específicos em relação a bens e serviços, eles têm sido forçados a aceitar acordos plurilaterais e uma flexibilidade menor no uso de requisitos de desempenho com respeito aos investimentos.³ Em alguns casos, buscam-se obrigações inteiramente novas – como as concernentes ao preço da energia. Essas condições “OMC-*plus*” costumam negar aos países em desenvolvimento o tratamento especial e diferenciado de que gozam os membros que aderiram à OMC desde sua criação. Dado que muitos membros aspirantes são países menos desenvolvidos, os termos de adesão mais rigorosos são particularmente contrários ao princípio do tratamento especial e diferenciado (Unctad, 2002). Os termos de adesão não devem negar aos novos membros os meios de promover o desenvolvimento humano, principalmente quando esses meios estão à disposição dos membros mais antigos.
- Os acordos regionais de comércio proliferaram desde 1995. Um número crescente deles inclui aspectos “OMC-*plus*” – em especial os acordos recentes entre países industrializados e em desenvolvimento. As grandes potências costumam ver os acordos regionais como uma forma de estabelecer precedentes para que disposições similares sejam negociadas no plano multilateral. Os países em desenvolvimento, por sua vez, tentam assegurar que os acordos regionais reflitam o princípio do tratamento especial e diferenciado, articulado nessa mesma esfera. As regras da OMC sobre os acordos regionais de comércio devem ser esclarecidas, para garantir que os países em desenvolvimento usufruam dos mesmos direitos ao tratamento especial e diferenciado no âmbito regional e no multilateral, e que as disposições em questão se fundamentem em critérios de desenvolvimento humano.

Há também exemplos de áreas em que, provavelmente, os países com maior participação no comércio tentarão reduzir ainda mais a flexibilidade dos países em desenvolvimento mediante futuras negociações comerciais. Portanto, é essencial

3. Os acordos plurilaterais só são assinados pelos membros da OMC que optam por fazê-lo, embora todos os membros sejam partes contratantes dos acordos multilaterais.

que as futuras negociações multilaterais e regionais de comércio reconheçam a legitimidade das considerações referentes ao desenvolvimento humano.

Um sistema mundial de comércio com o compromisso de atentar para os interesses do desenvolvimento humano consideraria legítimo estender direitos e obrigações assimétricos aos países membros em desenvolvimento, por meio do tratamento especial e diferenciado. Um sistema dessa natureza também aceitaria as considerações sobre o desenvolvimento humano como critérios legítimos para as medidas comerciais. O estabelecimento do tratamento especial e diferenciado contribuirá para um sistema estável de comércio mundial e criará um mercado maior e mais eficiente de bens e serviços, beneficiando a todos. Sem essa discriminação positiva, os países economicamente pobres e politicamente fracos jamais conseguirão competir de forma justa e igualitária com os países industrializados. Aceitar esta linha de pensamento também requer uma flexibilidade muito maior no funcionamento do entendimento único.

Assim, os membros da OMC devem pautar-se pela Declaração de Doha sobre o tratamento especial e diferenciado e utilizá-la para ajudar a atingir as metas do desenvolvimento humano. O tratamento especial e diferenciado não deve ser visto apenas como uma ferramenta compensatória para ajudar os países em desenvolvimento a se integrarem no regime global de comércio – deve também ser visto como um auxílio ao desenvolvimento desses países.

- *O tratamento especial e diferenciado como regra.* Ao classificar os países e determinar se estão aptos a receber o tratamento especial e diferenciado, os acordos da OMC devem considerar seus indicadores de desenvolvimento humano e sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – além de avaliar as defasagens entre seus indicadores de desenvolvimento humano e os indicadores usados para medir o progresso rumo às Metas de Desenvolvimento do Milênio.⁴
- *Disposições incondicionais, obrigatórias e operacionais sobre o tratamento especial e diferenciado.* As disposições referentes ao tratamento especial e diferenciado devem ser incondicionais e inegociáveis. Em outras palavras, a prorrogação dos períodos de transição e o uso de mais compromissos obrigatórios para a concessão do tratamento especial e diferenciado devem basear-se em avaliações objetivas das necessidades econômicas e de desenvolvimento humano, e não num processo de

4. A renda é um representante de indicadores mais importantes, como a composição das exportações e importações, a estrutura industrial, a composição setorial e os níveis de capital humano, e talvez seja necessária uma classificação adicional em alguns casos. Pode-se encontrar uma descrição completa das Metas de Desenvolvimento do Milênio no endereço <http://www.undp.org/mdg/99-Millennium_Declaration_and_Follow_up_Resolution.pdf>.

barganha no contexto do entendimento único. As disposições não obrigatórias devem tornar-se obrigatórias, e todas as disposições concernentes ao tratamento especial e diferenciado devem ser redigidas em linguagem contratual.⁵

- *Reativação das disposições sobre assistência governamental para o desenvolvimento econômico.* O Artigo XVIII deve ser revisto, a fim de incorporar os critérios do desenvolvimento humano. Essa medida daria mais flexibilidade aos países em desenvolvimento para suspender o cumprimento de obrigações da OMC, caso isso se fizesse necessário para lidarem com seus desafios de desenvolvimento. O direito de exercer essa opção deve ser limitado pela necessidade de validação interna e externa, com base numa avaliação objetiva das necessidades, e deve exigir ampla deliberação no nível nacional.⁶
- *Limites e incentivos à gradação.* Os limites que determinam se os países devem perder sua habilitação ao tratamento especial e diferenciado precisariam basear-se em indicadores abrangentes da capacitação humana e tecnológica, ou na consecução de objetivos específicos das Metas de Desenvolvimento do Milênio.⁷ Uma autoridade supervisora com credibilidade e independência deveria avaliar periodicamente esses indicadores e submeter relatórios aos países membros. Além disso, utilizando vários níveis de gradação, os países deveriam passar de disposições mais abrangentes para disposições menos abrangentes do tratamento especial e diferenciado – com sua eliminação gradativa, caso ela fosse justificada por critérios objetivos.
- *Sistema Geral de Preferências e outros esquemas preferenciais como parte do mandato da OMC.* Os esquemas preferenciais devem fazer parte de mecanismos formais de concessão do tratamento especial e

5. Diversos exemplos de como fazê-lo provêm de propostas de países em desenvolvimento como as submetidas à sessão especial do Comitê de Comércio e Desenvolvimento da OMC em 18 de junho de 2002, com comunicados do grupo africano, do Paraguai, da Índia e do grupo de países menos desenvolvidos, e com o comunicado conjunto apresentado por Cuba, Honduras, Índia, Indonésia, Paquistão, Quênia, República Dominicana, Sri Lanka, Tanzânia e Zimbábue.

6. Isso requer que, em cada caso, o processo de investigação colha depoimentos e pontos de vista de todas as partes interessadas, inclusive grupos de consumidores e de interesse público, importadores e exportadores e organizações da sociedade civil, e determine se há respaldo suficientemente amplo por parte desses grupos para que se exerça a derrogação ou a salvaguarda em questão. A solicitação do testemunho dos grupos cuja renda possa ser prejudicada pela derrogação – importadores e exportadores –, bem como a solicitação de que o órgão investigador pondere os interesses rivais de forma transparente, ajudariam a assegurar que as medidas protecionistas que beneficiassem um pequeno segmento da indústria, a um custo elevado para a sociedade, não tivessem grande possibilidade de êxito. Quando a derrogação em causa fizer parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento, que já tiver sido adotada após um extenso debate participativo, não será preciso dar início a um processo adicional de investigação (Rodrik, 2001).

7. Um exemplo é o índice de capacidade interna elaborado por Sanjaya Lall, que inclui indicadores do desempenho industrial e dos esforços tecnológicos. Esse índice, complementado por um índice do desenvolvimento humano, pode constituir um mecanismo dessa natureza.

diferenciado, e sua cobertura, escopo e duração devem ser determinados por avaliações objetivas, e não como resultado de barganhas ou decisões unilaterais do país que concede a preferência. Mais especificamente, o Sistema Geral de Preferências deve ser eximido de novas regulamentações, e os compromissos assumidos na Terceira Conferência da ONU sobre Países Menos Desenvolvidos devem ser tratados como cláusulas contratuais na OMC.

Estrutura do sistema de governança

Muitas vezes se presume que o sistema de governança do regime global de comércio seja sinônimo do sistema de governança da OMC. Mas esse pressuposto não leva em conta o número grande e crescente de acordos, fóruns, negociações em andamento e arranjos de comércio em nível regional. Alguns destes são inter-regionais (o fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, a Área de Livre Comércio das Américas) e incluem, individualmente, quase todas as nações com maior participação no comércio mundial. Uma breve análise dos acordos regionais de comércio, especialmente das dimensões de seu sistema de governança e de suas implicações para o desenvolvimento humano, é apresentada no Anexo 4.1.

Por haver uma superposição considerável entre o alcance dos acordos regionais de comércio e o regime multilateral, há uma urgente necessidade de garantir que suas regras sejam compatíveis. Todavia, os signatários de alguns acordos regionais consideram-nos mais favoráveis ao desenvolvimento do que os acordos da OMC. Portanto, para chegar à compatibilização, as regras da OMC precisarão tornar-se mais flexíveis e mais favoráveis ao desenvolvimento humano.

