



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JOICE DUARTE GONÇALVES BERGAMASCHI

**A QUESTÃO AGRÍCOLA, O DISCURSO DE CONSENSO E A
PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO NA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Londrina
2025

JOICE DUARTE GONÇALVES BERGAMASCHI

**A QUESTÃO AGRÍCOLA, O DISCURSO DE CONSENSO E A
PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO NA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de
Direito Público da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial para a obtenção do
Título de DOUTORA em Direito Negocial.

Orientador (a): Prof. Dra. Tânia Lobo Muniz
Coorientador (a): Prof. Dr. Elve Miguel Cenci

Londrina
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Bergamaschi, Joice Duarte Gonçalves.

A questão agrícola, o discurso de consenso e a perspectiva de desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio / Joice Duarte Gonçalves Bergamaschi. - Londrina, 2025. 296f.

Orientador: Tânia Lobo Muniz.

Coorientador: Elve Miguel Cenci.

Tese (Doutorado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2025.

Inclui bibliografia.

1. Direito Negocial - Tese. 2. Organização Mundial do Comércio - Tese. 3. Desenvolvimento - Tese. 4. Questão Agrícola - Tese. I. Muniz, Tânia Lobo . II. Cenci, Elve Miguel . III. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. IV. Título.

CDU 34

JOICE DUARTE GONÇALVES BERGAMASCHI

**A QUESTÃO AGRÍCOLA, O DISCURSO DE CONSENSO E A
PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO NA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de
Direito Público da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial para a obtenção do
Título de Doutora em Direito Negocial.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. Tânia Lobo Muniz
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Membro Interno: Prof. Dra. Patrícia Ayub da
Costa
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Membro Externo: Prof. Dr. Wagner Luiz
Menezes Lino
Universidade de São Paulo - USP

Membro Externo: Prof. Dra. Maria de Fátima
Ribeiro
Universidade de Marília - UNIMAR

Membro Externo: Prof. Dr. Rudá Ryuiti Furukita
Baptista - Pontifícia Universidade Católica do
Paraná – PUC/PR

Londrina, 24 de fevereiro de 2025.

Dedico este trabalho a todos que acreditaram, mesmo quando eu mesma o colocava em dúvidas, e que estiveram ao meu lado, vivendo este ciclo que, definitivamente, mudou para sempre os rumos da minha trajetória de vida. Eu o fiz por eles, como sempre foi: meu esposo Eduardo e nossos filhos, nossa maior alegria, Felipe e Manuela.

AGRADECIMENTOS

Nestes anos de estudo no Curso de Doutorado, dispendidos com muito empenho e esforço, gostaria de agradecer a algumas pessoas, cujo apoio foi essencial para que a presente Tese pudesse chegar a bom porto.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu esposo Eduardo e aos meus filhos, Felipe e Manuela, pela imensa compreensão nos momentos em que foram privados de minha companhia e atenção e, ainda, pelo profundo apoio que me dedicaram nos momentos mais difíceis. Obrigada pelo esforço que fizeram para que eu pudesse superar cada obstáculo em meu caminho e pudesse chegar até aqui.

Aos meus amigos, dos mais antigos aos conquistados dentro do Programa de Doutorado, obrigada pelo companheirismo e pela paciência em me ouvir quando, aflita, compartilhei tantas preocupações, descobertas e vitórias durante a árdua caminhada.

Não posso deixar de agradecer também à minha orientadora, a Professora Doutora Tânia Lobo Muniz, e ao meu coorientador, o Professor Doutor Elve Miguel Cenci, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientaram neste trabalho. Agradeço a dedicação que, por muitas vezes, os fizeram deixar de lado momentos de lazer para me ajudar e por terem me corrigido quando necessário, sem nunca me desmotivar. Principalmente, muito obrigada por terem acreditado e depositado a vossa confiança em mim ao longo destes anos de estudo.

Agradeço ainda ao Programa de Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL), que tão bem me acolheu e me proporcionou imenso crescimento pessoal e profissional, nesta luta pelo aperfeiçoamento contínuo até a conquista do título de Doutorado.

Meus agradecimentos também à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação no Brasil, por ter me concedido bolsa de estudos para financiamento deste longo período de formação junto ao Curso de Doutorado, possibilitando a mim tranquilidade e foco junto à pesquisa científica.

Por fim, o agradecimento mais importante, a Deus e à Nossa Senhora, por estarem sempre comigo, me guiando e me iluminando na superação de cada obstáculo.

A todos, minha sincera gratidão.

BERGAMASCHI, Joice Duarte Gonçalves. **A questão agrícola, o discurso de consenso e a perspectiva de desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio**. 2025. 296 f. Tese (Doutorado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2025.

RESUMO

Considerando as relações negociais no direito público, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é a maior instância de governança global para a regulação das relações comerciais internacionais e tem como principal objetivo possibilitar aos Estados membros o alcance do desenvolvimento. Neste contexto, o estudo busca analisar a obstrução ao desenvolvimento, dos Estados economicamente mais frágeis, em razão da problemática da falta de consenso sobre o avanço da questão agrícola, nos 3 principais instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, quais sejam, a Rodada de Doha, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Tratamento Especial e Diferenciado (TED). Por intermédio do método hipotéticodedutivo, e com base nos fundamentos teóricos de Jürgen Habermas sobre a ação comunicativa, a pesquisa apresenta a hipótese de que, embora pautados no discurso de busca do entendimento, os Estados membros desenvolvidos manuseiam a regra do consenso, movidos por um agir estratégico, despido de altruísmo ou de solidariedade. A investigação se justifica porque, além de evidenciar os impactos da falta de consenso ao desenvolvimento dos Estados membros mais pobres, considera os nuances da possibilidade de tomada de decisão por meio de votação. Nos resultados, espera-se contribuir para o debate da efetiva partilha do desenvolvimento aos diferentes Estados membros do sistema de comércio multilateral.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; desenvolvimento; questão agrícola. consenso; discurso.

BERGAMASCHI, Joice Duarte Gonçalves. **The agricultural issue, the consensus discourse and the development perspective in the World Trade Organization**. 2025. 296 p. Thesis (Doctorate in Business Law) – State University of Londrina, Londrina, 2025

ABSTRACT

Considering business relations in public law, the World Trade Organization (WTO) is the largest global governance body for regulating international trade relations and its main objective is to enable member states to achieve development. In this context, the study seeks to analyze the obstruction to development of economically weaker states due to the lack of consensus on the advancement of the agricultural issue in the three main governance instruments for development of the WTO, namely, the Doha Round, the Dispute Settlement Body (DSB) and the Special and Differential Treatment (SDT). Through the hypothetical-deductive method and based on Jürgen Habermas' theoretical foundations on communicative action, the research presents the hypothesis that, although guided by the discourse of seeking understanding, developed member states manipulate the rule of consensus, driven by strategic action, devoid of altruism or solidarity. The research is justified because, in addition to highlighting the impacts of the lack of consensus on the development of the poorest member states, it considers the nuances of the possibility of decision-making through voting. The results are expected to contribute to the debate on the effective sharing of development among the different member states in the multilateral trading system.

Keywords: World Trade Organization; development; agricultural issue; consensus; discourse.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Países agrupados pelas Nações Unidas.....	257
Mapa 2 – Membros da OMC.....	258

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Solução de controvérsias na OMC: andamento e prazos.....	143
Figura 2 – Organograma da OMC.....	219

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de litígios iniciados, turmas originais constituídas e notificações de recurso em processos originais.....	154
Gráfico 2 – Gastos da China de acordo com as categorias de grau de distorção da OMC (Em ¥ 100 milhões)	215

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pauta de exportações e importações de mercadorias do Mundo (em %, US\$ FOB).....	52
Tabela 2 – Principais exportadores e importadores mundiais de mercadorias, 2021 (US\$ bi e em %).....	53
Tabela 3 – Crescimento Anual do volume de comércio mundial de bem por regiões (2010-2021), em %.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Rodadas comerciais do GATT.....	112
Quadro 2 – Lista de Anexos do Acordo Constitutivo da OMC.....	120
Quadro 3 – Cronograma de negociação da Rodada de Doha.....	132
Quadro 4 – Principais temas nas relações comerciais entre Estados em desenvolvimento e Estados desenvolvidos.....	162
Quadro 5 – Medidas de Defesa Comercial autorizadas pelos Acordos da OMC.....	171

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACR	Acordo Comercial Regional
ACP	Grupo da África, Caraíbas e Pacífico
ACWL	Centro Consultivo sobre Direito da OMC
AD	Acordo <i>Antidumping</i>
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ASA	Acordo Sobre Agricultura
ASG	Acordo Sobre Salvaguardas
ASMC	Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
AMS	Medidas Agregadas de Suporte
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CCP	Companhia de Crédito de Produtos
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEE	Comissão Econômica para a Europa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CISG	Compra e Venda Internacional de Mercadorias
COMECON	Conselho de Assistência Econômica Mútua
CIRDI	Centro Internacional para Solução de Disputas em Investimentos
DAEU	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
DI	Direito Internacional
DID	Direito Internacional do Desenvolvimento
ECA	Comissão Econômica para a África
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ESC	Entendimento Sobre Solução de Controvérsias
ESCAP	Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico
ESCWA	Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FEADER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
ICC	Câmara de Comércio Internacional de Paris
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCOTERMS	Termos Internacionais de Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PMA	Países Menos Avançados
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
QPC	Quadro de Política Comercial
OCM	Organizações Comuns do Mercado
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PAM	Programa Alimentar Mundial
PANS	Programa de Assistência à Nutrição Suplementar
PCPP	Programa de Cobertura de Perda de Preços
PCRA	Programa de Cobertura de Risco Agrícola
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSS	Programa de Seguro de Safra
SGP	Sistema Geral de Preferências

STJ	Superior Tribunal de Justiça
TED	Tratamento Especial e Diferenciado
TFUE	Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
TPPM	Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais
TPRB	Órgão de Exame de Políticas Comerciais
TRIPS	Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIDROIT	Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O POSTULADO DE DESENVOLVIMENTO E A SUA ESFERA DE PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL	16
1.1 AS RAÍZES ECONÔMICO-JURÍDICAS E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO.....	16
1.2 O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	24
1.3 O ESTADO COMO AGENTE PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO.....	39
1.4 AS RELAÇÕES ENTRE A ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO.....	48
2 A GOVERNANÇA GLOBAL, O DISCURSO E O DESENVOLVIMENTO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL	62
2.1 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL	62
2.2 A GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DOS ESTADOS DIANTE DA EXPANSÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS.....	72
2.3 DA CRÍTICA À GOVERNANÇA GLOBAL NO MODELO DE DISCURSO HABERMASIANO.....	80
2.3.1 A Teoria Crítica E Os Seus Postulados Fundantes.....	81
2.3.2 Da Teoria Crítica À Razão Comunicativa Do Discurso Em Jürgen Habermas....	87
2.3.3 A Razão Comunicativa E O Discurso Na Sociedade Mundial Cosmopolita De Jürgen Habermas.....	94
2.4 O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO NA TUTELA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	101
3 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO	108
3.1 OS PRESSUPOSTOS DE FUNDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	108
3.1.1 O Sistema Multilateral De Comércio No Acordo Geral Sobre Tarifas E Comércio De 1947.....	109
3.1.2 O Sistema Multilateral De Comércio Na Organização Mundial Do Comércio.....	118
3.2 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	128
3.2.1 As Negociações Da Rodada De Doha	129
3.2.2 O Órgão De Solução De Controvérsias (OSC).....	138
3.2.3 O Tratamento Especial e Diferenciado.....	155
4 A POSIÇÃO DA AGRICULTURA NOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA	

PARA O DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	170
4.1 A TUTELA NORMATIVA DA AGRICULTURA E DAS SUBVENÇÕES AO SETOR AGRÍCOLA NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	170
4.2 O AVANÇO (FALTA DE) DA QUESTÃO AGRÍCOLA NOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	184
4.2.1 As Negociações Agrícolas Na Rodada De Doha	185
4.2.2 O Amparo Da Questão Agrícola No Órgão De Solução De Controvérsias	197
4.2.3 A Matéria Agrícola No Âmbito Do Tratamento Especial E Diferenciado.....	207
5 A QUESTÃO AGRÍCOLA, O DISCURSO BASEADO NO CONSENSO E A GOVERNANÇA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO	218
5.1 ESTRUTURA DO SISTEMA DECISIONAL E INFLUÊNCIAS SOBRE OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO	218
5.2 O DESENVOLVIMENTO, A QUESTÃO AGRÍCOLA E O DISCURSO DOS ESTADOS MEMBROS.....	229
5.3 AÇÃO COMUNICATIVA E MANUSEIO DA REGRA DO CONSENSO NAS NEGOCIAÇÕES QUE AFETAM A QUESTÃO AGRÍCOLA	239
5.4 POSSIBILIDADE DE ASCENÇÃO DO SISTEMA DE TOMADA DE DECISÃO POR VOTAÇÃO PARA O AVANÇO DA QUESTÃO AGRÍCOLA	246
CONCLUSÃO	264
REFERÊNCIAS.....	270

INTRODUÇÃO

Após o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a crescente importância dos resultados do comércio internacional, bem como as dificuldades regulatórias deste ambiente, agravadas pela intensificação do fenômeno da globalização, determinaram a necessidade de criação de uma esfera multilateral de tutela das relações comerciais internacionais. As raízes deste sistema foram lançadas com a firmação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, e solidificadas com a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994.

