

PODER E INTERESSES NO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO GATT/OMC: O CONTEXTO LEGISLATIVO E AS PROVISÕES REFERENTES AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO ESC.

Rodrigo Obici Lambert; Tullo Vigevani – Subárea: Ciência Política - Relações Internacionais - Departamento de Ciências Políticas e Econômicas - Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília.

A adesão dos países em desenvolvimento a regimes liberais faz parte de um conjunto de reformas liberalizantes realizadas por tais Estados no cenário mundial. A tendência quase universal dos países integrarem e permanecerem nos regimes de cunho liberal é reflexo da busca de suprir a necessidade de cooperação criada pela interdependência. Nesse contexto, as funções desempenhadas pelos regimes são fatores de adesão e de permanência dos países com limitadas capacidades políticas em seus arranjos.

Dentre os papéis desempenhados pelos regimes liberais, a própria composição de normas e de regras que determinam como os Estados devem cooperar e agir no sistema internacional é um atrativo para que os países em desenvolvimento se posicionem favoravelmente às suas estruturas. Ora, quanto mais “politicizado” for a existência de um regime, menor será a margem de ação dos países em desenvolvimento; e, quanto mais as normas prevalecerem sobre as capacidades políticas dos atores, maior será o espaço de atuação dos Estados não dominantes. Dessa forma, a legalidade é uma importante variável para atrair os países em desenvolvimento aos regimes liberais.

Entretanto, a hipótese desta pesquisa é que a assimetria política existente no sistema internacional interfere na legalidade criada pelos regimes liberais. As normas e as regras produzidas podem refletir o poder e os interesses das principais potências mundiais. Um contexto legislativo marcado pela barganha cotidiana faz com que as regras geradas projetem os ganhadores e os perdedores em um regime liberal. Assim, pretendemos comprovar que a política interfere nas regras do direito internacional.

Para tanto, faremos um estudo de caso sobre a adesão e a permanência dos países com limitadas capacidades políticas ao regime internacional do comércio, mais precisamente, ao regime do GATT/OMC; pois esta é a organização que possui maior relevância no cenário comercial mundial. Diante do amplo arcabouço normativo existente nessa organização, delimitaremos nosso objeto investigativo em torno das regras do sistema de solução de controvérsias, devido a relativa dificuldade que os países em desenvolvimento apresentam para obterem vantagens reais com o sistema.

Por hora, o propósito desta parte do trabalho é analisar os interesses dos países em desenvolvimento no sistema de solução de disputas do GATT/OMC e, assim, verificar se o mecanismo possibilita que tanto os países pobres como os ricos defendam os seus direitos de forma justa e igualitária. Para tal fim, identificaremos a estreita ligação existente entre os aspectos legais e políticos do mecanismo, por meio de uma análise de diversas fontes de informações: livros, artigos especializados, documentos de pesquisa, *internet*, entre outros.

No início do GATT, a diplomacia era a única forma de solucionar os contenciosos entre os Estados. Posteriormente e progressivamente, houve a codificação das regras e dos processos de gerenciamento do mecanismo de disputas, culminando no Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC) - *Dispute Settlement Understanding* - da OMC.¹ Diante desse aprofundamento de “legalismo”, é necessário compreendermos quais as conseqüências advindas para os países em desenvolvimento.

É importante destacar que o “adensamento jurisdicional” (LAFER, 1998) não gerou apenas benefícios, mas também prejuízos aos países com limitadas capacidades políticas internacionais. Se por um lado, as regras trazem inegáveis vantagens aos países em desenvolvimento, como o progresso na luta pela superação da política de poder nas relações econômicas internacionais; por outro, a complexidade jurídica exige altos custos - recursos financeiros, humanos e políticos - para litigar na

¹ A história do sistema de solução de controvérsias do GATT/OMC demonstra uma evolução em direção a um mecanismo mais legalista e jurisdicional (THORSTENSEN, 2003).

solução de um determinado conflito, dificultando o acesso ao mecanismo por parte dos Estados com limitados recursos.²

Diante das diferenças existentes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, diversos dispositivos foram constituídos com o objetivo de possibilitar um tratamento diferenciado aos países com menores capacidades políticas no mecanismo de solução de controvérsias da OMC (JACKSON, 1998). Entretanto, tais regras são frutos de um contexto legislativo pendular, inclinado a favor dos países ricos em detrimento aos Estados pobres.