A estrutura de governança da OMC oferece aos países em desenvolvimento oportunidades singulares, num fórum global de governança econômica. A influência potencial desses países tornou-se mais evidente na última disputa pela chefia do secretariado da OMC, no fim da década de 1990, quando ficou claro que, se fosse feita uma votação, o candidato apoiado pela maioria dos países em desenvolvimento venceria. Essa situação obrigou a uma solução de compromisso, que acarretou a escolha dos dois finalistas para mandatos de três anos, em vez de apenas um vencedor com mandato de quatro anos.

Ainda assim, surgiram problemas de governança – sobretudo porque a construção de consensos informais tornou-se muito mais influente no processo decisório da OMC do que os processos formais. Na prática, o princípio da tomada de decisões consensuais funciona sistematicamente a favor dos grandes países industrializados (Canadá, EUA, Japão e membros da UE), e não da esmagadora maioria de países em desenvolvimento.

Agenda

Durante a Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento concordaram em incluir os acordos Trips e Gats no princípio do entendimento único, em troca do compromisso dos países industrializados com o aumento do acesso ao mercado para produtos agrícolas, têxteis e de vestuário. Esse arranjo mostra a que ponto vai a mudança de paradigma no regime global de comércio. Shukla (2000, p. 31) enunciou sucintamente essa idéia, ao escrever que, “embora o Acordo da OMC tenha suprido a infra-estrutura jurídica e institucional da mudança de paradigma, os acordos Trips e Gats forneceram sua arquitetura, enquanto o Acordo Trims ofereceu o projeto para sua futura expansão estrutural”.

A agenda da Rodada Uruguai foi formulada pelas grandes potências industriais, especialmente os EUA e os membros da UE. Além disso, desde a criação da OMC, em 1995, o que já era uma agenda ambiciosa ampliou-se. Tal agenda inclui agora os seguintes grupos de trabalho: investimento, política de concorrência, facilitação do comércio e transparência nas compras governamentais (a pedido das maiores potências industriais, na Conferência Ministerial de 1996, em Cingapura); inclui ainda discussões sobre o comércio eletrônico (resultantes da Conferência de 1998, em Genebra), grupos de trabalho sobre comércio, dívida e finanças e sobre comércio e transferência de tecnologia, além de um programa de trabalho sobre os problemas das pequenas economias (resultado da Conferência de 2001, em Doha). Como resultado, existe um risco de que o regime global de comércio fique sobrecarregado e não funcione bem (Nayyar, 2002), solapando os esforços de promoção do desenvolvimento humano nos países em desenvolvimento.

Embora os grupos de trabalho criados em Doha tenham resultado de exigências dos países em desenvolvimento, essa agenda em rápida expansão cria grandes desafios para eles, especialmente para os países menos desenvolvidos e os pequenos. Essas nações não têm capacidade para lidar com uma agenda tão ampla, diversificada e complexa nas negociações comerciais internacionais, principalmente se levarmos em conta que muitas das novas questões não eram tradicionalmente consideradas questões relacionadas com o comércio, e que muitos países ainda não definiram sua postura em relação a elas.

Essa agenda crescente tem reduzido a participação nacional nas negociações comerciais e em seus resultados, como é ilustrado pelo papel muito menor da maioria dos processos legislativos nacionais – e, portanto, dos legisladores e cidadãos – na preparação das agendas e na criação de regras sobre questões econômicas e sociais de importância crucial. As questões legislativas, antes exclusivamente decididas em âmbito nacional, são cada vez mais influenciadas pelas decisões judiciais dos painéis da OMC e de seus órgãos de apelação e

solução de controvérsias.⁸ Até certo ponto, esse era o resultado desejado pelos países em desenvolvimento, pois eles queriam que uma disciplina multilateral mais forte fosse exercida sobre os grandes países industrializados.

Solução de controvérsias

Regras justas para a solução de controvérsias, multilateralmente aprovadas, coerentes e cumpridas com rigor, são fundamentais para um bom sistema de governança do regime de comércio e, portanto, para o desenvolvimento humano. Julgado por esse padrão, o sistema de solução de controvérsias do Gatt não parece ter funcionado muito bem – ou simplesmente funcionado – para os países em desenvolvimento. Essa deficiência parece haver decorrido de como funcionava o princípio de consenso, embora, nesse caso, não tenha sido fruto do consenso passivo fomentado pelos processos do Conselho Geral. O consenso ativo, ao contrário, era a essência dos métodos do Gatt na solução de controvérsias.

O consenso entre todos os membros era necessário para o estabelecimento dos painéis que julgariam as controvérsias e para a adoção de seus pareceres. Assim, uma das partes da disputa podia bloquear a formação de um painel ou a adoção de seu parecer, do mesmo modo que os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU podem barrar resoluções tomadas. Esse poder de veto *de facto* paralisava o Entendimento sobre Solução de Controvérsias do Gatt. Não é de admirar que os esforços para modificá-lo – como a proposta conjunta do Brasil e do Uruguai, em 1965 – tenham fracassado.

Assim, como já foi assinalado, o Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC é visto como um avanço importante, por vários aspectos. É mais vinculado a prazos, previsível, coerente e obrigatório para todos os membros, embora seja também mais estreitamente legalista do que seu antecessor. Não obstante, as melhorias gerais ajudam a explicar por que países em desenvolvimento que pouco utilizavam o sistema de solução de controvérsias do Gatt participam ativamente da versão da OMC.

O aumento da participação também pode ser atribuído à importância e aos custos potenciais das questões em jogo. Seja qual for a razão, o drástico aumento do uso do Entendimento sobre Solução de Controvérsias pelos países em desenvolvimento indica a confiança desses países em que ele pode funcionar a seu favor. Nos primeiros sete anos da OMC, mais casos foram submetidos ao órgão de solução de controvérsias (262, até 9 de setembro de 2002) do que nos cinquenta anos (ou mais) do Gatt (196 casos). Os países industrializados

8. Alguns consideram que o conjunto dessas decisões cria uma jurisprudência cumulativa sobre assuntos comerciais, mesmo que, do ponto de vista jurídico, cada uma delas seja independente.

ainda são os que movem a maioria das ações, muitas vezes contra países em desenvolvimento (65, até setembro de 2002). No entanto, entre 1995 e setembro de 2002, os países em desenvolvimento apresentaram 48 casos contra países industrializados,⁹ em comparação com apenas 40 apresentados nas cinco décadas anteriores (South Centre, 1999).

Os países têm utilizado o Entendimento sobre Solução de Controvérsias na tentativa de resolver as questões que lhes são de suma importância. Por essa razão, algumas constatações proveitosas e interessantes emergem da análise das tendências das disputas entre países em desenvolvimento e industrializados. Os países em desenvolvimento moveram a maioria das ações contra os países industrializados com base no Acordo sobre *Antidumping* e no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – refletindo suas preocupações com o acesso ao mercado e a liberdade de elaborar políticas internas (ver tabela 4.1). Os países industrializados, por sua vez, abriram a maioria dos processos contra países em desenvolvimento com base nos acordos sobre Agricultura, Têxteis e Vestuário, Trims e Trips – num reflexo das questões que são mais importantes para eles.

TABELA 4.1
Controvérsias mediadas pela OMC entre países industrializados e em desenvolvimento, separadas por categoria de acordo, de janeiro de 1995 a 9 de setembro de 2002

Categoria	Processos movidos	
	por países em desenvolvimento	por países industrializados
Agricultura	4	13
<i>Antidumping</i>	10	5
Salvaguardas	5	2
Subsídios e medidas compensatórias	8	4
Têxteis e vestuário	4	8
Trims	–	11
Trips	1	6

Fonte: Tang, 2002; dados da OMC (www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm).

Nota: Esta tabela inclui apenas algumas das categorias cobertas ou contempladas pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Além disso, abarca somente as controvérsias entre países em desenvolvimento e países industrializados; não inclui as disputas entre países em desenvolvimento e economias em transição, entre países industrializados e economias em transição, entre apenas países industrializados, nem entre países em desenvolvimento. Nos casos em que uma controvérsia abarca mais de uma categoria, ela é computada em todas.

Os painéis de solução de controvérsias e o órgão de apelação interpretam as regras da OMC e, dada a ambigüidade de muitas delas, vêm efetivamente criando jurisprudência. Essa jurisprudência tem definido a margem de manobra

9. Esses dados foram extraídos de http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

para a elaboração de políticas internas e tem salientado as intromissões do sistema de solução de controvérsias em assuntos nacionais (Ostry, 2000b). Nesse contexto, a declaração ministerial de Doha sobre Trips e saúde pública fornece uma boa diretriz, pois deve dar mais liberdade ao órgão de apelação em sua busca de interpretações jurídicas que sejam compatíveis com o desenvolvimento humano. A declaração pode criar um precedente para abordagens similares de outras questões do desenvolvimento humano, especialmente nos casos em que um órgão da ONU houver expressado um consenso internacional.

Mesmo que isso aconteça, o uso do Entendimento sobre Solução de Controvérsias pode causar problemas. Os custos são extremamente altos para todos os países – e proibitivos para os mais pobres e menos desenvolvidos, que não possuem a qualificação jurídica necessária para mover ações e levá-las a termo, tampouco recursos financeiros para remunerar advogados especializados em comércio exterior. A assessoria jurídica fornecida pelo secretariado da OMC aos países que se acham nessa situação sofre de pelo menos dois problemas: é insuficiente para a enorme demanda, e a neutralidade obrigatória de seus advogados significa que eles não podem preparar nem conduzir os processos com a assertividade que teriam as equipes de escritórios de advocacia independentes. Isso deixa os países menos desenvolvidos em grande desvantagem frente aos países em desenvolvimento de renda média e aos países industrializados.