Na sua composição, a Organização Mundial do Comércio reconhece Estados desenvolvidos, Estados em desenvolvimento, Estados de menor desenvolvimento relativo e, ainda, Estados em transição para economias de mercado. A OMC é composta, portanto, por Estados com diferentes níveis de desenvolvimento e poderio econômico, que, teoricamente, estão reunidos dispostos a agir e a negociar, com vistas ao entendimento, regras de tutela do comércio internacional que atendam aos interesses de todos os participantes.

Contudo, os Estados membros da Organização Mundial do Comércio possuem diversos e distintos interesses no comércio internacional, o que os coloca, não raramente, em rotas de coalisão. E, no centro deste ambiente de distorções, está a questão agrícola.

A agricultura é interesse fundamental dos Estados com menores condições de desenvolvimento, que veem, no setor exportador agrícola, a sua maior chance de participação no mercado internacional. Contudo, à margem da liberalização que pregam nos setores de serviços e manufaturados, Estados economicamente mais fortes têm bloqueado negociações e instrumentos favoráveis à liberalização no setor de *comodities*.

Esse agir estratégico dos Estados membros desenvolvidos, contrário ao pressuposto de busca pelo consenso e entendimento comum, se mantém ao longo da história no sistema de comércio multilateral, especialmente no âmbito de discussões da pauta agrícola. A criação da própria OMC, em 1994, somente foi possível depois de estabelecido o Acordo de *Blair House*, celebrado informalmente entre União Europeia e Estados Unidos, em 1992. A avença permitiu a continuidade das políticas de apoio doméstico à agricultura, os subsídios agrícolas, em evidente contraste à proibição da prática no setor de manufaturados.

A negociação para desbloquear a criação da OMC ainda inseriu, no Acordo Sobre Agricultura (ASA), a chamada “Cláusula da Paz”, que estabeleceu um período de 9 anos (1995 -2003) durante o qual os Estados membros estariam impedidos de acionar o sistema de solução de controvérsias, contra políticas de incentivo instituídas em favor do setor agrícola.

Em vista de tais concessões, acordou-se que os Estados membros, em um momento posterior à fundação da OMC, continuariam as negociações para o melhor tratamento da agricultura no sistema de comércio multilateral, com vistas ao estabelecimento de uma liberalização ao menos comparável ao setor de manufaturados.

Municiados por estudos e relatórios¹, o que não falta aos Estados em desenvolvimento são proposituras, para a melhor tutela do comércio agrícola internacional. Contudo, pós-criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, e ao longo dos anos, os anseios desses Estados têm sido obstaculizados, em virtude da falta de consenso para a evolução da matéria relacionada à agricultura na OMC.

Interessa ao trabalho a abordagem da problemática da obstrução ao desenvolvimento, dos Estados economicamente mais frágeis, em virtude da falta de consenso sobre o avanço da questão agrícola, nos 3 principais instrumentos de governança para o desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio, quais sejam, a Rodada de Doha, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

A fim de nortear o estudo, e consignar a hipótese da pesquisa, apresenta-se o seguinte questionamento: “Diante do impasse da questão agrícola, causado pelo manuseio estratégico da regra do consenso pelos Estados membros desenvolvidos, seria plausível considerar a tomada de decisão por meio de votação, para permitir o avanço da matéria e a efetiva partilha do desenvolvimento, aos diferentes Estados membros da OMC?”.

Considerando o problema e a hipótese apresentados, guiando a pesquisa está a metodologia baseada em revisão bibliográfica e documental, com a análise de acordos, normativas, relatórios e informativos, nacionais e internacionais, além da análise de casos já apreciados pelo sistema de solução de conflitos da OMC.

¹ Na seara internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) é destaque no fornecimento de estudos e relatórios aos Estados membros em desenvolvimento.

Levando em conta as relações negociais do direito público, a metodologia empregada tem o objetivo de situar o desenvolvimento no ambiente dos negócios jurídicos internacionais, e apresentar a tutela, pelo sistema de governança do comércio multilateral, das relações comerciais, do desenvolvimento e da questão agrícola.

A técnica adotada ainda servirá ao estabelecimento do contraste entre o discurso com vistas ao entendimento, presente na ação comunicativa proposta por Jürgen Habermas, e o manuseio estratégico da regra do consenso na Organização Mundial do Comércio.

Os objetivos na metodologia empregada possibilitarão, ao final, discorrer sobre a viabilidade de adoção da tomada de decisão por votação, para o desbloqueio da questão agrícola e a melhor tutela do desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio.

Para tanto, o Capítulo 1 abordará o postulado de desenvolvimento e a sua esfera de proteção jurídica internacional, a fim de estabelecer as raízes econômico-jurídicas do conceito e a sua evolução, que o relaciona à efetivação de diversas e complexas perspectivas, relacionadas ao progresso econômico e social. O desenvolvimento ainda será objeto de análise a partir da perspectiva de atuação dos Estados, seja na esfera interna ou externa, bem como a partir de sua estreita relação com os resultados do comércio internacional.

O Capítulo 2, por sua vez, disporá sobre os negócios jurídicos no ambiente do comércio internacional, bem como sobre os desafios impostos aos Estados Nacionais pela intensificação do fenômeno da globalização. A análise do sistema em que está inserida a sociedade globalizada também será objeto de estudo, a partir das premissas da Teoria Crítica, em Max Horkheimer, até os seus desdobramentos e releitura, na obra de Jürgen Habermas, que coloca o discurso com vistas ao entendimento no centro da Teoria da Ação Comunicativa, bem como a necessidade de adesão às instâncias internacionais de governança global como necessária à boa tutela dos direitos dos cidadãos do mundo.

Em virtude da importância do discurso, no Capítulo 2, a própria narrativa do Organização Mundial do Comércio, com vistas ao desenvolvimento, será objeto de análise, a fim de verificar os pressupostos de atendimento dos anseios dos diferentes Estados membros, por meio da adesão ao sistema de governança do comércio multilateral.

O Capítulo 3, por sua vez, abordará o funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), com evidência dos seus pressupostos fundantes e dos seus 3 principais instrumentos de governança para a consecução do postulado de desenvolvimento, quais sejam, as negociações no âmbito da Rodada de Doha, o deslinde de conflitos no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

Adiante, o Capítulo 4, analisará o estágio da questão agrícola nos 3 instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, a fim de destacar as profundas distorções que acometem a agricultura, cristalizadas a partir do não avanço da matéria em virtude da falta de consenso entre os Estados membros.

Por fim, o Capítulo 5 abordará a regra do consenso e o processo de tomada de decisão na Organização Mundial do Comércio, fazendo um paralelo entre o discurso dos Estados membros desenvolvidos, para justificar o bloqueio da questão agrícola nos instrumentos de governança, e a ação comunicativa, dirigida ao entendimento, proposta por Jürgen Habermas.

Nesta última parte, o estudo também discorrerá sobre a viabilidade de ascensão, na OMC, da tomada de decisão por votação, quando não atingido o consenso, a fim de possibilitar o avanço da questão agrícola, e do próprio projeto de desenvolvimento, no sistema de comércio multilateral.

A presente pesquisa, relativa à falta de avanço da questão agrícola nos instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, é relevante porque permite uma reflexão profunda, a respeito do que motiva o agir dos Estados membros desenvolvidos, para resultar no bloqueio das negociações em uma matéria tão importante, essencial ao atendimento das necessidades dos Estados membros em desenvolvimento.

Por derradeiro, a partir dos resultados a serem alcançados, o estudo espera contribuir não apenas para o avanço da questão agrícola, mas também para o bom andamento do próprio mecanismo de governança para o desenvolvimento, que envolve o sistema de comércio multilateral.

1 O POSTULADO DE DESENVOLVIMENTO E A SUA ESFERA DE PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

A origem do “desenvolvimento”, sob a ótica de análise da posição de cada Estado, está ligada às teorias econômicas. De modo geral, o termo está relacionado à efetivação de diversas e complexas perspectivas, a depender do contexto em que analisado, porque envolve diversos aspectos.

Embora existam várias abordagens possíveis para a tratativa do desenvolvimento, no presente trabalho, a terminologia será empregada partir de sua conceituação mais ampla, que associa o desenvolvimento ao progresso econômico e social.

Apresentar-se-á, a seguir, a evolução do conceito de desenvolvimento, perpassando a observância de critérios meramente numéricos, até o alcance e emprego de critérios que consideram a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Discorrer-se-á, também, sobre a transposição do desenvolvimento, no seu sentido amplo, para a esfera de proteção jurídica, por meio do nascimento do Direito Internacional do Desenvolvimento, bem como a sua evolução e tutela dentro da esfera dos direitos humanos, por meio da consagração do Direito ao Desenvolvimento.

Por fim, o estudo analisará os nuances que envolvem a necessidade de tratativa do Estado como agente promotor do desenvolvimento, na esfera interna e externa, bem como as relações entre a ordem econômica internacional e o desenvolvimento. Situar-se-á o comércio internacional como instrumento do atendimento de objetivos de desenvolvimento econômicos e sociais, o que legitima a busca pela justa participação dos Estados no comércio internacional.

1.1 AS RAÍZES ECONÔMICO-JURÍDICAS E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

A partir das teorias oriundas das Escolas Econômicas, o desenvolvimento é considerado como o estágio mais elevado do crescimento econômico, quando conciliado com políticas de distribuição de renda e melhoria das condições de vida da população.

Uma vez que o desempenho da atividade econômica gera reflexos nas mais diversas perspectivas, a tratativa do desenvolvimento, em sua esfera de proteção

jurídica mais ampla, o considera a partir do atendimento de critérios não apenas econômicos, mas também sociais.

Doutrinariamente, Norbert Rouland (1991, p. 186) discorre que a palavra “desenvolvimento” surgiu entre os séculos XII e XIII, com o sentido de “revelar, expor”, passando a significar a progressão de estágios mais simples para outros mais complexos apenas por volta de 1850.

Ligados à consecução de objetivos econômicos, os resultados do comércio internacional passaram a ser objeto de particular interesse no século XVII, com a ascensão do Mercantilismo.

A Escola Mercantilista teve como um de seus grandes nomes Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), que, entre 1661 e 1683, foi ministro-chefe do Monarca absolutista francês Louis XIV. Para a política estadista dissipada neste período, a riqueza consistia na acumulação de metais preciosos, expansão marítima e comercial e maximização dos resultados da balança comercial, com o crescimento das exportações e supressão das importações.

Stanley L. Brue e Randy R. Grantos (2016, p. 20) ressaltam que “Os mercantilistas deram uma contribuição duradoura para a economia ao enfatizar a importância do comércio internacional”, construindo a noção do que é hoje denominado balança de pagamentos de um Estado.

Embora a lógica dissipada no Mercantilismo se preocupasse essencialmente com a problemática da geração de riqueza, que representava o poder nacional, Stanley L. Brue e Randy R. Grantos (2016, p. 20-21) destacam que, ainda que indiretamente, o Mercantilismo contribuiu para o desenvolvimento econômico quando se concentrou na expansão do mercado interno, na promoção do livre transporte de bens e na fixação de leis e impostos uniformes, para proteger as pessoas e os bens em trânsito dentro de um Estado.

No período que se seguiu, para Adam Smith (1723-1790), fundador da Escola Clássica, o crescimento da economia e a posterior melhoria das condições de vida estariam relacionados ao trabalho produtivo.

Na obra “Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, publicada em 1776, Adam Smith evidenciou que a competitividade seria uma “mão invisível”, que, na seara do mercado, direciona o comportamento do interesse próprio para um caminho em que o bem social emerge, num horizonte em que a

intervenção do governo na economia não é necessária e desejável (Brue; Grantos, 2016, p. 74).

