

cadernos



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES



A OMC: PRIMEIROS TESTES

Cadernos Cedec nº 120
(Edição Especial Cedec/INCT-Ineu)
Maio de 2016

Sebastião Velasco e Cruz

A OMC: PRIMEIROS TESTES

**Cadernos Cedec nº 120
(Edição Especial Cedec/INCT-Ineu)
Maio de 2016
Sebastião Velasco e Cruz****

Cadernos Cedec nº 120 (Edição especial Cedec/INCT-Ineu), mai. 2016

CONSELHO EDITORIAL DOS CADERNOS

** Professor titular de Ciência Política do IFCH-Unicamp e vice-coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) (e-mail: velasco@unicamp.br).

Adrián Gurza Lavalle, Alvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Marco Aurélio Garcia, Miguel Chaia, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

Presidente: Cicero Araujo

Vice-presidente: Andrei Koerner

Diretor-tesoureiro: Gabriela Nunes Ferreira

Diretor-secretário: Solange Reis Ferreira

Cadernos Cedec
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: Cedec, maio de 2016

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

As atividades do Cedec incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades consoante os seus compromissos de origem com a cidadania, a democracia e a esfera pública confere ao Cedec um perfil institucional que o qualifica como interlocutor de múltiplos segmentos da sociedade, de setores da administração pública em todos os níveis, de parlamentares e dirigentes políticos, do mundo acadêmico e da comunidade científica.

O que é o INCT-INEU?

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos está voltado precipuamente à análise das relações exteriores do Estado norte-americano. Dada a centralidade desse país no sistema mundial, o escopo do Instituto é bastante amplo. Como os Estados Unidos há muito definem seus interesses em perspectiva global e desde a Segunda Guerra os perseguem de forma consequente nesse âmbito, o trabalho do Instituto envolve consideração dos regimes internacionais e dos contextos regionais em que se exerce a ação do Estado norte-americano.

Balanço e perspectivas.

No dia 22 fevereiro de 1996, em discurso proferido na Conferência sobre os Rumos Futuros do Sistema Multilateral do Comércio, organizada pelo governo australiano, Renato Ruggiero, então Diretor-geral da OMC, apresentou um rápido balanço das atividades da organização em seu primeiro ano de vida e traçou um amplo panorama dos desafios que se abriam para ela no futuro próximo.

¹

“At the end of the WTO's first year I was able to report a generally favourable situation with respect to implementation. In the area of dispute settlement, the picture is especially encouraging. A considerable number of countries - small as well as large - are making frequent and varied use of the procedures and they are very often succeeding in resolving disputes at the consultation stage rather than engaging the full weight of the panel and appeal processes. We have yet to see the later stages of the procedure tested; nevertheless, I have no reason to believe that governments will not continue to take their obligations as well as their rights very seriously in this context.”

Ruggiero referia-se aqui a uma das principais inovações resultantes da rodada Uruguai do GATT, como sabemos: o novo mecanismo de resolução de controvérsias. Um ano depois de sua entrada em função, a avaliação que o diretor da OMC fazia da experiência era claramente positiva.

Mas não apenas desse aspecto da organização que dirigia. As negociações dos temas que ficaram pendentes na rodada Uruguai estavam em curso e os prognósticos a respeito delas pareciam a seu diretor-geral bastante promissores.

“A second response to the pressing needs of the global market must be to succeed with our existing negotiating agenda. This concerns principally, but not exclusively, trade and investment in services. We have a mandate to negotiate a number of "horizontal" disciplines which are currently absent in the GATS - on subsidies, public procurement, safeguards, standards, for instance. ... But, pre-eminent among all these mandates, for the very good reason that it is inextricably tied to the process of globalization, is the basic telecommunications negotiation. Success here will be a crucial signal of the willingness of governments to follow the logic of a global market in their approach to the multilateral trading system. We have until the end of April. We are getting close to the final bargaining. As of now, we need more participants, more offers and better offers. I call on you all to ensure these are forthcoming.”

Aliada ao processo de redução de barreiras tarifárias em curso, esses progressos confortavam Ruggiero em seu prognóstico otimista a respeito do compromisso assumido pelos países membros da OMC em Marrakesh, de retomarem negociações com vistas à liberalização substancial no comércio agrícola e de serviços no final da década.

Mas estas eram tarefas complementares ao trabalho já realizado no passado. Mais importante no discurso do Diretor-geral da OMC eram as indicações que fazia a respeito da parte futurística da agenda da instituição.

¹ WTO NEWS: 1996 PRESS RELEASES PRESS/43, 22/02/1996

“... if the system is to remain fully relevant to the global market, its agenda must be in constant evolution. Of course, one comparatively new issue - Trade and the Environment - has already been included in the WTO's agenda. ...

As we prepare for Singapore we need to also think about how we approach the other “new” issues which various WTO members have indicated they would like to see taken up.”

Novos temas. Alguns, já discutidos preliminarmente no final da rodada Uruguai, não eram tão novos assim. O exemplo mais notável é o das relações entre comércio e meio ambiente. Em Marrakesh, houve acordo para criar um grupo de trabalho na organização com o fim de realizar estudos preliminares sobre a matéria. É nesse sentido que ele já estava incorporado na agenda da OMC. Restava inclui-lo na pauta das negociações multilaterais futuras, algo que despertava sérias reservas em muitos Estados Membros. Outro exemplo era o da relação comércio e investimentos. Ele foi bastante debatido na rodada Uruguai no âmbito do GN TRIM (Trade Related Investment Measures), mas os resultados colhidos desse esforço foram decepcionantes. O tema voltaria à baila logo a seguir, mas agora numa abordagem muito mais ampla, e em outros fóruns também.

Outros temas constituíam novidades genuínas e despertavam reações desencontradas, como logo veremos.

Um deles era o da política de concorrência. Até então, o regime multilateral de comércio buscara eliminar as medidas governamentais que distorciam o comércio restringindo a concorrência entre as empresas. Agora, no contexto de uma economia internacional crescentemente integrada, as atenções se voltavam também para as práticas adotadas pelas empresas privadas com o mesmo objetivo. Nesse sentido, a política de concorrência passou a ser cogitada como um novo item na agenda de negociações do comércio internacional. Como observa Ruggiero, o tema já vinha aparecendo em disputas comerciais.

“The question is whether the WTO should only deal with competition policy-related issues in an ad hoc manner in the context of specific trade policy questions, or whether an overall examination of the links between trade and competition should be initiated with a view to developing coherent multilateral vision of how trade and competition policy can be mutually supportive.”

Ainda mais crítico era o tema das relações entre comércio e normas de trabalho. Ele se situava na zona de confluência entre o regime comercial e o regime dos direitos humanos, e envolvia questões tão sensíveis quanto as do trabalho infantil, do trabalho escravo, e dos direitos sindicais (direito de organização e de greve). O problema subjacente, objeto de intenso debate, era o de como lidar com a alegação de que a competitividade em muitos casos baseava-se na imposição de condições de trabalho espoliativas a setores sociais vulneráveis.

Nesse terreno, o Diretor-geral da OMC caminhava com grande cuidado. Lembrando que os direitos sociais elementares – aqueles mesmos referidos no parágrafo precedente – constavam da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e que a verdadeira questão era de como implementá-los, ele advertia, *“For the WTO, the immediate challenge is to build a consensus in order to avoid this becoming a divisive issue at Singapore or elsewhere.”*

Menos colorido, mas não menos polêmico, era outro tema que despontava na linha do horizonte: compras governamentais. Com a possível exceção de pequenas economias de enclave, em

todos os países o setor público se destaca como o maior agente econômico, seja qual for sua configuração – adstrito às funções clássicas de provedor de bens público ou acrescido de funções empresariais. Principal empregador e consumidor de bens e serviços, mesmo ali onde o governo procura se pautar pelo mais puro liberalismo econômico, o Estado afeta poderosamente a economia pelas duas faces de sua política fiscal. Não surpreende, pois, que esse poder sempre tenha sido empregado – a despeito dos eventuais protestos ideológicos – para a consecução de objetivos que transcendem à lógica do mercado: promover tal ou qual ramo de atividade, fomentar exportações, fortalecer a pequena e a média indústria, desenvolver regiões periféricas, estimular o desenvolvimento de empresas nacionais. Não ocorria a ninguém contestar esse fato, mas no contexto de uma economia em processo de globalização esse poder imenso tendia a se converter em objeto de regulação internacional. Ruggiero fazia referência à entrada em vigor do Acordo sobre Compras Governamentais, assinado em abril de 1994, que abria as compras do governo à concorrência internacional, ainda que limitado apenas aos países participantes. E agregava essa observação significativa: *“Extending its coverage would help improve the transparency which is the enemy of corrupt practices.”*

E não por acaso. Em meados dos anos 90, o tema da corrupção no comércio internacional estava em voga e o orador se apressava a indicar que, no âmbito da OMC, o trabalho a ser feito nesse particular deveria ter como foco as compras do governo. Seja qual for o peso desse móvel, transparência e compras governamentais passavam a integrar com destaque a agenda da organização.

Em seu longo discurso, Ruggiero faz uma referência breve à necessária universalização do regime centrado na OMC e considera detidamente um tema crítico, que já surgiu em outro capítulo deste livro e voltará a aparecer com destaque mais adiante: a questão dos acordos regionais de comércio. Eles já estavam previstos desde os primórdios do GATT, como sabemos, mas a generalização desse formato no período recente suscitava o debate sobre a compatibilidade entre o tratamento preferencial conferido mutuamente pelos países contratantes e as normas do sistema multilateral de comércio, fundado no princípio da não discriminação. Ruggiero aborda vários aspectos desse problema complexo, que continua sendo objeto de intensa controvérsia até hoje, mas não precisamos segui-lo. O importante aqui é registrar a convicção que transparece nesse juízo:

*“no-one credibly presents regionalism as an **alternative** to the multilateral system. A global economy calls for a global system of trade rules, a global forum for continuing negotiation and a global platform for building the new trade agenda. This is what the WTO system uniquely provides, and this is why it is the essential and irreplaceable framework for the growth of regional initiatives.”*

Seguro a esse respeito, Ruggiero formula uma série de sugestões de caráter prático sobre como integrar a realidade criada pelos acordos regionais de livre comércio no sistema multilateral centrado na OMC, e termina o seu discurso com essa declaração edificante:

“The future agenda is largely pre-ordained or simply the product of logic and common-sense. Singapore is only a stage - albeit an important stage - in bringing that agenda to maturity and, where there is consensus, towards a new phase of negotiation. The signals that come from Singapore will tell us whether governments are prepared to follow the logic of the global economy and maximize the benefits through a strong, vibrant, up-to-date multilateral trading system.”