Entre outros grandes problemas de implementação, o mais importante é a falta de compensação retroativa, mesmo que o vencedor do processo seja um país em desenvolvimento. Isso é particularmente prejudicial para os países em desenvolvimento que têm baixa diversificação de exportações – a maioria dos quais encontra-se entre os mais pobres e menos desenvolvidos – e pode destruir sua receita de exportação e sua participação no mercado. Uma controvérsia, mesmo dentro dos prazos mais rigorosos e previsíveis da OMC, pode levar até dois anos e meio para ser resolvida. É provável que isso tenha um custo de oportunidade potencialmente devastador para o desenvolvimento humano, nas pequenas economias que dependem do produto em litígio – problema que é agravado pela falta de um tratamento especial e diferenciado concreto ou significativo no Entendimento sobre Solução de Controvérsias.

Por último, a desigualdade intrínseca de poder no sistema significa que, mesmo quando tais processos são movidos e vencidos, não há quase nada no Entendimento sobre Solução de Controvérsias que obrigue os países a modificar suas leis, a não ser a ameaça de retaliação. Embora essa ameaça possa ser real entre membros aproximadamente iguais (como os EUA e a UE), não se espera que nenhum dos países menos desenvolvidos faça retaliações contra as grandes

potências econômicas. No entanto, quando um país em desenvolvimento perde uma causa e não altera sua legislação, a ameaça de retaliação é real e frequentemente levada a efeito.

Embora a criação do Centro de Assessoramento sobre a Legislação da OMC – anunciada em 1999 na Conferência Ministerial de Seattle – tenha sido um passo positivo, ela é extremamente modesta, levando em conta as necessidades existentes. Mesmo que o centro possuísse mais recursos, os demais problemas persistiriam. É lícito afirmar que esses problemas são de tratamento muito mais difícil do que aqueles que o centro foi criado para solucionar.

Não obstante os problemas processuais e de outra natureza, a assimetria do poder econômico e político entre os países industrializados e em desenvolvimento continua a ser o cerne da questão. Em última análise, essa assimetria é a principal restrição ao funcionamento efetivo do Entendimento sobre Solução de Controvérsias. No entanto, como esse problema vai muito além do funcionamento do sistema de solução de controvérsias, é pouco provável que ele seja enfrentado, a não ser como parte de uma solução das preocupações mais gerais com a governança que foram levantadas neste capítulo.

Processo decisório

Transparência significa revelar os atos e decisões de modo consciente, visível e compreensível (Grupo de Trabalho G-22, 1998). Implica também receptividade ao exame de todas as informações pertinentes. Além disso, a transparência pressupõe a divulgação, em tempo hábil, de todas as informações e materiais de apoio relevantes. A falta de transparência e de participação costuma ser sintoma de um desequilíbrio de poder entre os países membros. Levada a sério, a transparência representa uma profunda mudança na distribuição do poder e no modo como ele é exercido (Florini, 1998).

Desde os anos 1960, os países em desenvolvimento têm intensificado seus esforços para tornar o regime multilateral de comércio mais compatível com suas necessidades e aspirações. Durante duas décadas, seus esforços concentraram-se na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), que era vista como uma alternativa ao sistema do Gatt. Todavia, na década de 1980, por uma variedade de razões (algumas descritas no capítulo 2), os países em desenvolvimento mudaram sua postura para uma defesa mais direta de seus interesses no Gatt – tanto por meio de tentativas de modificá-lo quanto pela abordagem de problemas comerciais cada vez mais graves.

Entretanto, um dos grandes paradoxos é que, apesar de sua participação mais ativa no processo de negociação, os países em desenvolvimento ainda não

conseguem garantir a transparência e sua participação eficaz no regime de comércio mundial. Em muitos casos, são incapazes de manter ou dar continuidade a seus sucessos nas negociações. Talvez consigam listar questões de seu interesse em programas de trabalho e agendas de negociação –, mas depois descobrem que elas continuam a ser letra morta. Além disso, às vezes são pressionados a abrir mão dos direitos que conseguiram negociar. Por exemplo, relutam em elevar as tarifas aplicadas ao nível das tarifas consolidadas, embora tenham o direito de fazê-lo.

O exemplo mais impressionante é o do acordo Trips, pelo qual muitos países foram colocados sob forte pressão política para aprovar leis que impediriam sua futura capacidade de usar as muitas medidas flexíveis contidas no acordo. A maioria destas tem um forte componente ligado ao desenvolvimento humano. A declaração sobre Trips e saúde pública foi um passo importante para incentivar os países a se valerem plenamente da flexibilidade conferida pelo acordo (OMS e OMC, 2002).

Muitos países membros industrializados da OMC tiveram dificuldade de abandonar a postura de “clube” e se adaptar ao novo cenário, no qual os países em desenvolvimento são acionistas plenos. Esse foi um dos grandes fatores que levaram ao desastre da Conferência Ministerial de Seattle, em 1999. Uma das principais razões é que o consenso, tal como era praticado no Gatt, não consegue acolher uma agenda tão ampla e detalhada quanto a da OMC – com todas as suas intromissões no âmbito da política interna e com os custos sociais e econômicos que seus acordos acarretam para os países em desenvolvimento. Como resultado, o déficit democrático inerente ao princípio do consenso assumiu uma gravidade e urgência muito maiores. Além disso, suas deficiências suscitaram protestos públicos. Isso se deve aos impactos internos reais e percebidos dos acordos da OMC e aos esforços – quase sempre frustrados – dos governos de países em desenvolvimento para ter uma participação mais ativa na OMC do que tinham no Gatt.

A norma da tomada de decisões baseadas no consenso consta do artigo IX: 1 da OMC. Ela declara que, diversamente dos processos calcados na votação formal, nos quais as opiniões da maioria são decisivas, a abordagem da OMC nos termos do princípio do consenso requer apenas que os membros presentes numa reunião (com um quórum definido em 51 por cento do total) não objetem a uma decisão. Isso impede efetivamente que os países em desenvolvimento façam pleno uso de seu status de igualdade em relação aos países industrializados, por meio do sistema de um voto por cada país. Também os priva dos benefícios das votações formais e pode funcionar contra eles, ainda que sua opinião seja majoritária numa questão.

A tomada de decisões baseada no consenso tem um aspecto positivo: incentiva um processo no qual os membros são consultados e suas preocupações são ouvidas, antes que se chegue a uma decisão. Para que esse processo avance, porém, ele deve dar a oportunidade, na eventualidade de falta de consenso, de a maioria decidir por meio do voto. Nunca havendo votação, o valor do sistema de um voto por país fica seriamente prejudicado. Nessas circunstâncias, o consenso pode tornar-se um meio de a minoria poderosa convencer a maioria menos poderosa a ceder. Aplicado à governança global do comércio, isso não reflete a existência de um problema nas regras formais da OMC, que definem o consenso da maneira tradicional e prevêm a ocorrência de votação, caso ele não se dê. Ao contrário, destaca um problema nos processos informais da OMC e uma cultura muito arraigada de não-votação. Assim praticado, o consenso também deriva de escolhas e condutas passivas, e não ativas. O critério-chave passa a ser a presença do membro numa reunião, e não sua participação ativa.

Muitos países em desenvolvimento não conseguem satisfazer nem mesmo o critério fundamental de participação, por não estarem presentes em Genebra. Segundo Michalopoulos (2000), 64 países em desenvolvimento mantêm missões na OMC em Genebra, 26 são representados por missões ou embaixadas em outros locais da Europa, e 7 dependem de representantes sediados em suas próprias capitais. Dos 29 países menos desenvolvidos que são membros da OMC, apenas 12 possuíam missões em Genebra em 1997 – e todas tinham que servir a várias organizações internacionais (Blackhurst, 1997). Dado o funcionamento do princípio do consenso, essas deficiências de representação implicam a exclusão de muitos países em desenvolvimento do processo decisório da OMC e da elaboração de acordos globais de comércio – especialmente os mais pobres e mais fracos.

Embora o tamanho das delegações dos países em desenvolvimento em Genebra tenha aumentado significativamente desde 1987, seu crescimento foi mais lento que o das delegações dos países industrializados. Mesmo em 1997, as delegações dos países em desenvolvimento na OMC tinham, em média, apenas 3,6 pessoas, contra 6,7 nas dos países industrializados. Além disso, essas médias mascaram enormes variações no tamanho das delegações dos países industrializados e em desenvolvimento. Muitas delegações de países menos desenvolvidos e pequenos países em desenvolvimento possuem apenas um representante, comparado a dez a quinze nas dos países em desenvolvimento de maior porte e renda média, como Brasil, Egito, Índia, República da Coreia e Tailândia.

Muitos países em desenvolvimento presentes em Genebra não conseguem fazer-se representar de maneira eficaz, por não terem nem a competição para pesquisar políticas nem a capacidade de negociação que os habilitariam a fazê-lo.

Poucos países em desenvolvimento conseguem satisfazer os requisitos de presença e de capacidade. E os que o conseguem serão cada vez mais pressionados neste último quesito, dada a agenda crescente da OMC e as novas exigências de recursos humanos e presença em Genebra.