Tratando especificamente sobre o comércio internacional, Adam Smith defendeu a harmonia dos interesses e o *laissez-faire*². Discorrendo sobre a especialização, o economista defendeu que os Estados devem se especializar na produção de bens, que os colocam em posição de vantagem, e negociá-los por bens produzidos, também com especialização, por outros Estados (Brue; Grantos, 2016, p. 75).

Para Adam Smith, o comércio internacional também possibilita a exportação de mercadorias excedentes, para as quais não há demanda no mercado interno, e trazer de volta, por meio de importações, mercadorias pelas quais há demanda nacional (Brue; Grantos, 2016, p. 75).

Dentre os diversos postulados formulados por Adam Smith, ainda ganharam destaque o ideal de vantagem absoluta no comércio internacional, a divisão do trabalho, e o comportamento auto interessado.

Na esfera da Escola Classista, os pensamentos de Thomas Malthus e de David Ricardo, que foram contemporâneos, também sobressaíram, ao aprofundar o escopo da investigação econômica para as causas da miséria e para a distribuição de renda.

Na obra “Ensaio sobre o Princípio da População”, publicada em 1768, Thomas Malthus (1766-1834) demonstrou especial interesse pelo crescimento da população, colocando o seu crescimento descontrolado como a causa da pobreza e miséria das classes mais baixas.

Segunda a “lei da população” apresentada por Thomas Malthus, quando não controlada, a população aumenta geometricamente, 1, 2, 4, 8, 16, 32..., enquanto os meios de subsistência aumentam apenas aritmeticamente, em 1, 2, 3, 4, 5, 6.... Em face disso, seria necessário haver um controle populacional preventivo, relacionado à taxa de natalidade, e um repressivo, relacionado à taxa de mortalidade, no que, quanto ao último ponto, a fome, a miséria, a praga e a guerra seriam males necessários (Brue; Grantos, 2016, p. 94-95).

² Expressão escrita em francês que significa “deixe fazer”, em alusão à primazia do comércio livre, pilar do liberalismo econômico e do capitalismo.

Já para David Ricardo (1772-1823), cujos postulados constam na obra “Princípios de Economia Política e Tributação”, publicada em 1817, o livre comércio é o sustento dos salários, preços, condições de consumo e aperfeiçoamento técnico.

Para David Ricardo, a base para a relação de troca entre as mercadorias deve considerar o seu valor de uso. Conquanto seja essencial, a utilidade, compreendida como a consecução subjetiva de uma necessidade, não é a medida de valor de uma troca. Porque têm utilidade, ou seja, valor de uso, o valor de troca das mercadorias é derivado, na sua origem, de sua escassez e da quantidade de trabalho exigida para obtê-las (Brue; Grantos, 2016, p. 116).

O valor das mercadorias não reprodutíveis é determinado unicamente por sua escassez, motivo pelo qual a oferta é fixa e a demanda é o fator principal na determinação do valor de troca. No entanto, como a maioria das mercadorias é reprodutível, o valor de troca destas depende do tempo de trabalho necessário para produzi-las (Brue; Grantos, 2016, p. 116-117).

Na esfera do comércio internacional, David Ricardo defendeu o mercado livre, baseado nos ganhos de eficiência que ele confere. À vista disso, postulou que mesmo quando um Estado é mais eficiente do que o outro na produção de todas as mercadorias, o comércio entre os dois ainda pode ser de vantagem mútua, em razão da “teoria das vantagens comparativas”, que leva em conta a especialização (Brue; Grantos, 2016, p. 125).

Para David Ricardo, a questão da especialização deve ser avaliada ao lado do custo do trabalho para a produção da mercadoria. O Estado deve se especializar no produto cujo custo de oportunidade é menor, e, em contrapartida, estabelecer o comércio exterior de produtos cuja produção seja muito custosa domesticamente, mas menos custosa em outro Estado, que nela se especializou.

Os dogmas da economia política clássica, fundadora do capitalismo, atraíram diversas críticas. Os pensamentos de tais grupos, genericamente acolhidos pela ascensão do socialismo, deram ênfase sobre as necessidades e os interesses dos trabalhadores, em face do avanço do mercado.

Na obra “O capital”, publicada em 1867, Karl Heinrich Marx (1818-1883), líder teórico do “socialismo científico”, procurou evidenciar que o capitalismo tinha contradições internas, além de ter as suas bases firmadas na exploração do trabalhador assalariado.

Em vista disso, Karl Heinrich Marx acreditava que a revolução social era inevitável e, juntamente com Friedrich Engels³ (1820-1895), defendeu a ideia de que os trabalhadores de todo o mundo deveriam se unir, para antecipar a revolução social, que consideravam imperiosa (Brue; Grantos, 2016, p. 189).

Outras escolas seguiram na crítica às escolas econômicas antecessoras, especialmente a Escola Clássica. A Escola Histórica, que tem Friedrich List (1789-1846) entre seus nomes, se contrapôs veementemente ao *laissez-faire*.

Na obra “Sistema nacional de economia política”, publicada em 1841, Friedrich List asseverou que Estados economicamente menos desenvolvidos devem adotar políticas protecionistas, para a proteção dos interesses de produtores nacionais, apenas adotando o *laissez-faire* após alcançarem o mesmo estágio de progresso de outros Estados desenvolvidos (Brue; Grantos, 2016, p. 219).

A Escola Institucionalista, a seu turno, nasceu nos Estados Unidos, no final do século XIX, num ambiente de preocupação com reformas sociais, que deveriam acontecer a partir do emprego de 2 (dois) métodos principais: (1) reorganização da sociedade em linhas socialistas, e; (2) empreendimento da reforma social, por meio da intervenção do governo na economia, de modo a preservar o capitalismo e melhorar as condições das massas (Brue; Grantos, 2016, p. 396).

A Escola Keynesiana, ligada à economia de bem-estar, marca o momento de concreta evolução do conceito de desenvolvimento, porque articulou preocupações diretas com a promoção do progresso social, por intermédio da economia, num horizonte de aplicação de critérios não apenas numéricos. O seu principal teórico, John Maynard Keynes (1883-1946), explanou seus estudos na obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, publicada em 1936.

Os estudos de John Maynard Keynes ganharam destaque porque suas bases se vincularam à crescente intervenção do Estado, com o fulcro de alavancar o crescimento econômico e proporcionar a expansão de um maior bem-estar para toda a sociedade.

Os postulados keynesianos defendem um ponto de vista “multiplicador de demanda”, por meio do qual o aumento dos gastos governamentais é capaz de aumentar a demanda agregada e otimizar o uso do trabalho e do capital, permitindo a elevação da produção em proporção superior ao crescimento dos gastos estatais.

³ Karl Heinrich Marx e Friedrich Engels já tinham formulado as premissas desta revolução por intermédio da publicação do “Manifesto comunista”, em 1848.

A “equação keynesiana” se sustenta na possibilidade de fazer convergir elementos de mercado e elemento sociais, por meio da articulação de políticas redistributivas, o que lhe permitiu se tornar quase uma unanimidade nos mais diversos setores sociais e ideológicos, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial.

A partir da Escola Keynesiana, o crescimento deve ser aferido por determinados e específicos indicadores, como o produto nacional global ou o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. O desenvolvimento econômico, a seu turno, pressupõe o crescimento como condição necessária, mas não suficiente, vez que o crescimento econômico, por si, apenas, não assegura o desenvolvimento.

Discursando sobre a evolução do pensamento econômico, até a chegada à noção de desenvolvimento, tal como postulado pela teoria keynesiana, Stanley L. Brue e Randy R. Grant (2016, p. 505) esclarecem que o aumento da produção real de um país, consubstanciado no seu Produto Interno Bruto (PIB), é o que caracteriza o crescimento econômico, que pode ser constatado durante determinado período. Ele é resultado de: “(1) maior quantidade de recursos naturais, recursos humanos e capital; (2) melhorias na qualidade dos recursos e (3) avanços tecnológicos que impulsionam a produtividade”.

Já o Produto Interno Bruto real *per capita* de um Estado, que determina o padrão de vida das pessoas, aumenta-se quando sua produção real se eleva mais rapidamente do que a numerosidade de sua população. Portanto, o desenvolvimento econômico é o processo pelo qual um Estado consegue melhorar o padrão de vida do seu povo durante determinado período. Por conseguinte, os estudos sobre desenvolvimento econômico se concentram nas forças e políticas que causam ou impedem a elevação dos padrões de vida em Estados de renda média ou baixa (Brue; Grantos, 2016, p. 505).

Os postulados keynesianos, pautados na elevação do Produto Interno Bruno, como meio para proporcionar a elevação do nível de vida das pessoas, por intermédio do aumento de suas rendas, tornou-se imensamente útil, pois estabeleceu um novo modo de ver a economia, encorajando a criação de um novo liberalismo, com reformas cuja finalidade era beneficiar aqueles que menos se beneficiavam com o capitalismo desmedido.

O keynesianismo, como método analítico e como sistema de ideias, ainda domina os estudos sobre a economia em geral (Brue; Grantos, 2016, p. 460), cuja

maneira de manuseio, pelo Estado, pode ser tornar em instrumento para o desenvolvimento.

Tratando especificamente sobre o processo de desenvolvimento, e as políticas que causam ou impedem o seu alcance, destacam-se os estudos do economista Amartya Sen (1933), cuja abordagem teórica perpassa um processo de acúmulo de riquezas para a garantia de um ambiente de oportunidades, que coloca o indivíduo como principal destinatário dos proveitos que a economia pode proporcionar.

Na obra “Desenvolvimento como liberdade”, os estudos de Amartya Sen apontam para uma economia de bem-estar, construída para que o homem possa desfrutar dos benefícios que o comércio pode proporcionar, mediante expansão e exercício de suas capacidades individuais.

Segundo o economista, o desenvolvimento é definido como um processo de ampliação da capacidade dos indivíduos, no sentido de terem opções e fazerem escolhas, dentro de uma ideia de preocupação com a ampliação do horizonte social e cultural da vida das pessoas. Nesta concepção, a liberdade é um componente do desenvolvimento, mas não apenas isso: a liberdade é o principal meio e o principal fim do desenvolvimento (Sen, 2000, p. 17-18).

Quando se baseia na distinção entre os meios e os fins do desenvolvimento, Amartya Sen diferencia as liberdades substantivas e as liberdades instrumentais.

Para Amartya Sen, as liberdades substantivas aprimoram a vida das pessoas e são atingidas como fins, ao passo que as liberdades instrumentais são os meios a disposição do indivíduo, para consecução daqueles fins.

As liberdades substantivas dos indivíduos, como a capacidade de evitar a fome, de participar politicamente das decisões públicas e de não ser censurado, por exemplo, constituem a própria essência do desenvolvimento e desempenham um papel tanto constitutivo do conceito de desenvolvimento como avaliativo do processo de desenvolvimento (Sen, 2000, p. 38).

As liberdades instrumentais, a seu turno, como as disponibilidades econômicas, as liberdades políticas e a proteção social, por exemplo, são tipos de liberdades que servem de instrumentos para que o indivíduo aumente a sua liberdade substantiva total (Sen, 2000, p. 38-40).

Amartya Sen (2000, p. 17-18) diverge de visões mais restritas do desenvolvimento, que o identificam com o Produto Interno Bruto e o simples aumento de rendas pessoais, discorrendo que o desenvolvimento pode ser encarado como um

processo de expansão das liberdades reais, ditas substantivas, desfrutadas pelas pessoas.

Com base na correlação entre desenvolvimento e liberdade, o Autor aponta para a necessidade de remoção das principais fontes de privação da liberdade, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000, p. 17-18).

Para Amartya Sen (2000, p. 32), o êxito de uma sociedade pode ser avaliado de acordo com as liberdades substantivas de que seus membros desfrutam, já que a liberdade não é apenas base de avaliação para o êxito e para o fracasso, mas também um determinante da iniciativa individual e da eficácia social.

Dentro deste entendimento, o indivíduo é visto como membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas, deixando de lado a noção do ser humano como paciente de um processo contínuo, no qual ele não influencia e nem pode tomar parte.

A expansão da liberdade tem o papel de constituir e intermediar o desenvolvimento, já que prima pelo enriquecimento da vida humana, numa expressão de prerrogativas que deem ao indivíduo condições de evitar privações como a fome, a subnutrição ou a morte prematura. Desse modo, as instituições são meios eficazes para garantir e consolidar liberdades importantes para o processo de desenvolvimento (Sen, 2000, p. 25-52).

Amartya Sen ainda se destacou por ser cofundador, ao lado de Mahbub ul Haq, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Criado em 1990, o IDH tem o objetivo de apresentar uma medida sumária do desenvolvimento humano.