A dúvida é meramente retórica. Encerrado seu primeiro ano de vida, a mensagem do diretor-geral da OMC a seu auditório australiano é de firme confiança.

Hoje, depois de 14 anos de negociações comerciais inconclusas, sabemos que as expectativas otimistas do primeiro Diretor-geral da OMC foram em grande medida frustradas. Mas essa simples constatação não nos diz nada. Aprendemos um pouco mais se perguntarmos: como entender o seu exuberante otimismo?

1. Um híbrido chamado Organização Mundial do Comércio.

Parte da resposta é evidente e reside na evolução da economia mundial nos anos 90. Com efeito, vencida a leve recessão que afetou os Estados Unidos no final do governo Bush, embalada pela rápida difusão dos novos recursos incessantemente gerados no campo da informática e das telecomunicações, lançada na corrida pela ocupação dos espaços abertos com a decomposição do bloco socialista, a economia capitalista viveu uma época de ouro na última década do século XX. Nova economia, dizia-se, livre dos constrangimentos e das regularidades desagradáveis do capitalismo progresso, com sua alternância monótona de fases de prosperidade e de recessão. Economia global, complementavam os ideólogos, matriz de uma nova forma de organização social, que levaria a humanidade a um novo patamar em seu desenvolvimento histórico, onde imperariam sem contestação séria a democracia e os direitos humanos.

Essa marca é muito forte no discurso de Ruggiero. Mas o otimismo que interrogamos não é essa confiança genérica que colore o seu pano de fundo. O que nos interessa entender é o seu otimismo específico: por que, na perspectiva de seu diretor-geral, esta organização particular – a OMC – estaria fadada a fortalecer-se cada vez mais na marcha ascendente da economia mundial.

Para o observador desavisado, a percepção de Ruggiero sobre a importância do ente que dirigia parece um caso extremo de megalomania. Com efeito, se olhada sob seu aspecto material, isto é, como uma organização burocrática internacional, a OMC em seus primeiros anos surgia como uma entidade bastante humilde.

Senão, vejamos. Para desincumbir-se de suas múltiplas atribuições, a OMC contava com cerca de 500 funcionários -- corpo diminuto comparado com o quadro de 3.000 empregados do FMI ou dos 6.000 que trabalhavam no Banco Mundial no mesmo período. No tocante a recursos financeiros, a OMC não se saía melhor: seu orçamento não chegava a casa dos 100 milhões de dólares, em 1996, menos de um décimo daqueles atribuídos ao Banco Mundial e ao FMI². Uma organização pequena e acanhada, o observador seria tentado a dizer.

Ele estaria equivocado se assim o fizesse. Por que a OMC não era uma entidade como as demais. Para começar, tratava-se de uma organização operada pelos membros (a *member driving organization*, no linguajar cifrado dos especialistas), onde não apenas o poder decisório, mas também os custos das atividades correntes se dividiam entre os países membros. No dizer de um estudioso,

“One of the most distinguished features of the GATT/WTO, relative to other international organizations, is the much more active role of the delegates from member states play in the WTO’s day-to-day activities. In other words,

² Cf. Krueger, Anne, “Introduction” e Henderson, David, “International Agencies and Cross-Border Liberalization: The WTO in context”, ambos in Anne O.Krueger, *The WTO as an International Organization*, Chicago/London, the University of Chicago Press, 1998, pp. 1-27 e 97-130, respectivamente.

Geneve-based delegations are a very important part of the WTO's resources.”³

Mas esse não é o aspecto mais importante. Mesmo corrigindo o cálculo para contabilizar os recursos representados pelo aporte implícito nas atividades desenvolvidas pelos delegados dos estados membros, seria enganoso tomar as medidas de seu tamanho físico como indicadores da importância relativa do papel desempenhado pela OMC no conjunto das organizações internacionais.

Intuímos isso quando observamos a progressão de seu quadro de Estados Membros. Em seu primeiro ano de vida, a OMC obteve a adesão de 122 países; 21 anos depois já abrigava mais de 160. O mais importante, porém, não é o número de novas adesões, mas o custo que os países candidatos se dispõem a pagar para serem aceitos. Como num clube de elite, em que o pretendente a sócio é barrado na entrada se receber bola preta de algum membro do conselho, as regras de acesso da OMC são muito estritas. Não basta que o interessado aceite formalmente os estatutos da associação (o conjunto dos tratados já celebrados). Ele precisa envolver-se em laboriosas negociações para obter o assentimento de todos os integrantes.

A China, por exemplo, foi obrigada a aceitar um conjunto de cláusulas casuísticas, entre as quais sua definição como “*economia não de mercado*” em investigações sobre casos de antidumping. Quanto à Rússia, ela teve que aguardar 19 anos, até que, em 22 de agosto de 2012, pôde finalmente assumir a condição de Estado Membro da organização.

O interesse generalizado na OMC decorre do papel central a ela atribuído na regulação das relações econômicas internacionais, em sua tríplice condição: 1) de gestora do acervo normativo do GATT, grandemente ampliado com os tratados concluídos na Rodada Uruguai, 2) de arena legislativa para a negociação de normas sobre temas já incluídos em suas disciplinas e sobre novos temas, e 3) como órgão julgante.

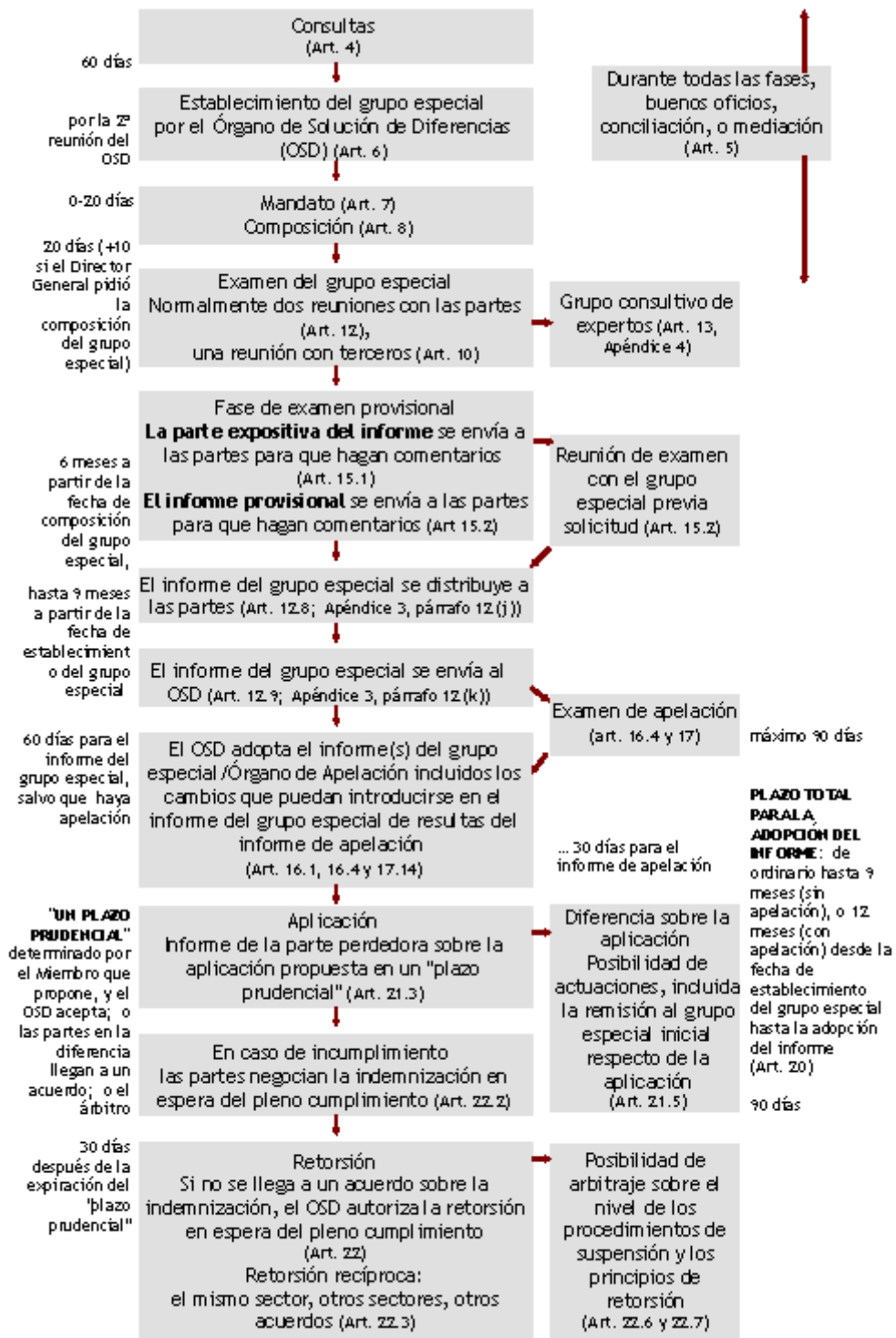
Convém dizer uma palavra sobre a terceira dessas dimensões. Como sabemos, a reforma do órgão de solução de controvérsias do GATT foi um dos principais legados da Rodada Uruguai. O mecanismo até então existente era tido como ineficaz pela exigência de consenso que devia ser atendida para que o mesmo fosse acionado. Como o país responsável em situação irregular podia bloquear a abertura de painéis, o funcionamento do sistema favorecia fortemente a busca de soluções negociadas através de barganhas onde falava mais alto, evidentemente, a voz do mais forte. Esses incentivos não desapareceram de todo na OMC – a fase de consulta e mediação continua sendo o primeiro estágio no processo de resolução de controvérsias. Mas agora a possibilidade de bloquear um painel não mais existe. Ultrapassado um limite fixo de tempo (60 dias), se as partes não tiverem resolvido a pendência, o Organismo de Resolução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) pode solicitar o estabelecimento de um painel, o que se dá automaticamente. Concluído o trabalho dos árbitros, que devem observar igualmente prazos predeterminados, se a parte perdedora considerar inaceitável o seu veredicto, ela pode impetrar um recurso junto a uma corte permanente de apelação, que dará a palavra final. Caso as recomendações não sejam implementadas, depois de esgotadas as tentativas de acordo sobre compensações devidas, a parte demandante pode pedir autorização para retaliar.⁴ Como a diferença entre geração e interpretação de normas é sabidamente fluida, a operação desse mecanismo tem resultado em um processo de produção legal que já há algum

³ Blackhurst, Richard, “The capacity of the WTO to fulfill its mandate”, in Anne Kueger, op. cit, pp. 32-58, (emp. 36).