A maioria dos países em desenvolvimento – mesmo os que têm delegações relativamente grandes em Genebra – enfrentou deficiências radicais de pessoal antes da Conferência Ministerial de Doha, uma vez que, a cada ano, realizam-se 1.200 reuniões formais e informais na OMC, em Genebra (Hoekman e Kostecki, 2001). Desde a reunião de Doha, é difícil falar de representação eficiente em Genebra, mesmo no tocante a alguns dos grandes países em desenvolvimento. De fato, dada a agenda ambiciosa e os prazos curtos previstos para sua conclusão, as negociações pós-Doha ameaçam desviar os escassos conhecimentos especializados dos países em desenvolvimento de altas prioridades internas ligadas ao desenvolvimento. E, nas negociações comerciais, os melhores negociadores dos países em desenvolvimento terão que dedicar uma enorme energia a áreas novas e complexas – inclusive às “Questões de Cingapura” (investimento, política de concorrência, transparência nas compras governamentais, facilitação do comércio) –, reduzindo o tempo de que disporiam para tratar de questões tradicionais, como agricultura e produtos têxteis, cujos benefícios têm mais probabilidade de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento humano (Winters, 2002).

Ironicamente, a necessidade de um consenso formal tem aumentado o número de processos informais. Nos preparativos para a conferência de Seattle e durante a própria reunião, isso levou a uma multiplicidade das hoje infames reuniões da “sala verde”. Embora essa prática remonte ao Gatt, ela adquiriu um novo significado, no contexto de um conjunto de países membros em desenvolvimento que vêm tentando tornar-se mais assertivos no regime de comércio mundial. Em muitos casos, as consultas na “sala verde” substituem os processos maduros de negociação. Como essas consultas têm excluído todos os países em desenvolvimento, à exceção dos mais assertivos e mais importantes para o sistema – ao mesmo tempo que têm incluído a grande maioria dos países industrializados, individual ou coletivamente –, a participação da maioria dos primeiros fica restrita ao início, quando as propostas são originalmente apresentadas, e ao fim, quando o Conselho Geral toma uma decisão formal por consenso (Das, 2000). A impossibilidade de construir esse consenso em Seattle foi uma das principais razões do fracasso daquela reunião. Embora tenha havido, desde então, um esforço consciente para evitar as reuniões “da sala verde”, o processo dos “amigos do presidente”, em Doha, também apresentou deficiências significativas (Malhotra, 2002).

Além disso, o aumento dos processos informais vai de encontro à participação formal de coligações e alianças de países em desenvolvimento nas negociações da OMC, reforçando as assimetrias de poder. Esta dinâmica desestimula os países em desenvolvimento para reunir a força numérica de que necessitarão para corrigir os desequilíbrios que os prejudicam nas negociações comerciais (Narlikar, 2001; Helliener e Oyejide, 1998). Conquanto os problemas processuais e de capacitação ainda sejam numerosos e sérios, o problema mais abrangente são as assimetrias acentuadas de poder entre os países membros e suas conseqüências para os interesses mais amplos do desenvolvimento.

Transparência externa

Este capítulo tem-se concentrado no funcionamento interno do regime global de comércio, mas a transparência externa vem-se tornando igualmente importante – sobretudo graças à enorme atenção da sociedade civil e da mídia desde a Conferência Ministerial de 1999, em Seattle. A transparência externa tem-se tornado importante, além disso, porque as decisões da OMC afetam diretamente as comunidades locais e as políticas internas. Como resultado, muitos grupos têm clamado por se fazer ouvir e querem ser tratados como parte interessada (Woods e Narlikar, 2001).

Ostry (2000b) argumenta que as exigências de democratização da OMC, principalmente de sua abertura para organizações da sociedade civil, são complexas e polêmicas, em decorrência da estrutura institucional da organização. Conquanto haja possibilidade de maior prestação pública de contas mediante a transparência das informações e a divulgação dos documentos da OMC – como vem ocorrendo no *site* da organização e por outros meios –, os países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil sustentam que os procedimentos da OMC devem tornar-se mais acessíveis e transparentes. O argumento é que a divulgação formal de documentos é um substituto precário da participação efetiva e da transparência das reuniões (Woods e Narlikar, 2001). No entanto, os países membros têm grande dificuldade de concordar quanto a um papel mais formal das organizações da sociedade civil no âmbito da OMC e em seus processos de solução de controvérsias.

Os EUA têm sido o país que mais defende a abertura do processo de solução de controvérsias da OMC a entidades privadas. Advogados particulares e grupos ambientalistas, trabalhistas e de direitos humanos, provenientes dos países industrializados, alegam que devem ter permissão para expor suas idéias, como “amigos do tribunal”, e participar de outras maneiras dos processos de solução de controvérsias da OMC – posição que o governo dos EUA ocasionalmente incentiva. Mas as suscetibilidades, em termos ambientais, de muitas controvérsias em que ocorreram essas intervenções particulares (como a con-

trov3rsia camar3o-tartaruga)¹⁰ s3 fizeram refor3ar a oposi33o dos pa3ses em desenvolvimento 3s interven33es de organiza33es da sociedade civil e de agentes privados. Esses pa3ses enfatizam a natureza intergovernamental da OMC e acreditam que o car3ter fundamental da organiza33o e o papel deles mesmos s3o prejudicados por essa participa33o privada. Dada a natureza de muitos casos em disputa, v3rias organiza33es da sociedade civil de pa3ses em desenvolvimento tamb3m se op3em 3 participa33o de agentes n3o-estatais no Entendimento sobre Solu33o de Controv3rsias, embora alguns ap3iem a id3ia.

Al3m das controv3rsias espec3ficas, h3 necessidade de a OMC envolver mais ativamente as organiza33es da sociedade civil – at3 porque a maioria das institui33es multilaterais, inclusive o Banco Mundial, reconhece mais e mais a necessidade do engajamento de tais organiza33es em seus processos formais, de uma forma muito mais ativa. As organiza33es da sociedade civil, por sua vez, provavelmente continuar3o a enfrentar oposi33o a sua tese de que um mundo cada vez mais interdependente precisa de mecanismos de participa33o cidad3 que transcendam as fronteiras nacionais, particularmente quando h3 quest3es transnacionais em jogo – mesmo que essas organiza33es reivindicuem somente o status de observadoras formais na OMC.

3 prov3vel que a maioria dos governos continue a argumentar que as organiza33es da sociedade civil devem participar dos processos nacionais e transmitir suas opini3es por meio desses processos e de seus representantes eleitos, e n3o diretamente na OMC. Essa coloca33o baseia-se nos argumentos tradicionais relacionados com a presta33o de contas, o sistema de governan3a e a representa33o. Mas, como explica o *Relat3rio de Desenvolvimento Humano – 2002*, do Pnud, h3 boas raz3es para questionar a efic3cia e reconhecer os limites das formas tradicionais de democracia em mat3ria de assegurar a boa governan3a e o desenvolvimento humano. Os interesses dos pa3ses, como os expressam seus negociadores, n3o est3o necessariamente de acordo com as necessidades de suas popula33es ou do desenvolvimento humano. Os governos e partidos pol3ticos raramente vencem ou perdem elei33es por uma 3nica quest3o, e ainda mais raramente pelas posi33es tomadas por seus representantes em organiza33es econ3micas internacionais (Woods e Narlikar, 2001). Al3m disso, os governos s3o quase sempre representados nessas organiza33es por funcion3rios p3blicos de carreira, muitos deles burocratas ou tecnocratas sumamente distantes das preocupa33es do cidad3o comum.

10. A 3ndia, a Mal3sia, o Paquist3o e a Tail3ndia utilizaram o processo de solu33o de controv3rsias da OMC para questionar as restri33es dos Estados Unidos 3 importa33o de camar3es pescados com redes que, sabidamente, prejudicam certas esp3cies de tartarugas marinhas, amea3adas de extin33o.

Participação nacional

O desafio, portanto, é não apenas tornar mais justo o sistema de governança global do comércio, mas também dar voz aos grupos vulneráveis que não são efetivamente representados por seus governos em âmbito nacional e internacional. Há uma notável diferença na participação do poder legislativo nos debates internos sobre o comércio entre os países industrializados e em desenvolvimento. Por exemplo, a decisão dos países industrializados, particularmente os EUA, de tentar estender as regras do Gatt a áreas como serviços e direitos de propriedade intelectual pode ser atribuída a *lobbies* bem organizados dos setores financeiro, de telecomunicações, farmacêutico e de *software*. O Parlamento Europeu também tem tido papel ativo em algumas questões de comércio, como a agricultura. Mesmo assim, o padrão de protecionismo dos países industrializados reflete o poder político de grupos de interesse apoiados por membros de órgãos legislativos (Vangrasstek, 2001). Em alguns casos em que o Legislativo dos países em desenvolvimento fica atento às pressões exercidas pelo Executivo para assinar acordos da OMC, ele tem respondido com determinação.

Em todos os países, é provável que a ausência marcante de representantes do sexo feminino nas estruturas decisórias e nas legislaturas nacionais ajude a explicar por que as questões do gênero raramente são levadas em consideração na elaboração de políticas comerciais internas e acordos multilaterais de comércio.¹¹ Embora uma massa crítica de legisladoras pudesse resultar em uma consideração mais sistemática das questões de gênero, um caminho mais seguro seria formar homens – e mulheres – a fim de sensibilizá-los para as questões ligadas ao gênero, em todos os estágios da elaboração e implementação de medidas políticas.