O IDH é adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e mede os avanços alcançados por um Estado, em média, no que diz respeito a 3 dimensões básicas:

- uma vida longa e saudável, avaliada com base na esperança média de vida à nascença;
- acesso ao conhecimento, avaliado com base na taxa de alfabetização de adultos e na taxa bruta combinada de escolarização;
- e
- um nível de vida digno, avaliado com base no PIB per capita em paridade do poder de compra (PPC), em dólares americanos (PNUD, 2009, p. 11).

Estas 3 dimensões estão padronizadas em valores entre 0 e 1, e, por intermédio do cálculo da sua média simples, se apura o valor final do IDH, numa classificação de 0 a 1. Os Estados são, então, classificados por ordem, com base neste valor, sendo que uma classificação de 1 representa o valor máximo de IDH⁴.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) se apresenta como um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB), já que considera indicadores que vão além da dimensão econômica, como características sociais, culturais e políticas, capazes de influenciar a qualidade de vida das pessoas.

A partir dos estudos sobre desenvolvimento humano promovidos por Amartya Sen, aritmeticamente empregados por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é possível pensar nas instituições como instrumento de promoção do desenvolvimento, não apenas na esfera econômica, mas também social. As instituições têm papel importante, porque é por intermédio delas que os indivíduos podem ter condições reais de desenvolver todas as suas potencialidades.

1.2 O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Com a passagem de uma noção estritamente econômica para uma perspectiva que prima pelo bem-estar, o conceito de desenvolvimento ganhou relevância de estudo como fenômeno social, digno de proteção jurídica internacional.

O Direito Internacional do Desenvolvimento (DID) surgiu em meio às discussões para superação da condição de subdesenvolvimento dos Estados, como mecanismo de saneamento das profundas desigualdades existentes entre países ricos e pobres.

A finalidade de nascimento do Direito Internacional do Desenvolvimento foi possibilitar que os diferentes povos usufruam do desenvolvimento, não apenas por meio da modernização de sua atividade econômica, mas também por meio de uma efetiva mudança social, que garanta provimentos essenciais, como o direito à vida

⁴ O conceito de desenvolvimento humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano — RDH, publicado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD, bem como do Índice de Desenvolvimento Humano — IDH. Parte-se do pressuposto de que, para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. NETO, José C. Teoria geral das organizações internacionais. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 204. E-book. ISBN 9788502201286. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788502201286/>. Acesso em: 10 out. 2023.

digna e à liberdade. Nessa seara, a cooperação internacional para o desenvolvimento funciona como vetor propulsor da paz mundial.

Ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), com o surgimento de novos Estados na Ásia e na África, bem como o despontar de novos países entre as principais potências mundiais, como os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), houve uma mudança na lógica do capitalismo concorrencial, que pressionou os Estados a expandirem a sua estrutura econômica e a ter participação cada vez maior na vida econômica internacional (Ferreira Júnior, 2006, p. 227).

A partir daí, a influência dos Estados desenvolvidos sobre os demais Estados foi deslocada da exploração direta de recursos humanos e naturais, típica do antigo regime colonial, para a inserção dependente e seletiva dos novos países nas relações internacionais (Ferreira Júnior, 2006, p. 227-228).

Poucos anos depois, a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) produziu uma série de consequências jurídicas e políticas no plano internacional e suscitou a busca por mecanismos que fossem capazes de garantir a paz mundial em caráter permanente.

Neste cenário, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), instituição internacional de promoção da paz mundial, que, desde a sua fundação, manteve preocupação com os problemas que envolviam o crescimento econômico e o desenvolvimento, em razão da necessidade de reflexão sobre as desigualdades existentes entre os diferentes Estados.

A Carta fundacional das Nações Unidas (1945) menciona, já no preâmbulo, que, no objetivo de preservar as gerações futuras dos flagelos da guerra, haverá promoção de igualdade de direitos entre os diferentes Estados, em busca de progresso social e melhores condições de vida, dentro de uma ampla liberdade, com a finalidade de possibilitar o progresso econômico e social a todos os povos.

Os artigos 55 e 56 da Carta fundacional das Nações Unidas (1945), por sua vez, preconizam as raízes do direito de desenvolvimento na ordem internacional:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:
a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

c. o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56. Para a realização dos propósitos enumerados no artigo 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

A Carta de Nações Unidas reconheceu a necessidade de cooperação internacional para fins de promover igualdade de direitos e condições, para o efetivo progresso e desenvolvimento econômico e social entre os povos. A Carta da ONU ainda expressou que tais propósitos devem ser perseguidos por meio da ação de todos os Estados membros das Nações Unidas, a partir de ações conjugadas ou separadas (Piovesan, 2023, p. 75).

A partir das disposições da Carta de Nações Unidas, de 1945, que preconizou a necessidade de superação dos problemas econômicos e sociais, por intermédio da cooperação internacional, entende-se que houve a inauguração do direito de desenvolvimento na ordem jurídica internacional.

O Direito Internacional do Desenvolvimento, é resultado das lutas e resistências dos países menos desenvolvidos contra a dominação das grandes potências, em favor da instituição de normativas que pudessem tornar mais equânime a participação dos Estados na ordem internacional, para a superação dos problemas relacionados ao crescimento econômico e ao desenvolvimento, com vistas à paz mundial.

Em vista disso, a Carta fundacional da ONU, de 1945, criou o Conselho Econômico e Social (*The Economic and Social Council* - ECOSOC) das Nações Unidas, que, a partir de 1947, deu início à criação de comissões regionais ao redor do mundo, a fim de tratar problemas específicos, monitorar as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico em regiões geográficas singulares e estimular a cooperação entre os Estados do restante do mundo.

Em 1947, foram criadas a Comissão Econômica para a Europa (CEE) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), e; em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), denominada Comissão Econômica para a América Latina e Caribe a partir de 1984. Ao longo dos anos, ainda foram criadas a Comissão Econômica para a África (ECA), em 1958, e a Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA), em 1973 (ONU, 2019).

A preocupação da Organização das Nações Unidas com o desenvolvimento também se fez presente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que, no seu artigo XXII, previu o direito de todo ser humano, como membro da sociedade, à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade, por meio do esforço nacional, da cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado.

Vale ressaltar que, até a década de 1960, os documentos internacionais redigidos tratavam como sinônimos os termos “desenvolvimento” e “crescimento econômico”. Cláudia Perrone-Moisés (1988, p. 180) indica que a modificação deste paradigma teve início em 1961, quando foi instituído o 1º Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), voltado à aceleração do progresso, no sentido do crescimento autossustentado dos Estados, que se destacou por constatar que o problema do subdesenvolvimento tinha caráter global e que, portanto, deveria ser solucionado por meio da solidariedade internacional.

O Direito Internacional do Desenvolvimento surgiu, efetivamente, entre as décadas de 1960 e 1970, impulsionado por discussões sobre o desenvolvimento em instâncias internacionais.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, e a divisão do mundo em dois polos pela Guerra Fria, as disputas por hegemonia do poder, por parte das grandes potências, não ofereciam aos países menos desenvolvidos um ambiente propício à superação de suas deficiências internas.

O cenário da Guerra Fria endureceu os vínculos que os atavam aos Estados desenvolvidos, sobretudo em relação àqueles que constituíam suas antigas metrópoles. Além disso, ficava cada vez mais evidente que os países menos desenvolvidos vivenciavam situação, socioeconômica e político-ideológica, distinta daquela usufruída pelas economias dos Estados desenvolvidos, o que exigia soluções que eram, muitas vezes, contrárias aos anseios das grandes potências (Ferreira Júnior, 2006, p. 228).

Em meio à efervescência de reivindicações dos países menos desenvolvidos, a Organização das Nações Unidas criou, em 1964, a Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD), para desenvolver o comércio internacional e formular políticas econômicas e comerciais que promovessem o desenvolvimento. A UNCTAD

se tornou um importante veículo promotor de integração dos países mais pobres no comércio e no desenvolvimento mundial.

A partir a II UNCTAD, realizada em 1968, foram negociados benefícios exclusivos aos Estados mais pobres, com a instituição do chamado Sistema Geral de Preferências (SGP) que permitiu aos países desenvolvidos concederem, unilateralmente e sem a exigência de reciprocidade, isenções, ou reduções tarifárias, sobre as importações de determinados produtos, oriundos de países menos desenvolvidos.

Com a edição destas normativas, o reconhecimento do Direito Internacional do Desenvolvimento foi questionado, por colidir com os corolários do direito da igualdade jurídica dos Estados, consubstanciado nos princípios da “Reciprocidade” e da “Não Discriminação”. Para contornar este obstáculo jurídico, passou-se a mencionar “Estados juridicamente iguais, mas economicamente desiguais” (Aciolly; Nascimento e Silva, 2011, p. 335).

Cabe ressaltar que, porque regula as relações entre Estados, no escopo de proporcionar equânime distribuição dos recursos da economia no âmbito internacional, o Direito Internacional do Desenvolvimento é chamado de “Direito interestatal”, enaltecido por Antônio Augusto Cançado Trindade (1993, p. 176) como o direito que:

[...] emerge como um sistema internacional objetivo a regular as relações entre Estados juridicamente iguais mas economicamente desiguais e visando a transformação destas relações, com base na cooperação internacional (Carta das Nações Unidas, artigos 55-56) e em considerações de equidade, de modo a remediar os desequilíbrios econômicos entre os Estados e a proporcionar a todos os Estados – particularmente os países em desenvolvimento – oportunidades iguais para alcançar o desenvolvimento.

Fernando Antônio Amaral Cardia (2005, p. 59) discorre que, por estar atrelado à superação da situação de desigualdade, em relação ao nível de desenvolvimento econômico entre os Estados, o Direito Internacional do Desenvolvimento também se caracteriza por ser um “Direito finalístico”, cujo principal objetivo foi a constituição de uma Nova Ordem Econômica Internacional, por meio de diretrizes internacionais de ordenação.

O movimento, pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, coincidiu com o agravamento da chamada “crise mundial da energia”.

A busca da Organização das Nações Unidas, por diretrizes que pudessem conduzir a uma Nova Ordem Econômica Internacional, tinha por finalidade “o estabelecimento de normas básicas de regulamentação das relações econômicas internacionais, em vista dos problemas das matérias-primas e do desenvolvimento, precipitado em parte pelo aumento do preço do petróleo e produtos derivados” (Cançado Trindade, 1984, p. 214).

Neste propósito, em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas se destacou na produção dos seguintes documentos internacionais: a Declaração Sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e o seu Programa de Ação, e; a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

A Declaração Sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional destacou, nos §§ 19 e 29, a descolonização como importante conquista, mas indicou o progresso tecnológico e a emergência do mundo em desenvolvimento como fatores colidentes com a, até então, vigente Ordem Econômica Internacional (ONU, 1974).

Nos parágrafos §§ 69 e 79, a Declaração também fez referência à “interdependência” de todos os Estados e defendeu o fortalecimento das Nações Unidas, no estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (ONU, 1974).

O Programa de Ação Sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a seu turno, tratava de questões relacionadas às matérias-primas, ao sistema monetário internacional, ao financiamento do desenvolvimento dos países mais pobres, à industrialização dos países menos desenvolvidos, à transferência de tecnologia, à regulamentação e o controle das multinacionais e à promoção de cooperação entre os países (ONU, 1974).

O Programa de Ação também reafirmou a soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais e se manifestou, igualmente, a favor do fortalecimento do papel da ONU no campo da cooperação econômica internacional, com um programa especial, destinado a mitigar as dificuldades dos países menos desenvolvidos (Cançado Trindade, 1984, p. 218).

A Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, por sua vez, se destacou porque indicou, logo no preâmbulo, a responsabilidade de cada Estado em viabilizar o seu próprio desenvolvimento, colocando a cooperação internacional como fator essencial à concretização plena deste objetivo (ONU, 1974).

O documento também contém importantes disposições expressas, acerca da necessidade de superação dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países, dispondo ainda sobre a imprescindibilidade de aceleração do crescimento econômico, com vistas a diminuir a disparidade econômica entre os diferentes Estados (ONU, 1974).

Antônio Augusto Cançado Trindade (1984, p. 218) enfatiza que estes documentos primaram pelas necessidades das economias dos países menos desenvolvidos, propondo a extensão e o aperfeiçoamento do sistema de preferências tarifárias generalizadas, não-recíprocas e não-discriminatórias, em seu benefício.