A maioria desses dispositivos contém expressões vagas, que trazem pouca ou nenhuma vantagem efetiva para a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento.³ Para Horn e Mavroidis (1999), algumas disposições referentes aos países em desenvolvimento possuem caráter genérico e até certo ponto imprecisas. Há vários exemplos desses dispositivos que não alcançam o objetivo desejado, ou seja, que não garantem um efetivo tratamento processual diferenciado aos países em desenvolvimento.⁴

Ora, a alocação de poder no mecanismo de solução de controvérsias da OMC é derivado de duas razões principais: por conta das enormes pressões exercidas pelas grandes potências e por consequência da estrutura jurídica de negociação do regime do GATT/OMC. Dessa forma, é importante observar como o consenso de tomada de decisão, tendencioso à manutenção dos países ricos na condução das normas, opera no contexto legislativo do GATT/OMC.

Para Steinberg (2002), há duas modalidades de barganha no GATT/OMC: *law-based* e *power-based*. Quando a barganha é baseada no direito, os Estados tomam as regras seriamente, atentos a consentirem acordos simétricos, ou seja, que tragam benefícios a todas as partes. Já na barganha baseada no poder, os países utilizam instrumentos de poder extrínsecos às regras,⁵ atribuindo um peso invisível das economias mais fortes ao processo de tomada de decisão na produção de resultados que podem ser assimétricos. Por não ser levado em consideração juridicamente, já que cada país tem apenas um voto, o peso das economias acaba por influir de maneira indireta, porém decisiva nas negociações.

Os países poderosos, a fim de atraírem os países em desenvolvimento para os *rounds* comerciais, exercem um poder de barganha baseado no direito no lançamento da rodada; respeitando e incluindo, ainda que de maneira vaga, os interesses dos países fracos nas declarações ministeriais. Posteriormente, os países ricos começam a construir uma estrutura jurídica tendenciosa à seus interesses, sem atender os compromissos assumidos nas reuniões precedentes (STEINBERG, 2002).

Por hora, concluímos que os interesses dos países em desenvolvimento não são prioridades no mecanismo de solução de controvérsias do GATT/OMC, uma vez que as regras são legisladas e interpretadas em um contexto pendular, inclinado a favor dos países ricos em detrimento aos Estados pobres. Há potenciais *safety valves* construídas no mecanismo de disputas do GATT/OMC que são utilizadas pelas principais potências mundiais. Entretanto, cabe ressaltar que tais válvulas não são utilizadas em todas as instâncias, permitindo certa margem de ação aos países em desenvolvimento.⁶

Referências Bibliográficas

BARRAL, W. *Solução de Controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad, Adenauer, Stiftung, 2004.

² Enquanto que os países ricos, como os Estados Unidos, dispõe de abundantes recursos para litigar na OMC, a maioria dos Membros da organização não possuem capacidade para a plena utilização do mecanismo (PRADO, 2002).

³ A eficácia de uma norma ocorre quando “a regra atinge a finalidade que lhe foi conferida pelo seu autor” (MELLO, 2002, p. 112).

⁴ Artigos 4.10, 8.10, 21.2, 21.7, 21.8 e 27.2 do ESC.

⁵ Como exemplo, o tamanho relativo da economia de um país.

⁶ Por exemplo a vitória do Brasil no caso do Algodão (WT/DS267).

HORN, H.; MAVROIDIS, P. *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests*. Washington: World Bank, 1999.

JACKSON, J. *The WTO as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

LAFER, C. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, 2002.

PRADO, V. Mecanismo de Solução de Controvérsias: fonte de poder e de problemas na OMC. In: AMARAL JUNIOR, A. *OMC e o Comércio Internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

STEINBERG, Richard. "In the Shadow of Law or Power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO". *International Organization*, v. 56, 2002. p. 339-374.

THORSTENSEN. V. OMC: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

Bolsa: FAPESP.