É especialmente importante para o desenvolvimento humano que os ministros do Comércio incentivem o espírito institucional e atitudes que levem ao desenvolvimento de políticas comerciais sensíveis às questões do gênero. É difícil desenvolver tais políticas sem ter pontos focais responsáveis por inserir essas questões nos ministérios, reportando-se diretamente aos ministros, e sem um comitê interdepartamental sobre o gênero que garanta a inclusão dos interesses femininos.¹²

11. Por exemplo, as deputadas e senadoras representam apenas 9 por cento dos parlamentos dos países da América Latina e do Caribe (Pnud, 1995). A situação não é muito melhor em alguns países industrializados: as mulheres ocupam apenas 12 por cento das cadeiras do Congresso dos EUA e 23 por cento das do Parlamento do Canadá (Aliança Social Hemisférica, 2001).

12. Foi o que aconteceu quando se procurou conscientizar os ministérios da Fazenda das questões de gênero (Sen, 1999). Contudo, dadas as semelhanças estruturais entre os ministérios da Fazenda e do Comércio, especialmente nos países em desenvolvimento, é provável que os ministérios do Comércio tenham restrições institucionais semelhantes.

Muitos outros grupos vulneráveis, tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento, sofrem por não ter voz ativa. Como foi assinalado, essa falta de voz ativa liga-se estreitamente à questão da participação nacional. A ampla participação em nível nacional, reunindo legisladores, organizações da sociedade civil, grupos comunitários e o setor privado num diálogo estruturado, com múltiplas partes interessadas, resultam em benefícios. Além disso, se as organizações da sociedade civil e os grupos vulneráveis confiarem em que os governos levarão suas preocupações a sério, eles reduzirão suas reivindicações de participação em fóruns multilaterais como o da OMC.

Essa participação também deve reforçar o peso dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais, porque eles poderão mostrar que têm apoio organizado na esfera doméstica para as posições de negociação comercial que visem fomentar o desenvolvimento humano. Isso lhes permitirá enfrentar melhor a pressão para capitular, levando-os a acordos comerciais mais justos. Portanto, a criação de uma ampla participação nacional pode contribuir significativamente para resultados a longo prazo no campo do desenvolvimento humano.

Um secretariado eficiente

Comparados aos membros, os secretariados das organizações geridas por seus próprios membros costumam ter um poder limitado. Essa característica traz sobretudo conseqüências positivas. Apesar de serem relativamente pequenos, se comparados a seus membros dotados de mais recursos, os secretariados de tais organizações podem ser habilitados a dar apoio aos membros que mais necessitem dele, se as condições de filiação priorizarem e financiarem apropriadamente esse objetivo. No entanto, muitos observadores sugerem que, na atualidade, o secretariado da OMC consegue dar pouco apoio a seus membros no que diz respeito aos custos de representação e à pesquisa e análise políticas. Por conseguinte, a capacidade desigual de pesquisa e análise políticas dos países industrializados e em desenvolvimento, fora da OMC, é reproduzida e refletida em seus processos de negociação e tomada de decisões (Narlikar, 2001). As implicações disso ganharam maior importância à medida que a agenda do regime multilateral de comércio passou a abranger questões cada vez mais complexas e técnicas, que exigem profissionais altamente qualificados.

Incrementar o papel do secretariado poderia aumentar sua capacidade de responder às necessidades de análise e desenvolvimento de capacitação dos países em desenvolvimento. Para muitos, no entanto, é preocupante que a maioria dos programas de assistência técnica concentre-se na integração ao sistema mundial de comércio e no cumprimento de seus acordos, dando pouca atenção aos custos e benefícios desses acordos para o desenvolvimento e aos custos de oportunidade e de outra natureza trazidos por essa obediência.

Mecanismos mais fortes de avaliação e monitoramento de programas de assistência técnica poderiam ajudar a resolver parte desse problema. No entanto, mesmo que tais mecanismos fossem aperfeiçoados e resultassem numa melhor elaboração da assistência técnica, é provável que ainda persistissem várias preocupações mais gerais com o desenvolvimento.

É preciso mais trabalho para abordar essas preocupações, e a Unctad, assim como o Pnud, devem desempenhar papéis de destaque. Embora a Unctad (principalmente por meio de sua Agenda Positiva), o Pnud, o Centro Sul (South Center) e algumas ONGs tenham tomado medidas para aprimorar a capacitação dos países em desenvolvimento nessa área crucial, a defasagem supera em muito a capacidade técnica e financeira dessas nações de dar respostas eficientes.

Escolha dos fóruns

Helliener e Oyejide (1998) mostram que o fórum escolhido para as discussões e negociações econômicas internacionais é de importância crucial para seus resultados e para os acordos subsequentes. Esses autores afirmam que, nos anos 1970, quando as negociações sobre investimentos ocorriam no sistema da ONU, os esforços concentraram-se na elaboração de um código de conduta para as empresas multinacionais, de regras e princípios para reger as práticas comerciais restritivas e de um código para as transferências de tecnologia. Essas negociações promoveram os interesses dos países em desenvolvimento, mas as minutas de instrumentos legais que elas produziram foram abandonadas, porque algumas grandes potências industriais relutaram em aceitá-las.

Em 1998, durante as discussões promovidas pela OCDE em torno da proposta de um acordo multilateral sobre investimentos, o foco foi completamente diferente. Essas discussões mais recentes priorizaram a proteção dos investidores estrangeiros e a garantia de tratamento nacional justo, em vez de regular as empresas transnacionais.

A lição extraída desse e de outros exemplos é que os países em desenvolvimento precisam buscar fóruns de negociação que não tendam a lhes impor resultados indesejáveis. Visto que a economia política global tem funcionado contra isso nas últimas décadas, os países em desenvolvimento precisam unir-se ou formar coalizões que não sejam necessariamente de base regional. As coligações transregionais de países em desenvolvimento serão essenciais no esforço de fazer as escolhas dos fóruns de negociação tomarem um rumo que atenda sistematicamente aos interesses do desenvolvimento humano e dos grupos pobres e vulneráveis dos países em desenvolvimento.

* * * * *

A perspectiva do desenvolvimento humano implica que a importância de atingir certos resultados ultrapassa a necessidade de regras de tamanho único. O que se requer são regras mínimas e universalmente aceitas, que possam ser especificamente aplicadas a cada país e ajustadas às diferentes situações de desenvolvimento. A OMC não deve concentrar-se na harmonização das regras de comércio (ver capítulo 1). Em vez disso, deveria ocupar-se de gerir a interação entre as regras e as diferentes instituições nacionais. Para fazê-lo, todos os membros devem aceitar um conjunto mínimo de regras multilaterais de comércio, mediante as quais cada país tenha os mesmos direitos que os demais – embora suas obrigações variem em função de seu estágio de desenvolvimento (Nayyar, 2002).

ANEXO 4.1

OS ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO E O REGIME MULTILATERAL

Os acordos regionais de comércio beneficiam seus integrantes por meio de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns e outros arranjos preferenciais. A integração regional é vista como um modo de os países se beneficiarem e contribuírem para o desenvolvimento de uma região, e de os países e regiões participarem mais efetivamente do sistema de comércio internacional. Muitos planejadores políticos consideram os acordos regionais como parte integrante de uma estratégia geral de desenvolvimento, visando uma integração gradativa e estratégica na economia global.

Desde 1945, mais de trezentos acordos regionais de comércio foram comunicados ao Gatt e à OMC – a maioria (250 acordos) a partir de 1995. Cerca de duzentos desses acordos estão em vigor atualmente. Portanto, tais instrumentos tornaram-se uma característica importante do sistema internacional de comércio. Até 1980, a Europa Ocidental era o único exemplo de integração regional bem-sucedida. Isso mudou quando as partes contratantes do Gatt não conseguiram dar início a uma rodada de negociações multilaterais em Genebra, em 1982. Frustrados com a paralisação do processo multilateral, os EUA iniciaram negociações bilaterais que incluíram acordos regionais de comércio com Israel (1985), Canadá (1989) e Canadá e México (por meio do Nafta, em 1993).¹³ Ao mesmo tempo, os EUA continuaram sua expansão e, nos anos 1990, uma pletera de novos acordos regionais de comércio começou a surgir.

É quase um paradoxo que os acordos regionais de comércio venham proliferando numa época de acelerada globalização econômica e a despeito da criação da OMC, em 1995. Atualmente, existe uma multiplicidade desses acordos. Embora cerca de 60 por cento dos que estavam em vigor no fim de 2000 fossem entre países europeus, os acordos envolvendo países em desenvolvimento respondiam por uns 15 por cento do total. Quase todos os países em desenvolvimento são signatários de pelo menos um ou dois acordos regionais – e o Chile integra pelo menos onze.

Compatibilização com as disciplinas da OMC

A compatibilização com as disciplinas da OMC é uma questão importante para muitos países em desenvolvimento envolvidos em acordos regionais de comércio, sejam estes unicamente com outros países em desenvolvimento ou

13. Em geral, mas nem sempre, os membros dos acordos regionais de comércio localizam-se numa mesma região geográfica.

também com países industrializados. Mas a questão da compatibilização requer cuidado, pois as regras aplicáveis da OMC diferem nesses dois tipos de acordo. A cláusula de habilitação da OMC aplica-se a acordos firmados entre países em desenvolvimento, oferecendo-lhes condições mais favoráveis.