Fundamentados no princípio da igualdade jurídica dos Estados, estes documentos ainda se destacaram, por prever a necessidade de maior cooperação nas relações econômicas internacionais, bem como o desenvolvimento de uma política internacional econômica que atentasse os Estados para os efeitos danosos que sua política nacional podia causar, sobre os interesses e as economias de outros países, particularmente os com menores condições de desenvolvimento (Cançado Trindade, 1984, p. 219).

Em que pese à importância do surgimento do Direito Internacional do Desenvolvimento, por não admitir qualquer relação obrigacional com os Estados menos desenvolvidos, os Estados desenvolvidos atuaram para impedir que importantes diplomas legais conferissem direitos judicialmente exigíveis na seara do Direito Internacional (DI) (Ferreira Júnior, 2006, p. 231).

Foi a ação dos Estados desenvolvidos que impediu que as regras emanadas no Direito Internacional do Desenvolvimento alcançassem o *status* de normas positivadas de Direito Internacional, ou mesmo de *jus cogens*. Desprovidas de obrigatoriedade e exigibilidade jurídica, tais regras compõem, tão somente, um corpo fluído e descritivo, denominadas *soft law* (Ferreira Júnior, 2006, p. 231).

A difusão do neoliberalismo, com suas ideias de livre atuação dos agentes de mercado e sua projeção sobre os países pobres nas décadas de 1980 e 1990, não evitou que o subdesenvolvimento continuasse a ser uma marca nítida no cenário internacional. Pelo contrário, a aplicação intensiva de políticas neoliberais incidiu em aumento da deterioração das condições socioeconômicas internas, dos Estados menos desenvolvidos.

Ainda hoje, entende-se que o Direito Internacional do Desenvolvimento ainda não cumpriu os seus propósitos básicos, pois, de modo geral, as diferenças entre

países ricos e pobres não diminuíram e diferenças internas têm aumentado, mesmo nos Estados com melhores condições de desenvolvimento (Nasser, 2005, p. 206).

Todavia, o Direito Internacional do Desenvolvimento tem importância de análise porque deu início às discussões sobre a necessidade de superação do subdesenvolvimento e da profunda desigualdade material entre Estados juridicamente iguais.

E, por primar pela consecução conjunta de fatores econômicos e sociais, o Direito Internacional do Desenvolvimento é responsável pela introdução de um caráter mais humano ao processo de desenvolvimento, que, para além dos interesses dos Estados, envolve a promoção do direito à vida digna aos diferentes povos.

Embora o Direito Internacional do Desenvolvimento esteja vinculado às relações entre Estados e a busca pela reconfiguração da antiga Ordem Econômica Internacional, para benefício dos países menos desenvolvidos, não é de se refutar a sua interdependência com o direito ao desenvolvimento. Cláudia Perrone-Moisés (1998, p. 69) indica que, no seu surgimento, “[...] o Direito do desenvolvimento deveria servir de instrumento para se atingir o direito ao desenvolvimento”.

O direito ao desenvolvimento, no entanto, é mais amplo e engloba todas as exigências da pessoa humana e dos povos, que devem ser respeitadas. O enfoque está na interação entre as questões de direitos humanos e o processo de desenvolvimento (Cançado Trindade, 1993, p. 176-177).

A atenção internacional com o direito ao desenvolvimento surgiu em meio à preocupação com o ser humano, no cenário pós Segunda Guerra Mundial. Neste intuito, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948, estabeleceu o objetivo máximo de salvaguardar todos os seres humanos, em primazia de sua dignidade.

O documento previu, pois, que todo ser humano tem direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. A efetivação desses direitos deve se dar por intermédio do esforço nacional, da cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado (ONU, 1948, art. 22).

A preocupação direta com a promoção do pleno desenvolvimento humano, por meio do exercício de direitos e liberdades fundamentais, também se destacou no “Pacto Internacional Sobre Direitos Cíveis e Políticos” e no “Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, ambos de 1966.

Os dois pactos proclamaram, logo em seus respectivos artigos 1º, que “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (ONU, 1966).

O “Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” foi além, assegurando direitos básicos para a promoção do desenvolvimento humano, expressamente prevendo “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, bem como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (ONU, 1966, art. 11).

O documento estabeleceu, ainda, que “a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, e do sentido de sua dignidade, e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” (ONU, 1966, art. 13).

A Declaração Sobre Progresso e Desenvolvimento, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1969, também tem a sua importância, na medida em que reafirmou o compromisso dos Estados membros de agir com vistas a promover a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social. O documento ainda assegurou a todos os povos, no artigo 1º, o direito de viver com dignidade e liberdade e de gozar dos ganhos do progresso social, devendo, a seu turno, contribuir para isso (ONU, 1969).

A Declaração Sobre Progresso e Desenvolvimento também salientou que a expansão da riqueza nacional e a sua distribuição equitativa por todos os membros da sociedade são fundamentais para todo o progresso social. Para tanto, atentou que a melhoria da posição dos países em vias desenvolvimento no comércio internacional é necessária, para tornar possível o aumento do rendimento nacional e para fazer avançar o desenvolvimento social (ONU, 1969, art. 7º).

Cláudia Perrone-Moisés (1998, p. 181) salienta que, na década de 1970, “[...] diversas conferências internacionais acerca dos temas ligados ao meio ambiente, alimentação, população e emprego demonstraram um intenso apoio a um conceito amplo de desenvolvimento, capaz de gerar estratégias nacionais e internacionais”. A necessidade de considerar o desenvolvimento cultural e social adquiriu força, fazendo com que os direitos humanos passassem a ser vistos como ingredientes fundamentais do processo em causa, que deveria objetivar muito mais que crescimento econômico.

Historicamente, foi o jurista Etienne Keba M'Baye (1924-2007) que iniciou a sistematização teórica do direito ao desenvolvimento em perspectiva acadêmica, por meio de conferência proferida em Estrasburgo, intitulada “O direito ao desenvolvimento como um direito do homem”, no ano de 1972. Nesta ocasião, o estudioso argumentou que o desenvolvimento seria um direito de todo homem, para a efetivação do seu direito de viver e viver melhor, que integra os direitos e liberdades públicas (M'Baye, 1972, p. 505-534).

O início da sistematização internacional do direito ao desenvolvimento, a seu turno, ocorreu em 1977, no âmbito da Organização das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 4 (XXXIII), da Comissão de Direitos Humanos. O texto recomendou a realização de estudos sobre as dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento, como um direito humano baseado na cooperação internacional e no direito à paz, e inserido no pleito da Nova Ordem Econômica Internacional e das próprias necessidades humanas fundamentais.

Em 1981, a Comissão de Direitos Humanos da ONU criou um Grupo de Trabalho Sobre o Direito ao Desenvolvimento, com o objetivo de preparar um projeto de declaração acerca da temática. Os resultados dos estudos desenvolvidos foram compilados em um relatório apresentado em 1985, que deu origem à Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução n. 41/133, de 04 de dezembro de 1986.

O artigo 1º da Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito ao Desenvolvimento destacou que:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar (ONU, 1986).

O direito ao desenvolvimento foi proclamado como um direito que contempla povos, nações e indivíduos, no seio dos chamados “direitos humanos de terceira geração”, ao lado de outros direitos de vocação comunitária ou de titularidade coletiva, como o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao meio ambiente e o direito à paz (Perrone-Moisés, 1998, p. 186-187).

Sobre a positivação do direito ao desenvolvimento, Antônio Augusto Cançado Trindade (1993, p. 172-184) discorre que o documento colocou o ser humano como

sujeito do processo de desenvolvimento e determinou um adensamento da relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos ao redor do mundo, numa evidente busca de soluções globais para o tratamento de temas que também são mundiais.

A Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) ainda cuidou de enfatizar expressamente, no artigo 2º, que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento, motivo pelo qual deve ser participante ativa, bem como beneficiária do direito ao desenvolvimento.

A Declaração estabeleceu uma lógica em que todos os seres humanos têm a responsabilidade de promover uma ordem política, social e econômica, favorável ao desenvolvimento. No entanto, atribuiu aos Estados a responsabilidade primária pela criação de condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.

Em razão disso, a Declaração definiu que os Estados são portadores do direito e do dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas, com vistas à melhoria das condições de vida de todos os indivíduos, o que lhes demanda uma participação ativa, livre e significativa no processo de desenvolvimento e na promoção de justa distribuição dos benefícios dele derivados (ONU, 1986, art. 2º).

Na ordem internacional, o documento indicou que os Estados devem cooperar entre si, para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que, porventura, possam surgir (ONU, 1986, art. 3º).

A consagração do direito ao desenvolvimento, como direito humano, foi realizada na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993. A Declaração editada expressamente dispôs, no artigo 10, que “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais” (ONU, 1993).

O *status* de direito humano pode ser observado quando a Declaração de Viena enfatiza a universalidade e a inalienabilidade do direito ao desenvolvimento. O artigo 10 da referida Declaração ainda dispôs que, consoante já estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana figura como sujeito central do desenvolvimento (ONU, 1993).

O desenvolvimento é veículo facilitador do gozo de todos os direitos humanos, mas a sua falta de não pode justificar a limitação dos direitos humanos reconhecidos

internacionalmente. Em razão disso, os Estados, incentivados pela comunidade internacional, devem cooperar uns com os outros, a fim de assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que possam ser colocados à sua realização (ONU, 1993, art. 10).

O documento destacou a necessidade de implementação de políticas duradouras, para a realização do direito ao desenvolvimento, que tem a pessoa humana como sujeito central. Para tanto, a Declaração pontuou ser imprescindível a adoção de políticas de desenvolvimento à nível nacional, bem como a cooperação entre Estados para a remoção dos obstáculos que lhe sejam colocados. Ainda frisou a imprescindibilidade da constituição de relações econômicas justas, bem como a constituição de um horizonte de atuação econômica favorável, a nível internacional.

A Declaração também cuidou de frisar, no artigo 11, que “O direito ao desenvolvimento deverá ser realizado de modo a satisfazer, de forma equitativa, as necessidades de desenvolvimento e ambientais, das gerações presentes e vindouras”, em expressa indicação de que o desenvolvimento deve ser sustentável (ONU, 1993).

Ao preconizar a necessidade de atingimento de um desenvolvimento que fosse sustentável, a Declaração de Viena, de 1993, alinhou-se à questão da defesa internacional do meio ambiente, direito humano extremamente fragilizado pelo avanço predatório das atividades econômicas.

Desde a década de 1960, a questão ambiental havia ganhado grande relevância na ordem internacional, em razão da intensificação dos problemas ecológicos, oriundos da proliferação de práticas comerciais à margem de qualquer regulação estatal efetiva. O modelo de crescimento econômico difundido excluía grande parte da população mundial da repartição dos lucros decorrentes da exploração dos recursos naturais, mas colocava sobre ela a maior proporção dos danos ambientais causados.

Considerando este cenário, no ano de 1972, em Estocolmo, na Suíça, foi realizada a Conferência das Nações Unidas Sobre a Proteção do Meio Ambiente Humano, que aprovou a Declaração das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente.

A referida Declaração indicou, nos Princípios 8 e 9, que o desenvolvimento econômico e social é indispensável, para assegurar ao homem um ambiente favorável à melhoria de sua qualidade de vida. Asseverou, ainda, que as deficiências do meio

ambiente são originárias das condições de subdesenvolvimento, cuja melhor forma de saneamento está no desenvolvimento acelerado (ONU, 1972).

De posse do entendimento de que a pobreza incidia em pressão sobre os recursos naturais e da necessidade de discussão sobre o progresso econômico dos Estados, aliado à proteção ambiental, outros documentos internacionais de proteção ambiental foram produzidos, à exemplo da Convenção Sobre a Prevenção da Poluição Marinha Procedente de Fontes Terrestres, de 1974, e da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985.

Em 1987, como fruto do trabalho da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1982, foi publicado o Relatório Brundtland, que assentou a ideia de desenvolvimento sustentável.

O Relatório, denominado “Nosso Futuro Comum”, estabeleceu novas formas de encarar o desenvolvimento econômico, porque definiu como sustentável o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da atual geração sem, contudo, prejudicar as necessidades das gerações futuras.

O Relatório Brundtland foi um marco para a instituição de um teor social, ambiental e humano, dentro do processo de desenvolvimento econômico, indicando que o desenvolvimento supõe uma transformação progressiva da economia e da sociedade e que o simples crescimento econômico não é suficiente, pois uma grande atividade produtiva pode coexistir com a pobreza disseminada (ONU, 1987, p. 47).

Por isso, o documento sublinhou a necessidade de assegurar a todos as mesmas oportunidades, num horizonte em que o crescimento econômico reflita princípios de sustentabilidade e não de exploração dos outros (ONU, 1987, p. 47).