⁴ Cf. Hoekman, Bernard e Kosteci, Michel, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*. Oxford, Oxford University Press, 1995, p.47.

tempo vem sendo objeto de estudo como um aspecto relevante do processo mais amplo de judicialização das relações econômicas internacionais⁵.

Diagrama del proceso de solución de diferencias



Fonte. OMC Mecanismo de Solución de Diferencias.

⁵ Cf. os artigos reunidos por Judith Goldstein, Miles Kahler, Robert O. Keohane e Anne-Marie-Slaughter, no número temático sobre esse tema da revista *International Organization*, vol. 54, n. 3, 2000.

A conjugação desses dois aspectos – abrangência das normas sob sua guarda e os dispositivos criados para garantir-lhes efetividade – o sistema de resolução de controvérsias e o *Trade Policy Review* (avaliação periódica de suas práticas “comerciais” a que estão sujeitos todos os membros da OMC) – parecia dar à OMC um status singular no conjunto das organizações econômicas internacionais.

A OMC é uma organização intergovernamental. Mas é mais do que isso. Pela natureza das funções que desempenha é também a expressão organizacional de um novo regime multilateral de comércio e vanguarda do processo de transnacionalização das estruturas estatais em curso nas portas do novo milênio.

“The world needs a strong WTO simply because the WTO reflects and represents the global economy as it really is. It is more in tune with economic reality and practical business than any other similar economic institution or legal framework.”

Em nosso entender, é a convicção de que a OMC constitui esse “particular universal” que imbui Ruggiero e seus pares da confiança tranquila exibida por eles ao falar em nome da organização nos primórdios de sua história.

2. Pressões cruzadas e a agenda ampliada da OMC.

Contudo, há no discurso do Diretor-geral da OMC uma observação que poderia alimentar uma atitude mais cauta de sua parte sobre os seus prospectos. Prestemos atenção a suas palavras. Elas são enunciadas quando Ruggiero trata da questão complexa das relações entre o sistema multilateral de comércio e as iniciativas de integração econômica regional (NAFTA, ALCA e MERCOSUL, por exemplo). O tema ocupa espaço considerável em seu discurso, mas não precisamos acompanhá-lo nessa parte. Para os propósitos da exposição que fazemos aqui, importa é essa consideração que dará suporte a uma proposta de ordem prática:

“... enhancing the political dimension of the WTO. APEC countries meet annually at Head of Government level and more frequently at Ministerial level. The same is true for other regional groups. On the other hand, WTO Ministers are so far scheduled to meet only every two years. Yet the multi-lateral system is becoming more and more a political issue. This is happening because its evolution increasingly concerns national regulatory policies rather than cross-border obstacles which means that the challenges to the system are increasingly political as much as technical.”

Politização da agenda do comércio internacional porque ela agora não envolve apenas (ou principalmente) obstáculos à circulação interfronteiriça de mercadorias (tarifas, controles diretos de importação), mas políticas regulatórias até então definidas como área de competência exclusiva das autoridades nacionais. Fizemos menção ao tema no primeiro capítulo desse livro. Cabe agregar que a conexão em causa se converteu em lugar comum na literatura especializada, e ponto de apoio para a análise de um sem número de aspectos relevantes do processo de formulação e implementação de políticas comerciais.

A citação abaixo é exemplar, nesse sentido:

“Traditional trade policies relate largely to government actions aimed at benefiting domestic constituents. Extending the reach of rules and investigations to instruments that operate within the borders (of both importers and exporters) clearly has the effect of bringing more actors into the picture... But the extension into the realm of domestic regulations brings a whole new set of problems to the fore. Not only are there likely to be many more actors involved, but the viewpoint of those actors can be strikingly different. Those that have a trade “focus” will cast the issues as the impact of domestic regulation on trade. Those that have a domestic or regulatory “focus” will cast the same issues as the restricting effect of trade on the ability of governments to pursue their objectives.”⁶

Ora – e este é um dado que os tecnocratas como Ruggiero tendem a minimizar – como os lados opostos nos conflitos de princípios ganham realidade na medida em que são encarnados por forças sociais identificáveis, a análise dessas constelações de interesses nos dá a chave para entender a agenda das negociações comerciais -- e a não agenda também.

Tome-se o caso da corrupção. Ele aflora no discurso de Ruggiero em conexão com os temas da transparência nas compras governamentais. Mas não faz mais do que isso. Um único parágrafo, algumas poucas linhas, e logo o Diretor-geral da OMC passa a outra matéria.

Para quem observa a evolução do movimento internacional contra a corrupção, a presença acanhada do tema no discurso de Ruggiero pode parecer estranha. Afinal de contas, não é difícil apontar efeitos distorcíveis das práticas corruptas na economia, algumas de cujas modalidades são vistas pelos economistas como barreiras não tarifárias ao comércio. Apesar disso, ao contrário do que fizeram quase todas as organizações internacionais relevantes, a OMC jamais assumiu o combate à corrupção como um aspecto de seu mandato. Como entender esse fato?

Tal a pergunta formulada por Abbott e Snidal, autores de importantes trabalhos sobre o regime multilateral de comércio. O artigo que escrevem para respondê-la é longo, mas o núcleo da explicação é bem simples. Ela combina dois elementos: pelo lado da demanda, o custo em termos de transferência de soberania implicado na incorporação do tema nas disciplinas da OMC; pelo lado da oferta, o desinteresse das corporações norte-americanas, uma vez que o objetivo principal da campanha que promoveram fora alcançado.

“...the real moving force within the OECD was US business. It pressed the US government to act, participated in international business organizations, involved itself directly in international negotiations, and forged a close alliance with TI, especially in the US. But the goal of US business was primarily to multilateralize the FCPA (Foreign Corrupt Practice Act), in order to level the playing field among its major competitors; the OECD was thus the principal focus from 1988 on. As progress was made there, US business, and thus the US government, devoted corresponding less attention to alternative forums like the WTO.”⁷

Argumento similar poderia ser formulado para explicar a ausência na pauta da OMC de outros temas de grande relevância para o comércio, o mais evidente dos quais sendo talvez a manipu-

⁶ Barton, John H. et al (orgs.) *The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2006, p. 99.

⁷ Abbott, Kenneth W. e Duncan Snidal, “International action on bribery and corruption: why the dog didn’t bark in the WTO?”, in Daniel L. M. Kennedy & James D. Southwick *The Political Economy of International Trade Law. Essays in honor of Robert E. Hudec*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp 177-204 (p. 188).

lação cambial – que permanece fora do campo de ação da entidade, apesar do esforço insistente da diplomacia brasileira em tempos recentes no sentido de abrir a discussão sobre o problema nesse fórum.

Razões para bater nessa tecla não faltam. Na narrativa canônica, a grande depressão dos anos 30 teve entre seus aspectos mais notáveis a guerra comercial desatada pela decisão de abandonar a paridade do dólar tomada pelo governo de Franklin Roosevelt, como já vimos em outro capítulo desta obra. Reencontramos o par câmbio - comércio quando tratamos da crise do regime monetário de Bretton Woods (final dos anos 1960 e princípio da década seguinte) e voltamos a fazê-lo em outra ocasião, quando estudamos os obstáculos à abertura de nova rodada de negociações no GATT no início dos anos 1980, obstáculos removidos apenas depois que o acordo de Plaza pavimentou o caminho para a desvalorização administrada do dólar, aplacando as disputas entre a Comunidade Econômica Europeia e os Estados Unidos de Ronald Reagan. Voltamos a cruzar com o par no presente, quando ouvimos as denúncias de empresários e políticos norte-americanos contra a manipulação do valor da moeda chinesa e as queixas generalizadas a respeito das distorções provocadas no comércio internacional pela política do FED do “*quantitative easing*”.

Em nenhum desses casos, a questão do câmbio foi processada institucionalmente no âmbito do sistema multilateral de comércio. Não caberia examinar a fundo neste lugar as razões de tal omissão. Mas um elemento essencial da resposta parece óbvio: dada a natureza da moeda como um “bem público”, e dadas as assimetrias de poder entre os Estados provedores – um dos quais guarda ciosamente a condição de emissor da moeda-chave – aquela que pode ser empregada para liquidar obrigações em todo o sistema internacional e serve de referência para definir a paridade entre todas as outras moedas – não haveria como a questão ser tratada em um fórum como a OMC, regido pela ficção da igualdade jurídica entre os Estados Membros.

Mas essa é uma das faces do problema. A outra é que trazer a questão da moeda para o âmbito da OMC seria dar voz a um conjunto de interesses sociais excluídos do mundo rarefeito da alta finança (com as instituições internacionais que o integram) ou nele fortemente subrepresentados.

Na arquitetura original do sistema de Bretton Woods, esses interesses se faziam presentes indiretamente, através dos respectivos Estados, que aplicavam instrumentos variados de controle direto a seu dispor no intuito de disciplinar a ação dos agentes do sistema financeiro e subordiná-los aos objetivos de suas políticas, elegidos com base em definições mais ou menos abrangentes de interesse nacional.