A compatibilização é um desafio maior no contexto dos acordos regionais de comércio entre países em desenvolvimento e países industrializados. A disciplina aplicável da OMC é o artigo 24 do Gatt – que, apesar de ter certa flexibilidade, não oferece tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Assim, há uma preocupação de que esse artigo não proporcione uma cobertura jurídica adequada para acordos regionais de comércio como os que possam ser negociados entre os países da África, Caribe e Pacífico e os EUA, nos quais as enormes diferenças nos níveis de desenvolvimento exigiriam, legitimamente, maior flexibilidade e tratamento assimétrico. Portanto, embora a compatibilização com a OMC seja reconhecida como o princípio norteador de muitos acordos comerciais regionais, uma preocupação paralela é a compatibilização com novas regras da organização que levem mais adequadamente em conta o desenvolvimento humano e os interesses dos países em desenvolvimento.

Uma política de pragmatismo tem prevalecido até agora, permitindo que os acordos regionais de comércio operem sem o endosso oficial dos membros da OMC. Mas as regras da OMC aplicáveis aos acordos regionais podem mudar, porque a agenda de negociações de Doha inclui “negociações com o objetivo de esclarecer e aperfeiçoar as disciplinas e procedimentos aplicáveis a acordos regionais de comércio”.¹⁴ É responsabilidade primordial dos países em desenvolvimento, apoiados pelos países industrializados que forem seus parceiros em acordos regionais de comércio, assegurar que nenhuma mudança nas regras da OMC, nos termos do programa de trabalho de Doha, restrinja o potencial de desenvolvimento proporcionado por tais acordos, assim como não permitir que opções por políticas orientadas para o desenvolvimento humano sejam cerceadas por acordos com disposições “OMC-*plus*” em áreas de interesse dos países em desenvolvimento – como Trips, agricultura, têxteis e vestuário, investimento, serviços, meio ambiente e mão-de-obra.

A coincidência cronológica entre as negociações de Doha e outras grandes negociações sobre acordos regionais de comércio representa uma oportunidade única e um grande desafio para a comunidade internacional. (Por exemplo, a conclusão do acordo sobre a Área de Livre Comércio das Américas está prevista para 2005, e o acordo de livre comércio entre países da África, Caribe e Pacífico e a UE tem sua conclusão prevista para 2008.) Tanto os países industrializados

14. Parágrafo 29 da Declaração Ministerial de Doha, adotada em 14 de novembro de 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), 20 de novembro de 2001.

quanto os países em desenvolvimento devem tomar a peito a incumbência de colocar o desenvolvimento humano e a redução da pobreza no centro de todas as negociações comerciais, sejam elas multilaterais ou regionais.

Mercosul: um acordo entre os países em desenvolvimento

O Mercosul é um dos exemplos mais citados de pacto comercial bem-sucedido, particularmente entre os países em desenvolvimento. O acordo e seus signatários originais – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – comemoraram seu décimo aniversário em 2001. A Bolívia e o Chile aderiram a ele, como membros associados, em 1996. O Mercosul foi criado para começar como uma área de livre comércio, tornar-se uma união aduaneira e, mais tarde, um mercado comum. Na condição atual de união aduaneira, ele responde por 70 por cento do comércio latino-americano. Seus membros têm um PIB conjunto de aproximadamente um trilhão de dólares e abrigam 230 milhões de habitantes, o que faz do Mercosul o terceiro maior bloco comercial do mundo, atrás da UE e do Nafta.

O Mercosul é um sucesso em muitos aspectos. Tem gerado benefícios econômicos significativos para seus membros: entre 1990 e 1999, o comércio entre eles cresceu mais de 200 por cento e, entre as regiões do mundo, a América Latina foi a que teve o maior crescimento do comércio intra-regional. No entanto, as disparidades de renda dos países membros continuam praticamente inalteradas, e mais de 37 por cento dos cidadãos dos países do Mercosul ainda vivem abaixo da linha de pobreza. Além disso, tem havido pouca colaboração nas áreas não-econômicas e os membros não conseguiram chegar a um acordo em muitas esferas – inclusive quanto a uma posição comum para a negociação da Área de Livre Comércio das Américas –, mesmo antes da recente crise argentina.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, embora tenham-se dado alguns passos iniciais em direção a políticas comuns de educação e combate às drogas, não há cooperação quanto à mobilidade da mão-de-obra, às leis trabalhistas ou ao meio ambiente. Ainda assim, o Mercosul talvez tenha surtido um efeito positivo na governança democrática em seus signatários, graças a uma emenda adicionada em 1996 a sua Carta (após uma planejada tentativa de golpe de Estado no Paraguai) e que exclui formalmente qualquer país que “abandone o pleno exercício das instituições republicanas”.

Foram tomadas algumas medidas institucionais para lidar com o impacto social da liberalização comercial nos países membros do Mercosul, mas os resultados são ambíguos. As questões sociais ligadas à integração econômica foram basicamente ignoradas, até que as organizações de trabalhadores da região forçaram a criação de um grupo de trabalho para examinar as relações traba-

lhistas, o emprego e a previdência. Voltado para o estudo da situação trabalhista na região, o grupo concentrou-se em questões de interesse comercial e competitividade nos negócios.

Em 1994, criou-se um Fórum Consultivo Econômico e Social para representar o setor privado nos países membros do Mercosul. Desde então, o fórum tem acolhido outros atores, inclusive organizações trabalhistas, grupos de proteção aos direitos do consumidor, universidades e um grupo ambientalista (Espino, 2000). Entretanto, não aceitou a presença de organizações femininas nem de órgãos governamentais voltados para o desenvolvimento da mulher.

Na visão dos defensores dos direitos da mulher, o Fórum Consultivo Econômico e Social é sobretudo um instrumento de interesses econômicos e comerciais. Como a maioria das trabalhadoras encontra-se em setores que estão fora do âmbito da mão-de-obra organizada, elas não se sentem representadas pelo fórum. As organizações de mulheres reuniram-se para examinar essa deficiência e, em 1997, conseguiram criar uma Comissão da Mulher, subordinada à Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul. Entre as demandas feitas pela Comissão a governos e sindicatos incluíram-se a promoção da participação das trabalhadoras no Mercosul, agilidade na ratificação de acordos da Organização Internacional do Trabalho que tratem especificamente da condição da mulher, e a divulgação constante de informações a todos os sindicatos de trabalhadores e departamentos que se ocupam de questões relativas às mulheres.

Uma série de reuniões e fóruns da sociedade civil, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher, também promoveu atividades que tratassem dos interesses da mulher nos ministérios responsáveis por estes nos países do Mercosul (Espino, 2000). Em 1995, as mulheres do Uruguai criaram um *lobby* de apoio a sua causa, chamado Fórum de Mulheres do Mercosul, com escritórios em todos os países membros. O escritório do Paraguai é o mais atuante, e já levou suas preocupações à representação nacional do Fórum Consultivo Econômico e Social. Apesar dessas estratégias para formar uma rede dos vários países, o Fórum de Mulheres não parece ter tido influência palpável nos órgãos executivos ou de trabalho do Mercosul.

A declaração do Mercosul de 1997 refletiu algumas dessas iniciativas femininas, reivindicando medidas “para garantir a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens nos (...) diversos fóruns de negociação que integram o Mercosul”. A declaração também recomendou tornar obrigatória a participação de organizações de mulheres no Fórum Consultivo Econômico e Social. Em consequência disso, criou-se em 1998 a Reunión Especializada de Mujeres. Essa entidade de assessoramento procura garantir que as questões ligadas ao gênero sejam tratadas pelos principais órgãos decisórios do Mercosul.

No entanto, de acordo com alguns segmentos da sociedade civil, a entidade não tem feito grande progresso na análise das negociações ou na criação de mecanismos que assegurem a igualdade entre os sexos na região (Wide, 2001). Entre os fatores que têm impedido a incorporação de uma perspectiva que leve em conta as diferenças entre os sexos nas negociações sobre uma estrutura institucional no Mercosul, estão a baixa prioridade dada às dimensões sociais da integração econômica e a falta de destaque desse tema nas negociações entre empregadores e empregados (Wide, 2001).

Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico: um acordo entre países industrializados e em desenvolvimento

Os 21 países membros do fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) concordaram em firmar um acordo regional de comércio até 2010, para as economias industrializadas da Apec, e até 2020 para suas economias em desenvolvimento.¹⁵ A Apec não é uma área de livre comércio no sentido formal do artigo 24 do Gatt, pois cada país busca o livre comércio e o investimento voluntariamente, em vez de fazê-lo por meio de acordos de redução de tarifas. Todavia, se o acordo regional de comércio vier a ser firmado, será o maior do mundo – com seus signatários respondendo por 55 por cento do PIB global, cerca de metade das exportações globais e quase 40 por cento da população mundial.

Além dos benefícios econômicos projetados, espera-se que a Apec pratique um “regionalismo aberto” – ou seja, que ofereça um tratamento comercial não-discriminatório também aos países que não forem membros. Muitos observadores, porém, questionam se isso realmente acontecerá. A Apec avançou pouco em suas metas de redução tarifária, exatamente por conta de sua política de regionalismo aberto: os países membros não se dispõem a reduzir tarifas para os não-membros sem receber nada em troca.

Como fórum consultivo, a Apec não pode tomar decisões que imponham obrigatoriedade legal a seus membros. Basicamente, ela é um fórum de discussão de políticas econômicas e comerciais, e não aborda explicitamente questões sociais e de desenvolvimento. Embora se vincule a vários grupos empresariais e organizações acadêmicas de pesquisa, não existe nenhum mecanismo formal de consulta a outros segmentos da sociedade civil.