Em avanço da questão, foi realizada no Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O evento se destacou por analisar conjuntamente temas que, até então, eram tratados separadamente na ordem internacional.

Na oportunidade, houve aprovação da Declaração Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que primou pela conciliação entre princípios que o Relatório de Brundtland já havia focado, estabelecendo que a proteção ambiental e o desenvolvimento dos Estados não devem ser considerados em separado.

A Declaração do Rio consagrou, no Princípio 3, o direito à busca por progresso econômico aos Estados, mas determinou que, mais que crescimento econômico,

houvesse busca pelo pleno desenvolvimento, de modo a atender, igualmente, as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras (ONU, 1992).

O referido documento também se destacou por enfrentar, nos Princípios 5 e 6, a questão da desigualdade entre os Estados, prevendo que o desenvolvimento sustentável depende da cooperação entre os países para erradicar a pobreza, reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo, havendo prioridade às necessidades dos países menos desenvolvidos e ecologicamente mais vulneráveis (ONU, 1992).

Desde a Declaração Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a produção dos documentos internacionais de proteção ambiental tentam conciliar o progresso econômico com a sustentabilidade das sociedades. Nesta esfera, entende-se que a sustentabilidade deve adjetivar e condicionar o progresso econômico, e nunca o contrário, para que a proteção ambiental exista sem, contudo, impedir ou olvidar do crescimento econômico necessário ao desenvolvimento dos Estados⁵.

Portanto, o conjunto histórico de evolução normativa e proteção do desenvolvimento, que permeava as discussões internacionais no início da década de 1990, foi determinante para que a consagração do direito ao desenvolvimento, expressa na Declaração de Viena, de 1993, colocasse a necessidade de consecução de um desenvolvimento que fosse sustentável, de modo a atender os interesses das gerações presentes e futuras.

O direito ao desenvolvimento também foi abordado na Declaração do Milênio, proclamada pela ONU, no ano 2000. Tratando sobre “o desenvolvimento e a erradicação da pobreza”, no item III, a Declaração firmou o objetivo de criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza, asseverando que a realização destes pressupostos depende, entre outras coisas, de uma boa governança em cada Estado (ONU, 2000).

⁵ Nesta fase evolutiva da proteção ambiental internacional, Alberto do Amaral Júnior destaca os seguintes documentos: o Protocolo de Kyoto (1997), anexo à Convenção Sobre Mudança Climática, para a redução da emissão de gases que aumentam o efeito estufa; a Declaração de Johannesburgo Sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), pela promoção de políticas ambientais sustentáveis para aliviar a pobreza, elevar a eficiência energética e melhorar o nível de vida da população, e; o Protocolo de Nagoya Sobre Acesso e Repartição dos Benefícios (2010), anexo à Convenção Sobre Diversidade Biológica, para possibilitar a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos. AMARAL JUNIOR, Alberto do Amaral. **Curso de direito internacional público**. 3. Ed. São Paulo: Atlas 2012, p. 568-569.

O documento destacou, ainda, a preocupação com os obstáculos que os países menos desenvolvidos enfrentam, para mobilizar os recursos necessários para financiar o seu próprio desenvolvimento, em particular, o desenvolvimento sustentável (ONU, 2000).

Desde a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, outros tantos documentos e conferências internacionais trataram, ainda que tangencialmente, a respeito do direito ao desenvolvimento, como a Conferência Internacional Sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo, em 1994, e a Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996, que aliaram o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente.

Todos os estudos e eventos promovidos se concentraram nas questões que obstaculizam, ou impedem, ações estatais e internacionais para a efetiva promoção do direito ao desenvolvimento, dentro da noção imperiosa de necessidade de promoção de desenvolvimento humano.

José Cretella Neto (2013, p. 202) enfatiza que: “Reconhece-se, assim, a existência de um Direito Internacional ao Desenvolvimento, o qual regula as relações econômicas visando a melhorar o nível de renda e de bem-estar das populações, especialmente das que vivem em países mais pobres”. O direito ao desenvolvimento não se limita ao desenvolvimento econômico, mas diz respeito a todo um conjunto de condições socioeconômicas, que é especialmente relevante para os Estados menos desenvolvidos.

O conteúdo do direito ao desenvolvimento integra não apenas as normas, mas também as instituições internacionais, destinadas a captar ajuda internacional aos Estados menos desenvolvidos. A medida é imperiosa, para lhes permitir condições mais vantajosas de acesso e participação no comércio internacional, incluindo, ainda, mecanismos mais apropriados de financiamento (Cretella Neto, 2013, p. 202).

Em consequência, o desenvolvimento deixou de ser uma questão puramente econômica para se transformar em um fenômeno jurídico, inserido dentro do campo do Direito Internacional e dos direitos humanos fundamentais.

No tocante ao valor jurídico do direito ao desenvolvimento, é importante ressaltar que se tratar de um direito inserido num domínio em que proliferam expressões de normatividade relativa, em decorrência da necessidade de ação centrada no longo prazo e da complexidade dos problemas tutelados.

Os documentos internacionais sobre o direito ao desenvolvimento propõem compromissos, com a consagração de princípios gerais, por meio dos quais os Estados se obrigam a envidar esforços em conjunto, com vistas a atingir as necessidades do desenvolvimento (Nasser, 2005, p. 214-215).

O direito ao desenvolvimento é, portanto, considerado *soft law*, tendo em vista ser construído a partir de instrumentos normativos compostos por um direito mais *soft*, brando, por natureza e no seu conjunto. As disposições são genéricas e criam princípios e não propriamente obrigações jurídicas.

Os documentos que tratam do direito ao desenvolvimento, na ordem internacional, têm linguagem ambígua ou incerta, que impossibilita a identificação precisa de seu alcance, além de terem conteúdo não exigível, com simples exortações e recomendações. São, ainda, caracterizados pela ausência de responsabilização e de mecanismos de coercibilidade, como tribunais (Nasser, 2005, p. 214-215).

Logo, as declarações, resoluções, atas finais e comunicados emitidos, com primazia do direito ao desenvolvimento, são documentos desprovidos de força vinculante e que resultam da atividade diplomática dos Estados (Nasser, 2005, p. 215).

De fato, no campo do desenvolvimento, os objetivos finais são ambiciosos e necessitam da superação de problemas excessivamente complexos, cujas soluções são de longo prazo, de modo que, não se torna fácil prever medidas e antecipar resultados. Dessa forma, é aceitável que se faça uso de instrumentos mais flexíveis, pois os custos imediatos de certas medidas poderiam prejudicar a aceitação de obrigações muito rígidas pelos Estados.

É preciso ressaltar também que, conquanto o direito ao desenvolvimento ainda não tenha produzido tudo o que se propôs, haja vista a persistência de situações de extrema desigualdade, pobreza e fome, é preciso levar em conta que a eficácia jurídica de um direito não alcança o seu grau máximo sem a contribuição de outros fatores, sendo imprescindível, para tanto, um mínimo de conformação e solidariedade entre os Estados, mesmo para evitar retrocessos.

1.3 O ESTADO COMO AGENTE PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento, considerado no seu sentido mais amplo, de progresso econômico e social, encontra respaldo na ordem jurídica internacional a partir do

Direito Internacional do Desenvolvimento, que tutela a superação do subdesenvolvimento e das desigualdades materiais existentes entre os diferentes Estados.

Porque considera fatores econômicos e sociais, o desenvolvimento adquire um caráter mais humano, que, para além dos interesses dos Estados, envolve a promoção de bem-estar às sociedades humanas, objetivo consagrado a partir da proclamação do direito ao desenvolvimento, intrinsecamente ligado ao Direito Internacional do Desenvolvimento.

Em razão da interdependência desta relação, quando se fala, portanto, no Estado como agente promotor do desenvolvimento, o estudo se volta para as bases teóricas firmadas a partir da proclamação do direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento possui uma dimensão individual e uma dimensão coletiva. Isso acontece porque o direito ao desenvolvimento é detentor de titularidade complexa, abarcando, no polo ativo, seres humanos, coletiva ou individualmente considerados, povos e Estados, e no polo passivo, notadamente os Estados, coletiva ou individualmente considerados, bem como a comunidade internacional e as organizações internacionais.

A dimensão individual do direito ao desenvolvimento tem por foco o ser humano, em respeito à sua dignidade. Por este motivo, o preâmbulo e o artigo 2º da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, dispõem que a pessoa humana é o sujeito central, bem como participante e beneficiária do desenvolvimento, que deve permitir o crescimento integral de todo indivíduo, de sua personalidade, de suas capacidades, bem como vivência digna no seio da comunidade a que pertence, com igualdade de oportunidades (ONU, 1986, preâmbulo).

Na dimensão individual, os Estados são o sujeito passivo do direito ao desenvolvimento e têm a responsabilidade de criar condições nacionais e internacionais favoráveis à realização deste direito (ONU, 1986, preâmbulo).

Desse modo, o Estado ocupa a posição de devedor do direito ao desenvolvimento, em relação às pessoas individualmente consideradas, devendo atuar tanto no âmbito interno como nas instâncias internacionais, no sentido de criar condições favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento das pessoas que o compõem.

Os Estados têm, portanto, o dever de formular políticas públicas adequadas para o desenvolvimento, no objetivo de aprimorar o bem-estar de todos os indivíduos,

com participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e distribuição dos benefícios daí resultantes. Também cabe aos Estados formularem políticas de fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, por meio de políticas e medidas legislativas, no plano nacional e internacional (ONU, 1986, arts. 2º e 3º).

No plano internacional, a Comunidade Internacional também é considerada sujeito passivo do direito ao desenvolvimento, num ambiente em que o credor é uma coletividade, a exemplo dos povos ou de outros Estados. Por conta disso, a comunidade internacional deve elaborar medidas que visem equilibrar díspares situações econômicas, políticas, culturais e sociais, a fim de permitir iguais oportunidades de desenvolvimento para os todos os membros da sociedade humana.

Já a dimensão coletiva do direito ao desenvolvimento diz respeito à sociedade, numa projeção em que o desenvolvimento coletivo condiciona o desenvolvimento individual. De modo geral, a dimensão coletiva abrange os povos e os Estados, no entendimento de que também são credores do direito ao desenvolvimento, assim como os indivíduos.

A condição dos povos como sujeito ativo do direito ao desenvolvimento é expressamente reconhecida no artigo 1º da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento que prevê, no §1º, o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável, “[...] em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar [...]” (ONU, 1986).

O artigo 1º da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986) ainda prevê, no §2º, que o direito ao desenvolvimento implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui o exercício do direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

O sujeito passivo do direito ao desenvolvimento coletivo dos povos, no plano nacional, é o Estado (ONU, 1986, art. 3º, §1º). No plano internacional, são sujeitos passivos os Estados de origem, os demais Estados, a comunidade internacional e as organizações internacionais.

A responsabilidade dos Estados, aqui, se refere a criar condições favoráveis à promoção do direito ao desenvolvimento, não apenas de seus respectivos povos, mas também de todos os povos do planeta, em razão dos ideais de solidariedade e de fraternidade que norteiam o sistema internacional de promoção dos direitos humanos.

A dimensão coletiva também coloca os Estados como sujeito passivo do direito ao desenvolvimento, pois, o fato de serem os principais devedores do direito ao desenvolvimento nos planos nacional e internacional, não impede que também sejam credores deste mesmo direito sob outra perspectiva.

Isto se torna possível em razão do direito dos Estados de formular políticas de desenvolvimento, que visem uma constante melhoria do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, no plano nacional e internacional, bem como por meio da cooperação internacional.

O direito ao desenvolvimento, é um direito dos indivíduos e de toda a humanidade, mas que também deve ser estendido aos Estados. Tanto a Assembleia Geral da ONU quanto a Comissão de Direitos Humanos, vêm consignando que o direito ao desenvolvimento requer a participação dos Estados, também no tocante à revisão das relações internacionais, dadas as desigualdades existentes. Neste contexto de busca por mais equidade, pressupõe-se que os Estados em desenvolvimento são considerados sujeitos do direito ao desenvolvimento (Perrone-Moisés, 1999, p. 188).

Deste modo, um Estado pode ser devedor do direito ao desenvolvimento no plano interno e internacional diante de seu povo, e, na mesma medida, ocupar a posição de credor deste direito na esfera internacional, diante dos demais Estados. Mesmo porque, quando atuam no plano internacional, em relação ao desenvolvimento, os Estados o fazem em favor do direito ao desenvolvimento de seu próprio povo.