Não mais assim. Depois da grande crise de 1970. Em seu desenrolar – em parte pelas medidas sem precedentes adotadas em reação a ela, em parte pelo reiterado fracasso dos instrumentos de política econômica consagrados – pouco a pouco a credibilidade das instituições que calçavam a antiga ordem foram sendo minadas. E a disciplina severa a que foram submetidos os agentes do capital financeiro passou a ser cada vez mais fortemente criticada. Contra a “repressão financeira”, a liberdade dos mercados autorregulados – esse passou a ser o adágio.

Mencionar o discurso pró-liberalização financeira, coluna central do neoliberalismo, é necessário porque ele põe em tela uma dimensão do problema silenciada na fala do Diretor-geral da OMC e de tantos dos estudos produzidos no âmbito da entidade. Referimo-nos ao fato de que a noção de economia global combina descrição e prescrição como elementos indissociáveis de um projeto ideológico, no contexto do qual a economia globalizada – como um sistema econômico inteiramente desprovido de elementos institucionais passíveis de travar o livre movimento de bens e de capitais – surge como um ideal assintótico, um horizonte móvel sempre fora do alcance da mão,

por mais que caminemos em direção a ele. Por isso, o mandato reformador da OMC não tem prazo determinado para se completar.

A OMC nasce sob a inspiração dessa ideologia, mas o sentido dela não é unívoco. No seu interior é possível distinguir vertentes distintas, que desde o início passam a travejar o debate interno entre seus membros. Esse o argumento central exposto já há bom tempo por G. Richard Shell, em artigo denso e inexplicavelmente pouco discutido entre nós. Segundo o autor, no trabalho da OMC e de seus operadores, é possível discernir nitidamente a presença de três modelos distintos: a) o Modelo de Administração de Regime (*Regime Management Model*), que deriva da teoria dos regimes internacionais e toma os tratados comerciais como “*contratos entre estados soberanos que ajudam a resolver interesses potencialmente conflitantes*”⁸; b) o Modelo de Mercado Eficiente (*Efficient Market Model*), no qual se mesclam elementos da teoria das relações externas do liberalismo e a aplicação rigorosa da doutrina neoclássica do livre mercado⁹; e c) Modelo das Partes Interessadas no Comércio (*Trade Stakeholder Model*), de acordo com o qual o processo de formulação de regras e de solução de controvérsias da OMC deveria estar aberto, de algum modo, a todas as partes concernidas.

Não temos como espremer em alguns poucos parágrafos o conteúdo de um artigo tão extenso e detalhado. Basta dizer que, depois de caracterizar cada um dos referidos modelos, em seus traços gerais, o autor discute como eles funcionam na prática através de exame minucioso da jurisprudência da organização. No mais, o que podemos fazer é extrair de sua análise alguns resultados esparsos de especial interesse para a exposição que empreendemos.

Assim, sobre o primeiro modelo:

*“The Regime Management Model of international trade dispute resolution builds on the image of trade treaties as “contracts among sovereign states” that help stabilize cooperative trade systems. Thus, such systems utilize centralized, international tribunals that limit standing to states only. The use of centralized tribunals also enables states to draw adjudicators from the elite group of international lawyers and bureaucrats whose professional identities and training makes them sensitive to the diplomatic aspects of trade problems.’ ... Second, a Regime Management Model dispute resolution system is rooted in realist beliefs about state motivation and must find ways to assert transnational cooperative norms within a framework that assumes states will act to protect their power. Regime Management Model dispute resolution systems therefore feature binding adjudication based on international, as opposed to domestic, legal norms. In a world without a formal central enforcement authority, trade regulation under international legal norms provides states with needed flexibility. This flexibility would disappear in a system under which treaty obligations automatically became enforceable as domestic law within the domestic courts because states would confront their own municipal “rule of law” norms regarding compliance.”*¹⁰

⁸ Shell, G. Richard, “Trade Legalism and international relations theory”: an analysis of the WTO”, *Duke Law Journal*, 44 (5), 1995, pp. 829-927 (p. 835).

⁹ Id. Ibid, p. 836.

¹⁰ Id. Ibid. p. 864-5.

Sobre o segundo:

“... Efficient Market Model advocates envision internationally developed free trade norms becoming the "rule of law" for individual states by giving these norms direct legal effect in domestic courts and by making the awards of international tribunals convertible into domestic court judgments with only minimal substantive scrutiny. In contrast with the Regime Management Model, which restricts standing to assert claims to states, the Efficient Market Model gives business parties standing to directly assert pro-trade norms before both international and domestic tribunals, thus enabling them to gain legal leverage over their own and other governments' economic policy choices.”¹¹

O artigo reserva espaço mais limitado ao terceiro modelo, que conta visivelmente com a simpatia do autor. A razão para isso é evidente: ele não chega a plasmar, em grau significativo, estruturas e práticas da organização. Ao contrário, introduzido no debate como contraponto aos dois primeiros, para sanar suas respectivas insuficiências, o Modelo das Partes Interessadas procura dar forma coerente a um conjunto de expectativas normativas, oferecendo-se como um programa de reforma.

Nesse sentido, ele existe nas propostas de seus defensores, como se vê na passagem citada a seguir:

“In recent years, a number of international law scholars working primarily in the areas of human rights and the environment have begun to elaborate a "liberal" view of international relations under which citizen-sponsored, nongovernmental organizations (NGO) would assume enhanced roles in the development of international law and the resolution of global conflicts.... The Trade Stakeholders Model for WTO dispute resolution builds on the work of these scholars. It would operate within the context of world trade governance by requiring the WTO to open its dispute resolution system to all groups with a stake in the outcomes of trade decisions. In theory the model would also favor enforcing a limited set of globally defined, international trade-related labor, environmental, safety, and consumer norms within domestic, not just international, legal systems.”¹²

Salientar as disputas de princípios na OMC não é conferir às ideias um papel autônomo, como se estas caíssem do céu, divorciadas das práticas cotidianas e dos elementos materiais computados pelos agentes na definição de seus interesses e de suas respectivas pautas e conduta. Esse equívoco por vezes se manifesta na interpretação da guinada produzida no discurso dos países em desenvolvimento no início da década de 1990. Antes críticos – alguns deles veementemente – do sistema liberal de comércio “realmente existente” e reativos à agenda proposta pelos Estados Unidos (a inclusão de “novos temas” em nova rodada de negociações comerciais), esses países passaram a atuar como ardentes defensores do livre comércio, cobrando coerência de seus parceiros do norte – tão pródigos na prédica liberal e tão repetitivos na reivindicação de exceções em seu próprio benefício. Para alguns, evidencia-se aqui o “poder das ideias”: as elites desses países teriam mudado suas concepções sobre o comércio internacional e alterado sua posição negociadora, em consequência.¹³ Trata-se, evidentemente, de uma simplificação enganosa: a mudança em questão operou-se de

¹¹ Id. Ibid, p. 885

¹² Id. Ibid, pp. 911-13.

¹³ Cf. Ford, Jane, A Social Theory of the WTO Trading Cultures, New York, Palgrave Macmillan, 203, pp.

fato, mas ela é incompreensível se abstraída das relações de poder que se impuseram no decurso do processo de negociação, levando os referidos países (alguns com pesar maior do que outros) a abandonarem suas posições tradicionais, em nome do compromisso que presidiu o final da Rodada Uruguai do GATT -- a “grande barganha”, na frase feliz de Sylvia Ostry¹⁴.

Esses países cederam em muitas de suas pretensões e mudaram a sua linguagem. Nenhuma dúvida a esse respeito. Mas não cederam em toda a linha. Entre as opções que julgavam realistas, em cada momento, optaram por aquelas que preservavam maior espaço à promoção de seus respectivos interesses. Estarão unidos, dessa forma, na defesa do caráter intergovernamental da OMC e do princípio da soberania que lhe é inerente, como se verá aqui logo a seguir.

3. Mobilização social e comércio: a batalha do NAFTA.

É inútil buscar o começo de tudo. Embora nunca tenha albergado um amplo movimento de massa de caráter socialista, os Estados Unidos contam com uma longa tradição de crítica social, que em alguns momentos de sua história chegou a galvanizar amplos segmentos da sociedade. Com objetivos muito diferentes – a luta contra a opressão escravista; a reivindicação de direitos sociais e políticos para as mulheres; a defesa de programas de inclusão com foco nos pobres e miseráveis (em grande parte emigrante) empilhados nos *slums* e bairros operários das grandes cidades; a luta contra a corrupção e pela humanização das condições de vida e trabalho – esses movimentos quase sempre tomavam os grandes magnatas, com seus negócios tentaculares, como alvo privilegiado de sua crítica.¹⁵

A despeito da “maioria silenciosa”, que em 1968 garantiu a vitória do republicano Richard Nixon, nos anos 1970, essa tradição estava bem viva, ainda que sob feição nova. Absorvendo experiências organizativas do período precedente – o movimento pelos direitos civis, a luta contra a guerra do Vietnã, a contracultura – novos movimentos conquistaram forte apoio na opinião pública norte-americana, em muitos casos reeditando outros bem mais antigos, com veneráveis histórias. Destacam-se entre estes o movimento de defesa do consumidor, que rapidamente projetaria seu principal impulsor, o Procurador Ralph Nader, no rol das celebridades nacionais; o movimento ambientalista – cujas raízes remontam ao conservacionismo do século XIX; os movimentos de minorias étnicas e sexuais.

Não se trata aqui de reconstituir essa rica história, mas fazer alusão a ela é imprescindível para entender como o governo dos Estados Unidos passa a defender a incorporação dos temas do meio ambiente e do trabalho na agenda das negociações do comércio internacional.

Em largas pinceladas, o processo que leva a esse resultado compreende cinco momentos, não necessariamente sequenciados: 1) demanda – frequentemente traduzida em leis e medidas administrativas – de regulações mais estritas para impor às empresas a observância de normas de interesse social (equidade nas relações de emprego; segurança no trabalho e nos meios de transporte; controle da poluição; preservação da flora e da fauna); 2) reação empresarial contra essa corrente de opinião, tida como hostil ao mundo dos negócios e danosa para a economia; 3) a percepção por par-

¹⁴ Ostry, Sylvia, “The Uruguay Round North-South Grand Bargain: implications for future negotiations”, in Daniel L. M. Kennedy & James D. Southwick (eds.), *The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honor of Robert E. Hudec*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp.285-300.