Plataforma da Apec para integração das questões de gênero

Numa declaração de 1996, os líderes da Apec reconheceram pela primeira vez a importância da participação de mulheres e jovens na economia. A declaração

15. Os países membros da Apec são: Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Federação da Rússia, Filipinas, Hong Kong (RAE da China), Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, República da Coreia, Cingapura, Tailândia, Taiwan (China) e Vietnã.

foi uma vitória para a Women Leaders' Network (Rede de Mulheres Líderes), que havia preparado a minuta de uma convocação à ação e a apresentara aos líderes da Apec. Criada no mesmo ano como uma rede informal de líderes femininas dos setores público e privado, governos, organizações da sociedade civil e universidades dos países membros da Apec, a Rede de Mulheres Líderes transformou-se num fórum político e na principal defensora das questões de gênero na Apec. Também conseguiu fazer com que os dirigentes desta, em sua maioria homens, reconhecessem as implicações da política econômica nas questões de gênero, e lançou as bases para iniciativas ligadas tais questões. A rede é uma organização completamente voluntária, que funciona mediante pontos focais em alguns países. Embora lhe faltem estrutura institucional e financiamento, ela já organizou seis reuniões anuais desde sua criação.

O trabalho da Rede de Mulheres Líderes já apresenta resultados animadores. Levou a Apec, por exemplo, a convocar sua primeira reunião ministerial sobre a mulher, em 1998. Como resultado desse evento, a instituição concordou em elaborar uma plataforma para a integração das mulheres em todas as suas atividades e, em 1999, ela foi aprovada. A reunião também levou à criação de um grupo consultivo para implementar a plataforma. Além disso, a Rede de Mulheres Líderes influenciou a criação de um grupo de mulheres dedicadas à ciência e à tecnologia, subordinado ao grupo de trabalho da Apec sobre ciências industriais e tecnologia, criou um *site* de informações sobre as questões de gênero no *site* da Apec, e forneceu assessoria especializada sobre o assunto em diversos fóruns da instituição.

A plataforma da Apec para a integração da mulher compõe-se de três elementos inter-relacionados: análise das questões ligadas ao gênero, coleta e uso de dados desvinculados do sexo, e envolvimento das mulheres no próprio fórum de cooperação. O grupo consultivo criado por essa plataforma elaborou diretrizes práticas para facilitar sua implementação.

As integrantes da Rede de Mulheres Líderes dizem que é muito cedo para avaliar o impacto da plataforma nas políticas da Apec. Ainda assim, houve alguns resultados tangíveis em países isolados. Por exemplo, o Vietnã adaptou a plataforma a seu programa nacional sobre a mulher. Mas no cômputo geral, dentro da Apec, os esforços de incorporação das questões de gênero ainda se encontram no nível de aumentar a conscientização e promover a capacitação, mediante, por exemplo, sessões informativas sobre o assunto e divulgação de melhores práticas. Alguns grupos de trabalho da Apec – em especial os de desenvolvimento de recursos humanos, ciências industriais e tecnologia e pequenas e médias empresas – têm-se empenhado mais ativamente na incorporação dos critérios ligados ao gênero nas propostas de projetos e nas questões de avaliação.

Como grupo majoritariamente composto de mulheres de negócios, a Rede de Mulheres Líderes concentra-se em melhorar o acesso das empresárias ao mercado. Há sólidos argumentos econômicos em favor dessa abordagem: mais de um terço das pequenas e médias empresas da região pertencem a mulheres, e 80 por cento delas estão no próspero setor de serviços. No entanto, essa abordagem orientada para os negócios tem suscitado críticas no sentido de que a rede é um grupo de profissionais privilegiadas, que usam argumentos ligados à eficiência para conquistar apoio para as questões de gênero na Apec e subordinar o desenvolvimento humano ao desenvolvimento econômico. Uma ausência notável, tanto na rede quanto na Apec, é a de um enfoque do impacto social da liberalização do comércio pelo prisma do gênero.

Além disso, grande parte da integração das questões de gênero tem ocorrido no âmbito do grupo de trabalho e da cooperação técnica, e não tem tido impacto nas agendas de liberalização comercial e do investimento, e da facilitação do comércio.

Desafios e recomendações

A Rede de Mulheres Líderes enfrenta três grandes desafios: organizar-se melhor, para assumir um papel de monitoramento, assegurar que as questões concernentes à ética e ao desenvolvimento não sejam ofuscadas pela agenda empresarial, e levantar fundos para garantir sua sobrevivência. Não ser um mecanismo formal da Apec limita o papel potencial da rede na integração das questões ligadas ao gênero.

Entre as muitas restrições à integração das questões de gênero na Apec estão a falta de dados e informações sobre o papel econômico da mulher, a falta de reconhecimento, nos dados e análises daquele fórum, do papel feminino na força de trabalho remunerada, a falta de dados sobre a contribuição das mulheres no setor informal e no trabalho não-remunerado, e o número reduzido de representantes femininas nos fóruns e atividades da Apec (Corner, 1999).

Sendo assim, a Apec deve incentivar seus membros a coletar mais e melhores informações sobre o papel das mulheres na economia e sobre os efeitos que a liberalização do comércio e do investimento exercem sobre elas. Deve também reconhecer formalmente o gênero como uma questão essencial e fazer análises rotineiras, para identificar os diferentes impactos das políticas e programas em homens e mulheres. Finalmente, a Apec deve coletar dados sobre a participação da mulher em suas atividades e avaliar o impacto que têm a integração das questões de gênero e a participação feminina na consecução de seus objetivos.

Por outro lado, a Rede de Mulheres Líderes deve garantir uma participação e representação mais equilibradas em suas reuniões anuais, abordando uma

variedade maior dos problemas enfrentados pelas trabalhadoras em geral na Ásia e no Pacífico – e não apenas dos problemas das empresárias.

Um caminho para o avanço dos acordos regionais de comércio

A proliferação de acordos regionais de comércio intensificou as preocupações e os debates sobre a promoção de interesses nacionais e locais nos regimes internacionais de comércio. Os esforços para incluir os objetivos do desenvolvimento humano e da redução da pobreza nos acordos regionais (e multilaterais) assumiram importância ainda maior e receberam mais apoio, em razão da rápida liberalização da economia global – sobretudo em decorrência das preocupações com os efeitos maléficos desses acordos no desenvolvimento humano.

Embora novas oportunidades venham sendo criadas pela liberalização do comércio regional e multilateral, alguns aspectos centrais da globalização têm limitado as opções de políticas de desenvolvimento dos vários países. Além disso, em muitos países não há consultas ativas e regulares entre os governos e as partes interessadas nacionais sobre as prioridades do desenvolvimento nos acordos regionais e internacionais de comércio. Por conseguinte, as prioridades ligadas ao desenvolvimento humano e as estratégias destinadas a promovê-las tendem a ser marginalizadas em relação aos objetivos empresariais e políticos.

Para que os objetivos do desenvolvimento humano sejam atingidos, os parlamentares e os representantes da sociedade civil devem engajar-se na formulação da política comercial e na negociação e implementação dos acordos regionais de comércio. Tem havido alguns avanços nessa área, mas é preciso muito mais. A consulta aos principais interessados foi fundamental na elaboração do acordo de livre comércio entre a África do Sul e a UE. Similarmente, o Acordo de Cotonou, firmado entre os países da África, Caribe e Pacífico e a UE, exige que os atores não-estatais e a comunidade empresarial sejam consultados sobre todos os aspectos da parceria em prol do desenvolvimento.

A compatibilidade com a OMC deveria ser um princípio fundamental nos acordos regionais de comércio, porém, antes de mais nada, as regras da OMC precisam tornar-se mais flexíveis e propícias ao desenvolvimento humano. Diversos acordos regionais recentes incluíram a obediência à OMC como princípio geral, mas isso não se aplica a todos. As regras da OMC devem fornecer os limites gerais do escopo e da natureza dos acordos regionais. Estes, sempre que possível, devem ser não-discriminatórios para com os países não-membros. Para que isso aconteça, as regras da OMC devem dar aos acordos regionais liberdade suficiente para abordar os interesses do desenvolvimento, e os acordos entre países industrializados e em desenvolvimento devem admitir menos do que a reciprocidade plena por parte dos parceiros ainda não desenvolvidos.

Diversas outras questões são importantes na atualização e adaptação dos acordos regionais de comércio. Primeiro, é preciso que haja flexibilidade na admissão de novos membros, a fim de criar o mais amplo espaço possível de desenvolvimento e fortalecer os laços sociais e culturais. Se isso for útil, a participação nos acordos deve ser estendida a países que fiquem fora da definição geográfica usual da região. Aumentar o número de integrantes, a fim de ampliar o espaço econômico e social, já é um objetivo aceito em alguns acordos regionais de comércio (embora uma participação excessivamente numerosa possa vir a ser de difícil manejo, aumentando o vulto dos problemas econômicos a serem resolvidos). O Mercado Comum da África Oriental e Meridional (Comesa), por exemplo, inclui países do norte, leste e sul da África, bem como do oceano Índico, enquanto o grupo de países da África, Caribe e Pacífico inclui nações de três continentes.