O Estado, como sujeito ativo do direito ao desenvolvimento, é credor do direito de formular políticas nacionais e internacionais de fomento do desenvolvimento, previsto no artigo 2º, §3º e no artigo 4º, §1º, da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, de 1986, pois políticas adequadas são capazes de promover, simultaneamente, o desenvolvimento econômico e a justa distribuição dos benefícios dele derivados.

O Estado também é credor do direito ao desenvolvimento enquanto participante do dever de cooperação internacional, para promoção do direito ao desenvolvimento, em decorrência do previsto no artigo 3º, §3º e no artigo 6º, §1º, da Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, de 1986.

A cooperação internacional tem a finalidade de criar um ambiente onde os negócios entre Estados se desenvolvam, por meio de um sistema econômico que

busque o progresso e a superação das desigualdades. Os Estados têm o dever, portanto, de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento, resultantes da falha na observância de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (ONU, 1986).

São as salvaguardas da cooperação internacional entre os Estados que garantem o êxito dos programas de desenvolvimento. Nesta senda, a adesão a blocos econômicos e instâncias multilaterais de negociação é importante vetor para criar condições para que produtos nacionais ganhem competitividade no mercado internacional, pois, permite que todos os Estados ganhem com o incremento dos negócios jurídicos internacionais.

O dever de cooperação internacional ainda remete à ideia de que os Estados também têm obrigações relativas ao direito ao desenvolvimento dos indivíduos e dos povos que vivem em outros países, numa lógica em que cada Estado é credor de um direito ao desenvolvimento próprio e devedor em relação ao direito ao desenvolvimento dos demais.

Por conseguinte, as medidas adotadas pelos Estados, na seara internacional sobre o direito ao desenvolvimento, devem favorecer o desenvolvimento do seu próprio povo e dos povos de todo o mundo.

Percebe-se que o direito ao desenvolvimento transforma profundamente as relações internacionais, injetando nelas um conteúdo que supera repercussões econômicas e resgata o papel protagonista de todos os povos e de todos os Estados de participar, como titulares de tal direito, do desenvolvimento da própria humanidade.

Importante ressaltar, ainda, que a ideia de “Estado como agente promotor do desenvolvimento” encontra amparo em normativas não apenas internacionais, mas também internas, num ambiente interligado.

Neste interim, as comissões regionais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, ligadas ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, ganham destaque. Essas comissões elaboram estudos, que norteiam e dirigem a implementação de políticas regionais e nacionais, para o alcance do desenvolvimento, num ambiente que exige a atuação do Estado, para alavancar políticas de progresso e de distribuição dos lucros que o comércio internacional pode proporcionar.

Especificamente sobre a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Gilberto Bercovici (2022, p. 108) discorre que a teoria do

subdesenvolvimento desta comissão fundamentou os debates e a política de desenvolvimento do Brasil, suscitando que a concepção do Estado, como promotor do desenvolvimento, foi encampada pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros.

O Estado, como agente como promotor do desenvolvimento, deve ser coordenado por meio do planejamento, além de estar voltado “[...] à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros (Bercovici, 2022, p. 108).

O desenvolvimentismo incorpora ao Estado o pensamento social reformador, fazendo com que evolua, de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas (Bercovici, 2022, p. 108).

Gilberto Bercovici (2022, p. 108) enaltece que os postulados da CEPAL indicam que a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado.

Note que, para a CEPAL, o desenvolvimento é analisado de acordo com o sistema centro-periferia⁶. A propagação do progresso técnico na economia mundial é que determina o centro e a periferia. No sistema econômico mundial, cabe à periferia produzir e exportar matérias-primas e alimentos, cabendo aos centros produzirem e exportarem bens industriais (Bercovici, 2022, p. 109).

A economia periférica é designada especializada e heterogênea. A especialização acontece porque a maior parte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. Advindo novas tecnologias, elas são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários, e atividades diretamente relacionadas. A periferia é heterogênea porque o setor exportador, de elevada produtividade, coexiste com setores atrasados, dentro do mesmo país. A economia dos centros, por sua vez, é diversificada e homogênea (Bercovici, 2022, p. 109).

Ainda ligada ao conceito de centro-periferia, a CEPAL também aponta para a ideia da de renda e de vida entre o centro e a periferia.

Para a CEPAL, a deterioração dos termos de troca é inerente ao intercâmbio entre os produtos primários, mais baratos na periferia, com os produtos

⁶ A ideia de desenvolvimento segundo os sistemas de “centro” e “periferia” foi formulada por Raúl Prebisch, na obra *El desarrollo económico de la América Latina*, de 1949, que, posteriormente, foi publicada, em 1964, pela CEPAL no *Boletín Económico para a América Latina*.

industrializados, mais caros no centro. Essa deterioração faz com que a periferia perda parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para o centro. O resultado concreto é a diferenciação dos níveis de renda e de vida entre o centro e a periferia (Bercovici, 2022, p. 109).

A partir do conceito cepalino, o sistema estampa a desigualdade inerente ao sistema econômico, com tendência de aumento da distância entre centro e periferia. E a principal peculiaridade dos Estados latino-americanos, para a CEPAL, é o seu caráter periférico.

Para superar o subdesenvolvimento⁷, a proposta cepalina busca o equilíbrio entre Estado e mercado, dentro de uma relação de complementaridade. Neste sentido:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento [...] (Bercovici, 2022, p. 111).

Portanto, é necessária uma política intensiva de desenvolvimento, para garantia do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento social, numa relação de interdependência.

Desse modo, a superação da condição de subdesenvolvimento⁸ e o alcance do desenvolvimento apenas podem ocorrer com a transformação das estruturas sociais, por intermédio de um Estado forte e presente, que direcione a economia.

É preciso considerar que, na atualidade, o papel do Estado na economia é cada vez mais contestado. Neste sentido, José Eduardo Faria (2004, p. 199) discorre que, em razão da intensificação do fenômeno da globalização, propõe-se um Estado neoliberal, condicionado pelo mercado, num contexto em que a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental.

⁷ Para Celso Furtado, “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1983, p. 207.

⁸ Segundo Celso Furtado a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento somente pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, pois “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”. FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1983, p. 197.

Contudo, Gilberto Bercovici (2022, p. 125) destaca que o Estado Social ou Intervencionista não foi substituído, pois “Eliminar as funções assistencial e redistributiva do Estado seria deslegitimá-lo de maneira irreversível”. Outrossim, a própria a falta de integração social, econômica e política, reflexas da globalização, continuam demandando uma atuação do Estado.

Lourival Vilanova (2003, p.468-469) discorre que o desenvolvimento exige a mobilização de diversos fatores, como educação, economia, tecnologia, ciência e bem-estar social, o que não se faz possível sem a atuação efetiva do Estado. A realização de objetivos de desenvolvimento deve ser planejada, dentro de um quadro de previsão normativa, que considere variáveis sociais, eis que, no Estado de Direito, o Estado se submete ao seu próprio ordenamento jurídico.

O compromisso do Brasil com o desenvolvimento, seja na esfera interna ou internacional, está consagrado na Constituição Federal de 1988. Consta, no Título I, que a República Federativa do Brasil tem como objetivo fundante a garantia do desenvolvimento nacional, bem como reger-se-á, nas suas relações internacionais, pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Brasil, CF, 1988, arts. 3º, I - 4º, IX).

Porque considera a ordem econômica vetor para o desenvolvimento, a Constituição Federal ainda tutela, no Título VII, Capítulo I, os “Princípios Gerais da atividade econômica”, expressamente indicando, no artigo 171, os vetores para o progresso social almejado:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (Brasil, CF, 1988).

A Constituição Federal determina que a ordem econômica do Brasil observará princípios que reflitam objetivos de alcance do desenvolvimento, num ambiente que favoreça o progresso do mercado, com vistas à consecução do bem-estar social.

Como um corolário da soberania econômica, expressamente prevista no artigo 170, I, da Constituição Federal, o mercado interno, a seu turno, foi integrado ao patrimônio nacional, consoante disposto no artigo 219 do texto constitucional, motivo pelo qual será incentivado, para viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, bem como o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país.

Gilberto Bercovici (2022, p. 468) destaca que a soberania econômica nacional é obtida não apenas por intermédio no mercado interno, mas também por meio da participação do Estado brasileiro, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional, previsto no artigo 3º, II, do texto constitucional.

Leonardo Vizeu Figueiredo (2021, p. 49) discorre que a soberania é caracterizada pela supremacia interna e pela independência externa, num contexto em que a soberania econômica assegura a soberania política. Esta simbiose é necessária porque a Soberania Nacional apenas se concretiza, interna e externamente, quando o Estado alcança estágios de desenvolvimento econômico e social que lhe assegurem a absoluta independência nas suas decisões políticas, sem demandar auxílio internacional.

Dessa maneira, a soberania estatal apenas existirá onde houver independência econômica. Por esse motivo, as normas de direito econômico devem, em primeiro lugar, dar primazia à garantia de desenvolvimento socioeconômico (Figueiredo, 2021, p. 49).

Importante ainda indicar que, nos princípios gerais da atividade econômica, a Constituição Federal estabeleceu, no artigo 174, que “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Brasil, CF, 1988).

Ainda, em consonância com as concepções da CEPAL, o Estado brasileiro, por intermédio do planejamento, é o principal agente promotor do desenvolvimento, o que exige que atue “[...] de forma muito ampla e intensa, tendo como objetivos centrais a modificação das estruturas socioeconômicas, bem como a distribuição e

descentralização da renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população no processo de desenvolvimento” (Bercovici, 2022, p. 227).

É o planejamento que coordena, racionaliza e dá unidade de objetivos à atuação do Estado, além de se distinguir de uma intervenção meramente casuística, pois determina a vontade estatal, por intermédio de um conjunto de medidas coordenadas (Bercovici, 2022, p. 227).

Considerar o Estado como agente promotor do desenvolvimento é fundamental, pois legitima a ação estatal planejada, na economia e na sociedade. Para garantia de progresso, o sistema econômico, à exemplo de outra organização, depende de certo grau de centralização, coordenação e controle de decisões.

1.4 AS RELAÇÕES ENTRE A ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO

Analisar a relação entre a ordem econômica internacional e o desenvolvimento envolve a possibilidade de colocar o incremento das relações comerciais internacionais, como instrumento estratégico para o progresso econômico e social.

Leonardo Vizeu Figueiredo (2021, p. 339) aponta que “A Ordem Econômica Internacional objetiva estabelecer um enquadramento jurídico de caráter cosmopolita, destinado à harmonização e aprimoramento das relações comerciais e econômicas [...]”.

A ampliação do comércio internacional é o principal caminho para o crescimento econômico, necessário para a edificação do desenvolvimento social e para o atendimento de necessidades internas, uma vez que não há homogeneidade em relação às vantagens comparativas que os diferentes Estados que possuem.

À medida que o intercâmbio internacional cresce, as relações comerciais entre os Estados se transformam e se aprimoram, dado o dinamismo que rege o processo econômico internacional. Neste contexto, “[...] a racionalização e a harmonização da proteção às economias internas com as trocas do comércio exterior, é o grande desafio que se impõe ao Direito Econômico Internacional” (Figueiredo, 2021, p. 339).

A Ordem Econômica Internacional é o instituto precípua ao estabelecimento do conjunto de normas que regulam a cooperação entre os Estados, com a finalidade de intensificar o comércio exterior e a universalização dos direitos socioeconômicos. Na perspectiva doméstica, disciplina a instalação de fatores de produção de

procedência estrangeira no território, bem como as transações comerciais relativas a bens, serviços e capitais, daí decorrentes (Figueiredo, 2021, p. 339).

O comércio internacional é tido como o intercâmbio de bens e serviços, por meio da transposição de fronteiras internacionais ou territórios. Destarte:

Na atualidade, o comércio internacional representa grande parcela do Produto Interno Bruto dos países envolvidos. Em que pese ser uma constante durante todo o curso da história da humanidade, a exemplo da rota da seda e das grandes navegações, sua relevância econômica, social e política se fez presente, com maior relevância, nos últimos séculos. Isso porque, com o avanço da produção industrial em massa, da interligação de mercados internos por meio de novas técnicas de transportes, o que proporcionou o fenômeno da globalização e o aparecimento das corporações multinacionais, houve um grande impacto nas relações sociojurídicas, o que, inexoravelmente, implicou o incremento da aproximação econômica das Nações, por meio do comércio exterior (Figueiredo, 2021, p. 348).

Para prever os padrões de comércio internacional e analisar os efeitos das políticas de intercâmbio internacional, ganham destaque 4 modelos advindos das teorias econômicas, a saber, o Modelo Ricardiano, o Modelo Heckscher-Ohlin, o Modelo de Fatores Específicos e o Modelo de Gravitação.