¹⁵ A literatura sobre o tema é inesgotável. Apenas a título de introdução, Cf. Bottomeore, T. B., *Critics of Society. Radical thought in North America*, New York, Pantheon Books, 1968, e Rossinow, Doug, *Visions of Progress. The left-liberal tradition in America*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008.

te de muitos grupos econômicos de que as regulações em vigor (e outras a serem criadas) poderiam ser usadas como instrumentos de defesa contra concorrentes externos, renovando o estoque das políticas protecionistas; 4) a incorporação, sob a figura de barreiras não tarifárias, de várias dessas políticas como objeto de negociações sobre o comércio internacional -- o que se verifica na rodada Tóquio do GATT (1974-79), dando origem aos códigos padrões, sobre os quais já falamos em capítulos prévios; 5) a assimilação dos temas do comércio e dos acordos comerciais na agenda de ONGs e movimentos sociais.

O episódio que marca essa inflexão foi a resistência surpreendente sustentada por esses grupos à proposta do Tratado de Livre Comércio da América do Norte – TLCAN, como soletram corretamente no México, ou NAFTA – como prefere o nosso incorrigível americanismo linguístico.

Os cientistas políticos tendem a analisá-la em termos esquemáticos, procurando ver nela a ação racional de grupos localizados, cujos interesses setoriais seriam negativamente afetados pelo avanço do livre comércio. Essas mobilizações oporiam, assim, os interesses minoritários de grupos poderosamente organizados e os interesses difusos do conjunto da população, que só teria a ganhar com o referido tratado¹⁶.

Essa abordagem pode dar conta da oposição movida por muitos setores e grupos de interesse, que seriam previsivelmente afetados pelos deslocamentos decorrentes da mudança proposta. É fácil admitir que segmentos industriais pouco competitivos tenderão a resistir à remoção de barreiras protetoras (tarifárias ou não tarifárias), expondo-os mais fortemente à concorrência internacional. Mas ela nada esclarece sobre a razão de ser da oposição conduzida por organizações, movimentos e setores da população que não teriam nada a perder, em princípio, com tais mudanças, e seriam mesmo beneficiadas por elas, se aceitas as estimativas a respeito do impacto das mesmas embutidas nos trabalhos inspirados em tal abordagem.

Mais certa é a perspectiva adotada pela autora de importante estudo sobre as mobilizações em torno dos temas do comércio internacional em curso nos Estados Unidos desde o final da penúltima década do século passado.

*“This definition help us in understanding why steel industrial workers may call for protection, but not why so many environmentalists, human rights advocates, and church leaders criticize trade agreements. It certainly cannot explain why so many people took to the streets of Seattle and Geneva to protest trade agreements. Many of these protesters do not appear to have direct economic interest to protect, but they have a direct political interest to protect. They want to protect their ability to influence national regulations and norms.”*¹⁷

Nesse estudo, Susan Aaronson reconstitui minuciosamente o gradual envolvimento de diferentes grupos de ativistas sociais no debate sobre o Acordo de Livre Comércio da América do Norte. Ela salienta a importância da mobilização prévia em torno das negociações sobre o acordo de livre comércio com o Canadá – que se estenderam de 1985 a 1987 – e o papel pioneiro desempenhado pelos ativistas canadenses, compreensivelmente angustiados com os efeitos do acordo com os Estados Unidos sobre as instituições incomparavelmente mais avançadas do Estado de bem estar

¹⁶ O leitor pode encontrar no livro *Resisting Protectionism: global industries and the politics of international trade*, de Helen V. Milner, Princeton, Princeton University Press, 1988, exemplo sofisticado de análise nessa perspectiva.

¹⁷ Aaronson, Susan Ariel, *Taking Trade to the Streets. The lost history of public efforts to shape globalization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2004, p. 9.

social que tinham em casa. A autora destaca o duplo caráter da crítica dirigida a esses acordos – o conteúdo de suas disposições e a forma sigilosa e antidemocrática das negociações – bem como as diferenças de pontos de vista que se manifestavam a olhos vistos no conjunto do movimento – de um lado, os grupos que aceitavam em princípio a ideia, pleiteando mudanças de conteúdo e de forma no acordo negociado; de outro, os grupos que defendiam a sua rejeição pura e simples, insistindo na palavra de ordem incomparavelmente mais contundente: “To kill NAFTA”. E observa ainda como o formato do processo de decisão – o chamado “*fast track*”, que negava ao Congresso a possibilidade de alterar pontualmente o Tratado, forçando uma decisão em bloco, pelo sim ou pelo não, – exacerbava tais diferenças.

São apenas alguns dos aspectos relevantes tratados na obra. Não poderemos nos deter neles. Para nossos propósitos, importa registrar que a crítica ao Tratado de Livre Comércio com o Canadá e o México ganhou grande audiência na opinião pública e no Congresso, e que nesse movimento de rejeição, os grupos antes referidos – em sua maioria situados à esquerda do espectro político – tinham a companhia improvável de grupos e políticos conservadores importantes (Patrick Buchanan, e Ross Perot, por exemplo), que impugnavam tais acordos em nome do nacionalismo econômico e do princípio da soberania. Importa chamar a atenção também para o fato de que, face à amplitude e intensidade da oposição, o governo dos Estados Unidos - ainda na gestão Bush – foi levado a fazer acenos e concessões aos críticos, como preço a pagar para tornar politicamente viável o seu projeto.

Assim, para garantir o apoio necessário à aprovação do pedido de renovação do “*fast track*” – a vigência da autorização conferida ao presidente por esse instrumento era de dois anos apenas – o presidente Bush comprometeu-se publicamente, no dia 1 de maio de 1991, a criar um programa de assistência a trabalhadores afetados pelo NAFTA. Um gesto meramente simbólico, poder-se-ia dizer. Mas um precedente importante, na medida em que reconhecia explicitamente a vinculação entre comércio e direitos sociais. E ele veio acompanhado de outras promessas na área da política ambiental.

Essa vinculação estava fortemente gravada na mente de todos em agosto de 1993, quando os governos dos três países envolvidos anunciaram conjuntamente o término das negociações sobre o NAFTA. Nesse momento, as eleições presidenciais americanas estavam a pleno vapor e um dos contendores, o empresário texano Ross Perot, castigava seus dois adversários, o republicano Bush e o democrata Bill Clinton, com uma bateria cerrada de argumentos contra o acordo. Apesar dos renovados protestos do candidato vitorioso de compromisso com a causa da proteção ao trabalhador e à defesa do meio ambiente, a distribuição de intenções de voto no Congresso não era favorável à aprovação do Tratado. O governo Clinton conseguiu reverter essa tendência, como se sabe. Mas não sem muito trabalho, como se pode depreender do curto relato que vai abaixo.

“According to Cameron and Tomlin, President Clinton lobbied long and hard for the agreement. He called those members who would not make up their minds until the final days or hours of debate, offering to have bridges and factories built in their constituencies. He offered side payments to producers of cucumbers, tomatoes, and frozen orange juice and promised to address trade disputes with Canada over wheat and peanut butter. [One senator] said, “if there were vote buying like this in Kentucky, there’d be a grand jury looking into it.”¹⁸

¹⁸ Patel, Bimal. *Multiple Roles for a Unified Continent: Negotiating NAFTA*, Harvard University, 2006;2007 www.

Mesmo assim, foi uma vitória apertada: no Senado a batalha foi mais branda, mas na Câmara o acordo foi aprovado por 234, contra 199 votos; no partido de Clinton, ele obteve apenas 102 votos positivos – 154 deputados votaram contra o NAFTA.

A partir desse momento, as conexões entre comércio-meio ambiente e comércio-relações de trabalho estavam cravadas como pomo de discórdia no sistema político norte-americano, como o prolongado impasse em torno das renovações subsequentes do *fast-track* evidencia.

*“Between 1993 and 2001, the relevant players in almost every conceivable alignment failed to mobilize sufficient support for fast track passage. In 1994, the Clinton administration tried to work with House Democrats in a pro-labor alignment and found inadequate support. In 1995, House Republicans sought a pro-business formulation without administration’s support and failed. In 1997, the administration worked with Republican and failed. In 1998, the Republicans acted independently and failed. Only in 2001 was a Republican president able to achieve passage of the desired authority in the House by abandoning efforts of bipartisanship. With Republican support he won by the narrowest of margins.”*¹⁹

Como se vê, os críticos do acordo de livre comércio foram vencidos, mas não depuseram as armas. Esse foi apenas o primeiro de uma série de embates. Um deles – a ratificação do tratado que concluía a Rodada Uruguaia do GATT e criava a OMC – se dá logo depois, com resultado análogo (aprovação desta vez mais folgada). Mas desde então tornou-se claro que a oposição a novos acordos comerciais seria muito intensa nos Estados Unidos, se eles não incluíssem cláusulas ambientais e sociais.

4. Cingapura. Protesto social e reaglutinação dos países em desenvolvimento.

O novo figurino das negociações comerciais despontou já na primeira conferência ministerial da OMC, que se realizou em Cingapura, de 9 a 13 de dezembro de 1996. Nesse encontro, que reuniu quase cinco mil delegados – entre os quais representantes oficiais de mais de 150 países – as organizações não governamentais tiveram presença expressiva. É verdade, o termo é impreciso e se torna ainda mais vago no emprego que o secretariado da OMC dele fazia. Como esclarece o autor de um estudo sobre os movimentos contestatários em escala global, a entidade recém-criada não tinha experiência em lidar com grupos civis organizados e tampouco buscou conselho em organizações como o Banco Mundial, mais antigas e esculpidas na matéria. Na dúvida sobre como designá-los, os burocratas da OMC optaram pela solução mais simples: todos os participantes que não representavam governos ou organizações intergovernamentais, nem ostentavam a condição de jornalistas, foram credenciados como representantes de organizações não governamentais. Confundiam-se sob essa denominação entidades vinculadas ao universo empresarial, organizações sindicais, movimentos sociais e associações civis dedicadas a causas diversas, as únicas usualmente referidas como ONGs no léxico corrente.²⁰

¹⁹ Institute of International Economics, “Fast track/Trade Promotion Authority”, in *Case Studies in US Trade Negotiation*. Vol. I, p. 191. www.iie.com

²⁰ Cf. Robert O’Brien et al, *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 94.