Esse espaço mais amplo de desenvolvimento deve ser complementado por uma política de estímulo seletivo ao crescimento em algumas sub-regiões não tradicionais, compostas de dois ou mais países que sejam áreas naturais de integração, mas se localizem em regiões de fronteira com pouca probabilidade de ser abarcadas por um acordo formal de comércio. Devidamente concebidas, essas zonas podem ajudar a criar uma rede de comércio numa área – revitalizando a integração regional em grupos estabelecidos e fortalecendo a solidariedade política entre os países. Além disso, as atividades econômicas geradas podem trazer benefícios consideráveis para os negócios e consumidores dessas áreas.

Muitos desses acordos seletivos de livre comércio e complementaridade econômica foram firmados na América Latina e no Caribe, fora do contexto dos acordos de integração regional já existentes. O Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil, adotado em 1986, é um exemplo – e foi a base para a criação do Mercosul em 1991. A Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África tem adotado essa filosofia, sob a forma de “corredores de desenvolvimento” que ligam países não litorâneos a países com portos e acesso ao mar, ou países menos desenvolvidos a áreas mais desenvolvidas. Essa forma de integração regional merece mais apoio, porque pode fomentar o desenvolvimento e reduzir a pobreza nas regiões mais remotas desses países – as que são normalmente ignoradas por atividades econômicas e fundos de financiamento do desenvolvimento que visam o lucro.

Enormes benefícios para o desenvolvimento humano podem advir de acordos regionais de comércio entre países em desenvolvimento, quando esses acordos criam um espaço de desenvolvimento regional ou de idéias afins, ou interligam áreas remotas e negligenciadas. Tais acordos podem fomentar a solidariedade e unir países em estágios semelhantes de desenvolvimento, permitindo uma relação mais simétrica de poder do que a estabelecida nos acordos entre países industrializados e em desenvolvimento. Muitas vezes, eles

proporcionam a estes últimos um potencial máximo de ganhos mutuamente benéficos em termos do desenvolvimento humano, pelo menos a curto prazo. E, se estrategicamente administrados, também tendem a aumentar o poder de barganha das coligações de países em desenvolvimento nos fóruns de negociação sobre comércio internacional, como a OMC. Tais países têm a probabilidade de obter benefícios muito maiores para o desenvolvimento humano quando conjugam seus esforços nesses fóruns.

Os acordos regionais de comércio entre países industrializados e em desenvolvimento também podem ser úteis na promoção do crescimento econômico e na geração de recursos para atividades ligadas ao desenvolvimento humano. Nos estágios iniciais desses acordos, entretanto, os benefícios para os países em desenvolvimento dependem das medidas concomitantes de ajuste social e econômico. Os parceiros em desenvolvimento devem certificar-se de tirar proveito de acordos comerciais não-recíprocos, e devem assumir compromissos de liberalização menos rigorosos que os de seus parceiros industriais.

Os acordos regionais de comércio não são uma panacéia para o desenvolvimento humano. Nenhum dos acordos regionais já existentes ou planejados inclui cláusulas que promovam automaticamente esse desenvolvimento. A plataforma da Apec sobre as questões de gênero, embora promissora, ainda precisa ser implementada, ao passo que as cláusulas trabalhistas e ambientais do Nafta não modificaram as condições do meio ambiente nem as relações trabalhistas nas áreas da fronteira entre o México e os EUA. Os acordos entre os países da UE talvez sejam uma exceção, mas é difícil perceber de que modo seus aspectos positivos poderiam ser reproduzidos pelos países em desenvolvimento, considerando-se a renda elevada e os indicadores de desenvolvimento humano dos países membros da UE, bem como sua relativa equiparação em termos de desenvolvimento humano sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLACKHURST, Richard. The capacity of the WTO to fulfill its mandate. *In*: KRUGER, A. O. (Ed.). **The WTO as an international organization**. University of Chicago Press, 1997.

CORNER, Lorraine. **Women and economic development and cooperation in asia-pacific economic cooperation (Apec)**. Unifem (United Nations Development Fund for Women). East and Southeast Asia Regional Office. Bangkok, Thailand and Unifem, New York, 1999. (Economic Empowerment Series).

DAS, B. L. **Trade: full participation and efficiency in negotiations**. Penang, Malaysia: Third World Network, 2000. (Briefing paper).

DELGADO, Sergio. Impacto de los resultados de la Ronda Uruguay. *In*: LEIVA, Patricio. (Ed.). **La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina**. Santiago de Chile: Clepi, 1994.

ESPINO, Maria Alma. **Mujer y mercosur: las dimensiones de genero de la integration economica en Unifem Mujeres: empoderamento y justicia economica**. New York: United Nations Development Fund for Women, 2000.

FLORINI, Ann M. The end of secrecy. **Foreign Policy**, n. 111 (summer), p. 50–63, 1998.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **Report of the working group on transparency and accountability**. Washington, DC: G-22 Working Group, 1998.

HELLIENER, Gerald K. Developing countries in global economic governance and negotiation processes. *In*: DEEPAK, Nayyar (Ed.). **Governing globalisation: issues and institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HELLIENER, Gerald K.; OYEJIDE, Ademola. **Global economic governance, global negotiations and the developing countries**. New York: United Nations Development Programme, 1998. Background paper for Human Development Report 1999.

HEMISPHERIC SOCIAL ALLIANCE. **Alternatives for the Americas**. Quebec City, Canada, Apr. 2001. Discussion draft 3, an expanded and revised edition prepared for the 2nd People's Summit of the Americas. Disponível em: <www.asc-hsa.org>.

HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, Michel. **The political economy of the world trading system: the WTO and Beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

KOHLER, Horst. **The IMF in a changing world**. Washington, DC, 7 Aug. 2000. Remarks made at the National Press Club.

MALHOTRA, Kamal. **Doha: is it really a development round?** Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. 2002. (Trade and Environment Policy Paper).

MICHALOPOULOS, Constantine. **The participation of developing countries in the WTO**. Washington, DC: World Bank, 2000. Background paper for WTO Capacity Building Project.

MOHAMMED, Azizali. **Governance issues in inter-governmental groupings of developing countries**. Working Group on Institutional Reform, Oxford University, 2001. Background paper for Global Financial Governance Initiative. Disponível em: <users.ox.ca.uk/~ntwoods/wg3.htm>.

NARLIKAR, Amrita. **WTO decision making and developing countries**. Trade Related Agenda, Development and Equity (Trade). Geneva: South Centre, 2001. (Working Paper 11).

NAYYAR, Deepak. The existing system and the missing institutions. *In*: NAYYAR, Deepak (Ed.). **Governing globalisation: issues and institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

OHIORHENUAN, John. **Capacity building implications of enhanced african participation in global trade rules-making and arrangements**. Nairobi, Kenya: African Economic Research Consortium, 1998. (WTO Working Paper CRC-3-11).

OMC (Organização Mundial do Comércio). **Doha Ministerial Declaration**. Disponível em: <www.wto.org/english/thewto_e/inist_e/min01_e/mindecl_e.htm>, 2001.

OMS (Organização Mundial da Saúde); OMC (Organização Mundial do Comércio). **WTO agreements and public health**. Geneva, 2002.

ONGUGLO, Bonapas; TAISUKE, Ito. **Human development and regional trade agreements in an evolving trading system**. New York: United Nations Development Programme, 2002. Background note for Trade and Sustainable Human Development Project.

OSTRY, Sylvia. **The Uruguay round North-South bargain: implications for future negotiations**. Minneapolis: University of Minnesota, September 15–16, 2000a. Prepared for a conference on The Political Economy of International Trade Law.

_____. **WTO: institutional design for better governance.** Cambridge, Mass, 2-3 Jun. 2000b. Paper presented at a conference hosted by Harvard University, Kennedy School of Government.

OYEJIDE, T. A. **Costs and benefits of S and D treatment for developing countries in the Gatt/WTO: an African perspective.** Nairobi, Kenya: African Economic Research Consortium, 1998.

PFEIL, Andreas. **Can regional trade integration promote sustainable human development?** New York: United Nations Development Programme, 2001. Background note for Trade and Sustainable Human Development Project.

PNUD (United Nations Development Programme). **Human development report 1995.** New York: Oxford University Press, 1995.

_____. **Human development report 2002: deepening democracy in a fragmented world.** New York: Oxford University Press, 2002.

SCHOTT, Jeffrey J.; WATAL, Jayashree. Decision-making in the WTO. *In*: SCHOTT, Jeffrey (Ed.). **The WTO after Seattle.** Washington, DC: Institute for International Economics, 2000.

SHUKLA, S. P. **Gatt to WTO and beyond.** Helsinki: United Nations University and World Institute for Development Economics Research, 2000. (Working Paper 195).

SOUTH CENTRE. **Issues regarding the review of the WTO dispute settlement mechanism.** Geneva, 1999.

TANG, Xiaobing. **Experience of implementation of the WTO agreement on trade-related investment measures: difficulties and challenges faced by developing countries.** Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2002.

UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). **WTO accessions and development policy.** Geneva, 2002.

VANGRASSTEK, Craig . **The political economy of residual protection in the trade regime of the United States of America.** Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2001.

WHITE, Marceline A. **Women and Trade: investing in women – FTAA investment policies and women.** Washington, DC: Coalition for Women's Economic Development and Global Equality, 2002.

WIDE (Women in Development Europe). **Instruments for gender equality in trade agreements.** Brussels: European Union, 2001.

WINTERS, L. Alan. **Doha and the world poverty targets**. Washington, DC, Apr. 2002. Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics.

WOODS, Ngaire; 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.