Feita a ressalva, o certo é que os grupos organizados de caráter não empresarial acorreram a Cingapura em grande número. E lá chegaram com forte disposição de se fazerem ouvidos.

Com efeito, nos dois anos precedentes as entidades da “sociedade civil” acumularam críticas ao caráter oligárquico da OMC – não muito diferente de seu antecessor nesse particular – e, antes mesmo da abertura dos trabalhos, demandavam poder de voz na conferência, muito mais incisivamente do que haviam feito em qualquer ministerial passada. A simples divulgação a posteriori dos documentos aprovados, prática adotada pelo secretariado para dar mais transparência à OMC, não satisfazia esses grupos. Eles queriam ter oportunidade de influir nas decisões e se ressentiam das limitações que lhes eram impostas, como as restrições à sua presença nas conferências de imprensa das delegações oficiais dos estados membros.

Comportando-se assim, esses grupos replicavam na arena internacional a pauta de conduta que vinham seguindo na política doméstica. Em ambos os planos, tratava-se de contestar a abstração embutida na definição empresarial do objeto dos acordos comerciais e de forçar a consideração nestes de aspectos sistematicamente relegados.

Esses grupos eram globalistas, como seus interlocutores engravatados, porém mais consequentes. Se a economia global demandava normas globais, argumentavam, a produção destas deveria estar submetida aos padrões de decisão democrática em vigor no âmbito nacional. E não ficavam neste plano, ponhamos assim, constitucional. Como qualquer medida de política doméstica, em princípio, podia ser convertida em um item a mais na agenda das negociações sobre o comércio internacional, desde que afetasse a mobilidade dos capitais e as expectativas de lucro das corporações transnacionais, nada mais razoável que essas mesmas negociações contemplassem também questões relativas a outros interesses – questões ambientais, trabalhistas, ou mesmo de gênero – igualmente relacionadas ao comércio.

O caso das organizações femininas é bastante ilustrativo. Sem maior experiência prévia de intervenção no debate sobre temas de comércio, elas se associaram a seções femininas de ONGs há muito estabelecidas nesse terreno, como a *OXFAM International*, o *Catholic Center for International Relations* e o *Sierra Club*, para formar uma “bancada” própria buscando introduzir as questões de gênero na agenda da OMC. Nas palavras do autor do estudo já referido, “*The women’s caucus will now lobby for the analysis of the gender effects of the WTO policies and the consideration of gender dimension in individual countries trade policies reviews.*”²¹ A via mais rápida para esse fim, acreditava-se, era a de vincular as questões de gênero e de trabalho.

Estas últimas ocuparam um lugar de destaque na Conferência de Cingapura. Elemento central na plataforma dos sindicalistas norte-americanos em sua crítica aos acordos de livre comércio, a incorporação das questões relativas ao trabalho na OMC era a grande bandeira trazida ao conclave pela CIOSL, Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (ICFTU, na sigla em inglês), organização com afiliados espalhados por todo o mundo – inclusive o Brasil, onde conta com a participação da CUT, CGT e da frente Sindical – mas com presença fortemente concentrada na Europa e nos Estados Unidos.²² A CIOSL estava empenhada em uma campanha global pelo reconhecimento da dimensão social do comércio e pela introdução de uma cláusula social na agenda negociadora da OMC. A conferência ministerial de Cingapura surgia como um palco privilegiado para impulsionar tal campanha.

²¹ Id., *ibid*, p. 95.

²² A CIOSL foi criada em 1949, em plena guerra-fria, em dissidência com a Federação Mundial das Organizações Sindicais, tida como controlada pelo comunismo soviético. Dissolvida em 2006, quando se fundiu com a Confederação Mundial do Trabalho para formar a Confederação Internacional das Organizações Sindicais, ela expandiu muito o seu quadro de afiliados depois do colapso do bloco socialista. A CUT passou a integrá-la em 1992.

Contudo, ela encontrava forte resistência mesmo no campo do movimento social organizado em escala internacional. Esta já se fizera sentir no ano precedente, quando duas conferências dos Sindicatos Indianos Independentes (a primeira, em março, a segunda em outubro) rejeitaram a tese da vinculação entre comércio e trabalho. No entender dos críticos, a OMC não seria o fórum adequado para promover os direitos dos trabalhadores. Ao invés disso, defendiam, todo empenho deveria ser feito pela aprovação de uma Convenção sobre os Direitos do Trabalho nas Nações Unidas e pela criação de comissões nacionais sobre o tema. Em seu entender, a OMC alinhava-se às organizações mais antigas – o FMI e o Banco Mundial – como baluartes dos interesses das potências capitalistas ocidentais. A cláusula social, acreditavam, serviria de biombo para ocultar o protecionismo desses Estados contra os países em desenvolvimento.²³

Esse ponto de vista é enfaticamente enunciado em documento aprovado em conferência de organizações sociais sul-asiáticas, em maio de 1996.

*“The Consultation was of the opinion that the move of developed countries to link labour standards with trade through the institutional mechanism of WTO was a pre-meditated political project, to ideologically weaken the international labour movement and to serve their protectionist interests. The UN Labour Rights Convention, that the Consultation resolved to formulate, was intended to codify universally acceptable norms and standards of human rights in the work place; to ensure the accountability of Trans-National Corporations, and to build effective non-trade linked mechanisms for the enforcement of Universal Labour Rights”*²⁴

A tensão Norte-Sul estava de volta e, como de hábito, tornava mais complicados os alinhamentos. Na conferência de Cingapura, esse fato expressou-se na dificuldade em aprovar uma posição unificada em relação ao tema. De um lado, os representantes da CIOSL, com o programa que vinham difundindo há algum tempo; de outro, os grupos abrigados na *Third World Network*, organização com raízes na Ásia, muito crítica da OMC e decididamente contrária à ampliação de sua agenda. Os esforços para reduzir as diferenças entre as posições antagônicas foram vãos.

A CUT brasileira assumia uma posição intermediária no debate: a favor da cláusula social, mas contra o recurso a sanções negativas para torná-la efetiva, salvo em casos excepcionais. Em seu lugar, a CUT defendia o uso generalizado de sanções positivas – por exemplo, assistência técnica e financeira a países com problemas sérios de violações aos direitos fundamentais de trabalho - e vantagens especiais no comércio internacional para os países com bom desempenho. Ademais, reconhecendo que os efeitos do dispositivo estariam restritos aos setores integrados ao comércio exterior, a CUT defendia medidas mais amplas na luta pelos direitos sociais e pelo emprego.²⁵

*** **

Mas não era apenas entre as organizações presentes em Cingapura que a proposta de introduzir o tema do trabalho na OMC era polêmica. Furor ainda maior ela causava nos espaços exclusivos da Conferência.

²³ Cf. O'Brien, Robert, op. Cit. p. 85.

²⁴ *South Asia Consultation on Social Clause/Labour Rights in Multilateral Trade Agreements*. Kathmandu, 20-23/05/1996.

²⁵ Cf. Jakobsen, Kjeld, “A retomada do protagonismo político”, Edição 34, 1/03/1997, WWW, e do mesmo autor, O Monitoramento de empresas multinacionais. Uma visão do movimento sindical. Friedrich Ebert Stiftung, 2006, pp. 1-25

É verdade, não era essa a única fonte de discórdia entre os Estados Membros. Já nos trabalhos preparatórios do encontro, eles divergiram quanto à ordem de prioridade entre a implementação dos compromissos assumidos em Marrakesh e o debate sobre a incorporação de novos itens na agenda da organização. Ademais, manifestaram diferenças sérias em relação a outros temas, além dos direitos de trabalho – investimento, por exemplo. E nem todos acolheram com simpatia a sugestão de Leon Brittan, o comissário comercial da União Europeia, de que a OMC deveria abrir nova rodada de negociações, a “Rodada do Milênio”, tão pouco tempo depois de finalizados os exaustivos trabalhos da última rodada.²⁶

Mas foi a questão da cláusula social que despertou discussões mais acerbadas em Cingapura, como se pode depreender do relato que se segue:

“... the Singapore meeting opened without a consensus on labor standards, investment, competition policy, government procurement and trade facilitation. Indeed, divisions on the the labour standards issue were such that in the immediate run-up to the meeting ILO DG Michael Hansenne’s invitation to speak at the ministerial was revoked at the behest of India and Pakistan.”²⁷

A intensidade das divisões suscitadas pela questão dos padrões sociais pode ser aquilatada com base em um dado singelo: dos 128 pronunciamentos ministeriais feitos na conferência, 58% incluíram manifestações sobre o tema; desses, 67, 5% manifestaram-se contra a criação de grupo de trabalho para analisar a matéria no âmbito da OMC – como queriam os Estados Unidos e países europeus – enquanto 28,5% apoiaram a proposta.

Não obstante esses embates, a Conferência foi dada como um sucesso por muitos, a começar pelo observador dos Estados Unidos, que resume sua avaliação geral como se segue:

“the United States, as well as many of our major trading partners including the European Union (EU), Canada, and Japan, declared the ministerial meeting a success and a reaffirmation of the WTO. While at Singapore, the members laid a foundation for an Information Technology Agreement that would cut tariffs on certain high-technology products. The ministers were able to achieve a consensus on a final declaration that encompassed several contentious subjects, despite their differences.”²⁸

Parte essencial desse consenso foram as decisões relativas aos novos temas: 1) transparência em compras governamentais; 2) política de investimento; 3) política de concorrência; 4) comércio e meio ambiente. Em relação aos três primeiros, os ministros concordaram em estabelecer grupos de trabalho para estudá-los com vistas à sua inclusão em um acordo comercial futuro. Um grupo com essa missão para o tema do meio ambiente fora criado na conferência de Marrakesh e estava ativo já há dois anos. Na ausência de acordo entre seus participantes, o grupo não levou uma lista de recomendações aos ministros reunidos em Cingapura. Receberam destes, em contrapartida, a indicação de continuarem o trabalho, nos termos previamente fixados.

²⁶ Cf. Wilkinson, Rorden, *The WTO Crisis and the governance of Global Trade*. London/New York, Routledge, 2006, p. 104-5.

²⁷ Id., *ibid*, p. 107.

²⁸ Hecler, Jay Etta, *Observations on the Ministerial Meeting in Singapore. Testimony before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, House of Representatives*, United States General Accounting Office, 26/02/1997.

No tocante ao tema dos padrões sociais, o denominador comum encontrado não foi além do mínimo necessário para garantir aos ministros a volta a casa com o sentimento de dever cumprido. Na declaração final da conferência, eles proclamam:

“Renovamos nosso compromisso com o cumprimento de padrões trabalhistas básicos internacionalmente reconhecidos. A OIT é o órgão competente para estabelecer e lidar com tais padrões, e afirmamos nosso apoio a seu trabalho em promovê-los. Acreditamos que o crescimento econômico e o desenvolvimento alentados pelo aumento do comércio e a sua liberalização contribuem para a promoção desses padrões. Rejeitamos o uso de padrões trabalhistas com fins protecionistas, e concordamos que a vantagem comparativa dos países, não deve, de maneira alguma, ser colocada em questão. A OMC e a OIT continuarão a sua colaboração mútua” (Singapore Ministerial Declaration, 1996).

A conferência de Cingapura terminava satisfatoriamente para os seus participantes. Mas a precariedade do equilíbrio alcançado ficou patente no desencontro das explicações sobre o significado da fórmula que permitiu aquele resultado. Sobre ele, o anfitrião, Yeo Cheow Tong, que presidiu a Conferência de Cingapura, expressou-se enfaticamente:

“... There is no authorization in the text for any new work on this issue.... Some delegates had expressed the concern that this text may lead the WTO to acquire a competence to undertake further work in the relationship between trade and core labour standards. I want to assure these delegations that this text will not permit such a development”

Para se ver imediatamente contestado por Charlene Barshevsky, chefe da delegação dos Estados Unidos, que desqualificou sua afirmativa em entrevista à imprensa, apresentando-a como mera interpretação pessoal e não o entendimento das partes, expresso no texto da declaração assinada pelos ministros presentes na conferência.²⁹

Como soe acontecer em boa sociedade, os interlocutores concordaram em manter suas discordâncias. Elas viriam à tona ruidosamente algum tempo depois, como sabemos.

O episódio de Cingapura é desprovido de carga dramática e ocupa um lugar discreto nos estudos sobre a OMC. De nossa perspectiva, porém, ele assume grande relevância por sua condição de revelador: como num ensaio geral, estavam presentes neles todos os atores do drama, com suas respectivas falas. Ao observá-los de perto, formamos uma ideia antecipada da peça que iriam encenar em seguida.

5. De Seattle a Doha.

Happening. Não há forma melhor do que a expressão inglesa, hoje um tanto em desuso, para descrever os acontecimentos de Seattle, cidade costeira no noroeste dos Estados Unidos.

Os funcionários da OMC já estavam lá quando os chefes de Estado começaram a chegar. O palco estava preparado para o grande dia em que a Rodada do Milênio seria anunciada ao mundo.

²⁹ Leary, Virginia A., “The WTO and the social clause: post-Singapore”, *European Journal of International Law*, Vo. 8, No. 1, 1997, pp. 118-122 (p. 119)

Não estavam sós. Como nas reuniões pregressas, menos pomposas e feitas em ambientes mais reclusos – o elenco oficial tinha a companhia de figurantes, sempre insatisfeitos com o papel marginal a que estavam relegados, mas dispostos dessa vez a disputar-lhes o protagonismo. Seattle entrou para a história pelo vigor com que esta disposição foi mantida.

Durante três dias, de terça a quinta-feira, 29 de novembro a 2 de dezembro de 1999, a pacata cidade foi transformada em praça de guerra. Nesse meio tempo, policiais uniformizados e fortemente equipados trataram de conter e dispersar, com a delicadeza característica, milhares de manifestantes, de cores e procedências várias, vindos de todos os quadrantes do mundo. Pouco acostumados com embates desse tipo, os diplomatas e demais participantes da conferência espantaram-se com as dificuldades para chegar ao local dos trabalhos e alguns se envolveram em incidentes desagradáveis – com manifestantes ou com policiais. No final do entretanto, imagens de grande impacto, vitrines quebradas, mais de 600 presos, a força de segurança coberta de críticas e a rodada do Milênio transferida para ocasião mais propícia.³⁰

A história é conhecida e sobre ela muita tinta já foi gasta. Do ponto de vista simbólico, Seattle é o marco inaugural do movimento antiglobalização, com sua contraface positiva, o alteromundismo (“outro mundo é possível”) espelhada institucionalmente na experiência do Fórum Social Mundial.

Mas não foi a mobilização das ONGs e movimentos sociais, nem a resposta truculenta das “forças da ordem” que selaram o fracasso da Conferência de Cúpula. Como em outras ocasiões no passado, o fator determinante do impasse foram as dissensões insanáveis entre os Estados Membros da OMC.

Não vamos nos estender sobre o tema. Basta assinalar que os referidos desentendimentos, presentes em Cingapura, persistiam às vésperas da conferência de cúpula da OMC, proposta pelo presidente Clinton em seu discurso sobre o “Estado da União”, em janeiro de 1999.

Eles eram claros no tocante aos temas comerciais. Cerca de oito meses antes, em maio de 1998, a reunião ministerial de Genebra estabeleceu um programa de trabalho com objetivo de garantir a implementação dos acordos celebrados em Marrakesh e preparar a terceira conferência ministerial, a realizar-se em Seattle, por convite do presidente dos Estados Unidos, presente no conclave. Contudo, os avanços obtidos em ambas direções deixaram a desejar. Foi impossível compatibilizar as pretensões de demandantes e demandados em muitas áreas – com destaque especial para agricultura, têxteis e confecções, onde as posições dos países em desenvolvimento e aquelas dos Estados Unidos e da Europa continuavam muito afastadas. Na ausência de acordo em questões tão sensíveis, a elaboração de um texto final satisfatório para todos os Estados Membros revelou-se uma tarefa inglória para os negociadores: “*After a year of work, the best they could send to ministers was the 19 October hodgepodge that no one thought was adequate for a ministerial conference.*”³¹

Os desacordos voltaram a se manifestar com estridência na questão crítica do comércio e direitos de trabalho.

Clinton insistira nela na sessão de abertura da conferência,³² tendo sido discretamente atalhado pelo presidente brasileiro, para quem “*seria injusto e sem sentido ... procurar garantias à melhoria das condições de trabalho através de medidas comerciais punitivas, cuja única conse-*

³⁰ Para uma narrativa viva dos acontecimentos de Seattle, Cf. Cockburn, Alexander e Jeffrey St. Clair, , *5 Days That Shook the World. Seattle and beyond*. London/New York, Verso, 2000.

³¹ Odell, op. cit. p.

³² Geneva WTO Ministerial 1998: Statement by H. E. Mr. William J. Clinton, President

quência seria agravar a questão social...”³³ Ainda no início de 1999, havia certa hesitação por parte do governo norte-americano a respeito de como lidar com o tema, alguns negociadores defendendo a adoção de uma postura conciliadora. Mas em meados desse ano cristalizou-se a decisão de defender sua inclusão na pauta da OMC. Assim, em 1 de novembro, os Estados Unidos apresentaram formalmente a proposta de criação de um grupo para estudar as relações entre comércio e trabalho na organização. Mas o que chocou os ministros reunidos em Seattle foi a entrevista concedida no início da conferência por Clinton, onde ele se declarava favorável à adoção de sanções comerciais contra países que violassem cláusulas trabalhistas previstas em futuros acordos.³⁴ Para bons entendedores, ficava claro que ele estava mais interessado em fazer seu sucessor nas eleições do ano seguinte do que em acomodar interesses de parceiros comerciais pouco colaborativos.

Tratava-se de manifestação desinibida de uma disposição unilateralista, da qual a titular da USTR daria outra prova logo a seguir, como contribuição pessoal ao fracasso da conferência. Tendo insistido em presidi-la (quando a praxe já consolidada reservava esse papel ao representante do Uruguai), ao invés de buscar apurar arestas e construir consensos – como seria de se esperar de alguém em tal posição – Barshefsky procurou forçar a conclusão de acordos, recorrendo mesmo a ameaças para lograr esse objetivo, como nessa declaração desconcertante,

*“If we are unable to achieve that goal, I fully reserve the right to also use a more exclusive process to achieve a final outcome. There is no question about either my right as the chair to do it or my intention as the chair to do it. But it is not the way I want this to be done.”*³⁵

Não são fatos isolados. Nas condições muito peculiares da década de 1990, o pendor unilateralista da política externa norte-americana afirmava-se vigorosamente em vários domínios. Ela pode ser constatada na pretensão de dar alcance extraterritorial à legislação doméstica, como na lei Helms-Burton, de 12 de março de 1996, que penalizava empresas de qualquer país com negócios em Cuba envolvendo ativos desapropriados depois da Revolução. Ela se fez sentir na gestão da crise financeira asiática (1997/8), quando o FMI impôs um tratamento de choque aos países afetados, forçando a reestruturação do sistema bancário coreano e a internacionalização de vários de seus maiores grupos industriais. E ganhou tons dramáticos na condução das operações de guerra na Iugoslávia – ocasião em que provocou atritos mal disfarçados com os aliados da OTAN e uma crise diplomática, com risco de desdobramento militar, com a Rússia.³⁶

Não cabe discutir aqui como os elementos arrolados se entrelaçaram para produzir o fracasso a que se assistiu em Seattle. O importante é frisar que eles expressavam tensões profundas no sistema multilateral de comércio e tendiam a dar a este uma fisionomia radicalmente distinta daquela desenhada pelas palavras edificantes de Renato Ruggiero.

Uma primeira indicação nesse sentido surgiu no contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos na área de fármacos. Questionado pela ameaça de quebrar patentes de laboratórios estrangeiros que se recusavam a negociar preços de remédios contra AIDS, o Brasil beneficiou-se de uma rede diversificada de apoio, que incluiu inúmeras organizações da sociedade civil norte-americana, e depois de anos de intenso debate conseguiu fazer prevalecer seu ponto de vista – ainda que ao

³³ Ibid, Statement by H. E. Mr. Fernando Henrique Cardoso, President

³⁴ Cf. Odell, op. cit. P. 420.

³⁵ INSIDE U.S. TRADE, Dec. 3, 1999, at 4. Apud, Odell, op. cit. p. 420.

³⁶ Para uma análise ampla dessa tendência na política externa norte-americana, Cf. Skidmore, David, *The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy*. Routledge, 2010.

preço de uma concessão formal, mas não irrelevante – nas negociações bilaterais que antecedem a abertura de um processo no órgão judicante da OMC.³⁷

A referida disputa fora aberta em maio de 2000, quando o governo dos Estados Unidos questionou o artigo 68 da lei de propriedade intelectual brasileira, que permitia a quebra de patentes por razões de saúde pública, e incluiu o país na Watch List da seção 301 de sua Lei de Comércio. Nessa altura, os funcionários da OMC juntavam-se aos diplomatas no esforço comum para retomar as tratativas com vistas à abertura da já batizada Rodada do Milênio.

Mas o consenso necessário para tanto mostrava-se mais uma vez fugidio. Os obstáculos eram conhecidos: a insistência dos países em desenvolvimento na implementação dos acordos celebrados (e na flexibilização de regras em várias áreas) chocava-se com o interesse dominante das grandes potências na inclusão de novos temas e na obtenção de acordos mais exigentes nas áreas de serviço, propriedade intelectual e acesso a mercado de bens industriais.

Falando ao Conselho Geral da OMC, reunido em 30/31 de julho de 2001, para avaliar os preparativos da Conferência a se realizar em Doha, cerca de três meses mais tarde, o Diretor-geral do órgão descrevia nesses termos a situação:

*“the situation is fragile, and without generosity, good manners and good will, the process could implode and become unmanageable. Unless the reality we now see is taken to heart and acted upon, the passage of time will change the reality for the worse, and the process could become unmanageable.”*³⁸

Mike Moore estava longe de ser um observador neutro e sua avaliação deve ser lida com as devidas cautelas. Mas a informação disponível sobre o andamento dos trabalhos no Grupo sobre Propriedade Intelectual mostra que, a poucos meses da conferência, diferenças marcantes separavam as posições defendidas pelos participantes.

Em reunião de dois dias realizada em junho de 2001, os participantes discutiram documentos apresentados pelo grupo dos denominados “países em desenvolvimento”³⁹ e pelo grupo dos países desenvolvidos⁴⁰, além de um terceiro, apresentado por Hong Kong.

O documento do segundo grupo faz referências genéricas à situação dos países menos desenvolvidos e reconhece a necessidade de contemplá-los com tratamento diferenciado, mas destaca a importância dos direitos de propriedade intelectual para a geração de novos medicamentos, salientando a necessidade de restrições que impedissem a comercialização de produtos genéricos, a preços mais baratos, em outros mercados.

O documento dos países em desenvolvimento é muito mais específico. Tomando como pressuposto que “nada no Acordo do TRIPS deve impedir os Membros de tomarem medidas para a proteção da saúde pública”, ele alinha os instrumentos de política que deveriam estar cobertos por essa cláusula: importações paralelas (i.e, de terceiros, não do detentor da patente do medicamento em causa); licenciamento compulsório; prazos reduzidos para comercialização de genéricos; uso de

³⁷ Cf. Cepaluni, Gabriel, *Regime de Patentes. Brasil x Estados Unidos no tabuleiro internacional*. São Paulo, Edições Aduaneiras Ltda. e Lex Editora S.A., 2006, e Oliveira, Marcelo Fernandes, “O contencioso Brasil X Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC”, Carta Internacional, março, 2006, pp.42-52.

³⁸ Doha WTO Ministerial 2001: Briefing Notes. Background “The Doha Ministerial: culmination of a two-year process”, WTO, www.

³⁹ Grupo Africano, Bangladesh, Barbados, Bolívia, Brasil, Cuba, República Dominicana, Equador, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Paquistão, Paraguai, Filipinas, Peru, Sri Lanka, Tailândia, e Venezuela) WTO [document IP/C/W/312 or WT/GC/W/450](#),

⁴⁰ Austrália, Canadá, Japão, Suíça e Estados Unidos. WTO [document IP/C/W/313](#)

informação confidencial (como dados originados de testes) no interesse público. E ia além, ao prever que os países evitariam impor ou ameaçar impor sanções motivadas por medidas de saúde pública, que fariam uso limitado do recurso ao mecanismo de solução de disputas da OMC em questões relativas às mesmas, e ao pleitear prazos de adaptação mais dilatados para os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

De acordo com o texto citado, o intenso esforço de comunicação realizado no segundo semestre (durante o processo, o Diretor-geral da OMC teria conversado pessoalmente com mais de 100 ministros) produziu efeitos palpáveis. No final de outubro, as delegações haviam aceito um esboço de Declaração Ministerial como base para a negociação. Mas várias questões cruciais permaneciam abertas, para serem decididas – ou não – na Conferência.

Foi então que sobreveio o inesperado. Referimo-nos ao ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York. A conferência de Doha desenvolveu-se sob o impacto dessa ocorrência traumática. E foi por ela condicionada de duas formas contraditórias.

Por um lado, no auge da “guerra contra o terror”, em um Estado petroleiro minúsculo, movido pelo trabalho de estrangeiros (mais de 80% da população de 1,8 milhão habitantes do Emirado do Qatar é composta de expatriados) e autocraticamente governado, a ação dos movimentos sociais e ONGS na Conferência de Doha foi fortemente limitada. Igualmente forte foi a pressão política sobre os países em desenvolvimento no sentido de que contribuíssem para o êxito da conferência, permitindo que a OMC desse, naquele momento crítico, a necessária demonstração de unidade.

Por outro lado, mal refeitos do choque, num momento em que o imperativo de garantir a segurança e a tranquilidade de populações ameaçadas por um inimigo oculto, capaz de atacar a qualquer momento e em qualquer lugar, falava mais alto do que qualquer outro interesse, em novembro de 2001 os Estados Unidos e seus aliados ocidentais foram levados a fazer concessões que em outras circunstâncias seriam improváveis.

A Declaração sobre o TRIPS e a Saúde Pública, aprovada na Conferência de Doha é talvez o resultado mais palpável dessa conjugação excepcional. Esse documento assinala a gravidade dos problemas de saúde em vastas regiões do globo e reconhece o direito dos governos de usarem todos os meios a seu alcance para enfrentá-los, respeitando os termos do acordo do TRIPS, mas usando plenamente as flexibilidades contidas em suas regras. E não termina aí, no terreno traiçoeiro das generalidades. Indica com precisão o significado dessas “flexibilidades”.

“reconhecemos que essa flexibilidade significa que:

1, Na aplicação das tradicionais regras de interpretação da legislação internacional pública, cada cláusula do Acordo TRIPS deverá ser entendida à luz do objeto e da finalidade do Acordo, na forma expressa em seus objetivos e princípios.

Cada Membro tem o direito de conceder licenças compulsórias, bem como liberdade para determinar as bases em que tais licenças são concedidas.

Cada membro tem o direito de determinar o que constitui emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência, subentendendo-se que crises de saúde pública, inclusive as relacionadas com o HIV/AIDS, com a tuberculose, malária e outras epidemias, são passíveis de constituir emergência nacional ou circunstâncias de extrema urgência.”

Resultado de longa negociação coletiva, o texto da Declaração sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública foi redigido conjuntamente pelo representante comercial dos Estados Unidos, Robert Zoelick, e o Embaixador brasileiro em Genebra, Celso Amorim.⁴¹

As concessões aos países em desenvolvimento não se restringiam a essa área. Como lembrava o mesmo Celso Amorim, já então no exercício do cargo de Ministro de Relações Exteriores,

*“...o preâmbulo da Declaração Ministerial de Doha incluía um compromisso com a inclusão das preocupações dos países em desenvolvimento no "coração" das atividades da OMC. O mandato negociador de Doha parecia abrir perspectivas alentadoras para os países em desenvolvimento, uma vez que formulava diretrizes ambiciosas para a liberalização do comércio agrícola. Além disso, incluía um chamado ao aperfeiçoamento das cláusulas de tratamento especial e diferenciado e contemplava a possibilidade de negociações sobre um conjunto de itens identificados desde a Ministerial de Seattle sob a rubrica de "Implementação" (uma espécie de compêndio de questões, cujo equacionamento pela Rodada Uruguai havia sido considerado insatisfatório pelos países menos desenvolvidos).”*⁴²

Observadores mais críticos não se deixaram seduzir por tais demonstrações de boa vontade. Com essa ou aquela ressalva, eles esposavam o ponto de vista expresso acidamente por Caroline Lucas, representante inglesa no Parlamento Europeu presente em Doha, segundo a qual

*“To hear the EU, the British Government and the WTO congratulating themselves on getting a new WTO Trade Round started, and even calling it - with breathtaking hypocrisy - a "Development Round", you could be forgiven for thinking this must have been some kind of victory for the poor. In reality, nothing could be further from the truth. Doha spells disaster for poor people.”*⁴³

As duas perspectivas – a do homem de governo e da observadora crítica – são muito diferentes, sem que por isso sejam, necessariamente, verdadeiras ou falsas. Precisamos levá-las em conta, ambas, para entender o debacle da Conferência de Cancún, em setembro de 2003, e os impasses que paralisam a Rodada de Doha, desde então, a despeito de todos os esforços para destravá-la.

⁴¹ Sobre o processo que culmina no referido documento, Cf. Odell, John S. e Susan K. Sell, “reframing the issue: the WTO coalition on intellectual property and public health, 2001”, in Odell, John S. (ed.) Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and Nafta. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 85-114.

⁴² Amorim”, Celso, “A lição da Cancún”, Revista Política Externa, Vol. 12, no. 3, 2003, 27-36 (em p. 28)

⁴³ Lucas, Caroline, Doha spells disaster for development”, Observer, 18/11/2001.



INCT-INEU
<http://www.inct-ineu.org.br>
inct-ineu@inct-ineu.org.br