O Modelo Ricardiano, teorizado por David Ricardo (1772- 1823), se traduz em um dos mais relevantes institutos da teoria do comércio internacional e se fundamenta nas vantagens comparativas, também chamadas de vantagens relativas. O modelo diferencia as vantagens comparativas naturais, oriundas da riqueza física da Estados, e as vantagens comparativas artificiais, oriundas dos avanços tecnológicos, decorrentes dos processos de cognição humana (Figueiredo, 2021, p. 349).

Para o Modelo Ricardiano, os Estados devem se especializar na produção de bens ou na prestação de serviços, que produzem relativamente melhor em face de outros Estados. O fator de produção humana, consubstanciado na mão de obra, deve ser trabalhado de modo a ser especializado e qualificado, a fim de representar o fator diferencial de produtividade, num ambiente em que a especialização, identificada por meio da vantagem comparativa, justifica as trocas internacionais.

O Modelo Heckscher-Ohlin⁹, desenvolvido pelos suecos Eli Heckscher e Bertil Ohlin em 1970, é alternativo ao ricardiano e elimina da teoria do comércio internacional

⁹ O Modelo Heckscher-Ohlin foi precursor em tratar diretamente do instituto que atualmente é denominado de Investimento Externo Direto – IED, que é o componente da Balança de pagamentos

o valor do trabalho, incorporando nela o mecanismo neoclássico do preço. Esse modelo conceitua que o padrão das trocas comerciais internacionais é determinado pela diferença oriunda nas vantagens comparativas, isto é, na disponibilidade de alguns fatores de riqueza física ou tecnológica (Figueiredo, 2021, p. 349).

A balança comercial advém da fartura ou da escassez das vantagens comparativas que um Estado possui, sejam elas naturais ou artificiais. O Estado tende, pois, a exportar os bens, produtos ou serviços que produz em abundância, atendendo as necessidades de Estados que não os possuem, e deles demandam. As importações de um Estado, a seu turno, serão compostas pelos mesmos fatores, porém, em sentido exatamente oposto, já que tenderá a comprar os bens, produtos e serviços que lhes são escassos (Figueiredo, 2021, p. 349).

Em outras linhas, um Estado com abundância de capital terá a inclinação de exportar bens de capital, a medida em que um Estado em posição contrária, de escassez de capital, tenderá a exportar bens ou serviços que lhes sejam mais abundantes com o uso do fator de produção “mão de obra” (Figueiredo, 2021, p. 349).

Já o Modelo de Fatores Específicos, criado por Paul Samuelson e Ronald Jones, foi desenvolvido para explicar o impacto do comércio internacional na distribuição da renda dos Estados envolvidos.

À exemplo do Modelo Ricardiano, o Modelo de Fatores Específicos argumenta que uma economia se baseia em fatores de vantagens comparativas, contudo, em um ambiente em que existem fatores de produção que somente podem ser utilizados na produção de determinado bem, sendo, por isso, específicos para aquele produto. O modelo admite a existência de diversos fatores de riqueza, como o trabalho, classificado como fator móvel (Figueiredo, 2021, p. 349).

O Modelo de Gravitação, a seu turno, se baseia em um estudo mais empírico, acerca dos padrões de comércio, em contraposição aos outros modelos teóricos já construídos. O modelo justifica o comércio internacional em dois fatores, a saber:

- a) distância entre as Nações: os países mais próximos tenderão a aquecer a integração de suas economias internas, pela diminuição de custos de transporte que a proximidade física representa;

b) interação derivada do tamanho das suas economias: países cujas economias se encontram no mesmo grau de crescimento e desenvolvimento tenderão a ser mais exitosas em suas trocas comerciais, uma vez que alcançarão resultados reciprocamente mais favoráveis, por haver menor possibilidade de captura e imposição de interesses (Figueiredo, 2021, p. 349).

O Modelo de Gravitação coloca a “lei da gravidade”, ou “lei da gravitação universal”, concebida por Isaac Newton, como base de explicação para as suas diretivas, considerando a distância e o tamanho de objetos que se atraem. A análise evolutiva desse modelo observa, ainda, “[...] outros fatores e variáveis, como a renda, as relações diplomáticas entre países e as políticas de comércio [...]” (Figueiredo, 2021, p. 349).

As teorias aventadas, de modo geral, fundamentam o comércio internacional na necessidade das trocas. O comércio internacional é estabelecido, portanto, como uma via de mão dupla, já que coloca as exportações de um lado e as importações do outro. Esta relação não envolve apenas a parte comercial, alusiva às mercadorias ou à prestação de serviços, incluindo, ainda, a parte monetária, relativa ao pagamento daquilo que é negociado.

A importância do comércio internacional se mantém e se intensifica, e, dada a importância do setor de exportações e importações para a economia dos Estados, determina o emprego de políticas que possam trazer resultados mais promissores na balança de pagamentos.

O último Anuário de Comércio Internacional (*World Trade Statistical Review*), divulgado pela Organização Mundial do Comércio em 2022, referente ao ano de 2021, destacou, em números, os resultados do setor de exportações e importações para a economia mundial.

O estudo, promovido pelo Anuário de Comércio Internacional da OMC, enumerou as principais pautas de mercadorias objeto de exportação e importação mundial, no ano de 2021, apresentadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Pauta de exportações e importações de mercadorias do Mundo (em %, US\$ FOB).

Pauta de exportações e importações de mercadorias do Mundo (em %, US\$ bilhões FOB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exportações	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Produtos agrícolas	8,9%	9,0%	8,9%	9,1%	9,2%	9,5%	9,9%	9,8%	9,2%	9,4%	10,2%	9,7%
Combustíveis e minérios	20,1%	22,5%	22,5%	21,4%	19,5%	14,4%	12,7%	14,7%	16,7%	16,3%	13,2%	16,4%
Manufaturas	65,3%	62,8%	62,2%	62,6%	63,9%	67,8%	68,8%	67,7%	66,5%	67,0%	68,8%	66,6%
Ferro e aço	2,8%	2,9%	2,6%	2,4%	2,5%	2,3%	2,1%	2,3%	2,4%	2,2%	2,1%	2,6%
Químicos	11,1%	10,8%	10,6%	10,5%	10,7%	11,1%	11,3%	11,2%	11,5%	11,6%	12,5%	12,5%
Farmacêuticos	3,0%	2,8%	2,8%	2,7%	2,9%	3,2%	3,4%	3,2%	3,3%	3,5%	4,2%	3,9%
Máquinas e equipamentos de transporte	33,3%	31,4%	31,3%	31,5%	31,8%	34,3%	35,0%	34,8%	34,0%	34,2%	34,9%	32,9%
Equipamentos de escritório e telecomunicações	10,6%	9,2%	9,2%	9,4%	9,6%	10,5%	10,5%	10,8%	10,6%	10,7%	12,0%	11,4%
Equipamentos de transporte	11,0%	10,7%	10,7%	10,7%	10,5%	12,2%	12,6%	12,0%	11,4%	11,4%	10,3%	9,5%
Têxteis	1,7%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,9%	1,6%
Vestuário	2,3%	2,3%	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%	2,6%	2,5%	2,6%	2,6%	2,5%
Importações	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Produtos agrícolas	9,0%	9,2%	9,0%	9,3%	9,3%	9,6%	9,9%	9,8%	9,3%	9,5%	10,3%	9,7%
Combustíveis e minérios	20,6%	23,2%	22,7%	22,2%	20,1%	14,9%	13,1%	15,3%	17,2%	16,5%	13,6%	17,1%
Manufaturas	67,2%	65,2%	64,4%	65,3%	63,5%	71,7%	73,3%	72,3%	70,6%	71,2%	72,8%	69,9%
Ferro e aço	2,8%	3,0%	2,6%	2,4%	2,5%	2,4%	2,2%	2,4%	2,4%	2,2%	2,1%	2,5%
Químicos	11,4%	11,2%	10,9%	10,9%	11,2%	11,6%	11,7%	11,7%	11,9%	11,9%	12,9%	12,8%
Farmacêuticos	3,1%	2,8%	2,8%	2,8%	3,0%	3,3%	3,5%	3,4%	3,4%	3,7%	4,3%	4,0%
Máquinas e equipamentos de transporte	34,5%	32,6%	32,6%	32,9%	32,3%	36,5%	37,7%	37,6%	36,8%	37,0%	37,5%	35,3%
Equipamentos de escritório e telecomunicações	11,5%	10,0%	10,2%	10,4%	10,3%	11,3%	11,7%	12,0%	11,7%	11,7%	13,2%	12,5%
Equipamentos de transporte	11,1%	10,8%	10,8%	10,9%	10,3%	12,4%	12,9%	11,9%	11,6%	11,7%	10,4%	9,4%
Têxteis	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%	1,4%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	2,0%	1,7%
Vestuário	2,4%	2,4%	2,3%	2,5%	2,2%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	2,8%	2,7%	2,6%

Fonte: IEDI, 2023, *on-line*.

A participação de cada pauta, em 2021, foi influenciada pelos reflexos da pandemia causada pelo COVID-19. As exportações mundiais de combustíveis, por exemplo, subiram 73%, também por conta das limitações de oferta (IEDI, 2023, *on-line*).

O estudo, promovido pela Anuário de Comércio Internacional da OMC, ainda enumerou os principais exportadores e importadores, no ano de 2021, apresentados na Tabela 2:

Tabela 2 – Principais exportadores e importadores mundiais de mercadorias, 2021 (US\$ bi e em %).

Principais exportadores e importadores mundiais de mercadorias, 2021 (US\$ bi e %)

Exportação						Importação					
Ranking 2021	Exportadores	US\$ bi	Parcela %	Varição anual (%)	Ranking 2020	Ranking 2021	Importadores	US\$ bi	Parcela %	Varição anual (%)	Ranking 2020
1	China	3.363,8	15,1	29,9	1	1	EUA	2.935,3	13,0	22,0	1
2	EUA	1.754,3	7,9	23,1	2	2	China	2.688,6	11,9	30,1	2
3	Alemanha	1.631,9	7,3	18,0	3	3	Alemanha	1.420,1	6,3	21,2	3
4	Holanda	836,5	3,7	24,0	4	4	Japão	769,0	3,4	21,0	5
5	Japão	756,0	3,4	17,9	5	5	Holanda	758,0	3,4	27,4	6
6	Hong Kong	669,9	3,0	22,1	6	6	França	714,1	3,2	22,8	7
7	Coreia	644,4	2,9	25,7	7	7	Hong Kong	712,4	3,2	25,0	8
8	Itália	610,3	2,7	22,1	8	8	Reino Unido	693,8	3,1	8,7	4
9	França	584,8	2,6	19,7	9	9	Coreia	615,1	2,7	31,5	9
10	Bélgica	545,3	2,4	29,1	10	10	Índia	572,9	2,5	53,5	14
11	Canadá	507,6	2,3	30,0	13	11	Itália	557,5	2,5	30,6	10
12	México	494,8	2,2	18,6	11	12	México	522,5	2,3	32,8	13
13	Rússia	493,8	2,2	48,1	17	13	Bélgica	510,2	2,3	28,4	12
14	Reino unido	468,2	2,1	17,2	12	14	Canadá	504,0	2,2	20,0	11
15	Singapura	457,4	2,0	26,2	14	15	Espanha	418,2	1,9	28,2	16
16	Taipei	447,7	2,0	28,9	15	16	Singapura	406,2	1,8	23,2	15
17	Emirados Árabes	425,2	1,9	26,8	16	17	Taipei	382,1	1,7	32,6	18
18	Índia	395,4	1,8	43,1	22	18	Emirados Árabes	347,5	1,5	40,7	22
19	Espanha	383,0	1,7	24,2	19	19	Polônia	338,3	1,5	29,3	20
20	Suíça	380,2	1,7	19,1	18	20	Vietnã	331,6	1,5	26,2	19
21	Austrália	344,8	1,5	37,5	20	21	Suíça	324,1	1,4	11,0	17
22	Polônia	337,9	1,5	23,4	23	22	Rússia	304,0	1,3	26,9	23
23	Vietnã	335,9	1,5	18,9	21	23	Turquia	271,4	1,2	23,6	24
24	Malásia	299,0	1,3	27,7	25	24	Tailândia	266,9	1,2	29,5	26
25	Brasil	280,8	1,3	34,2	27	25	Austrália	261,2	1,2	23,3	25
26	Arábia Saudita	276,2	1,2	58,9	30	26	Malásia	238,0	1,1	25,3	27
27	Tailândia	272,0	1,2	17,4	26	27	Brasil	234,7	1,0	41,1	30
28	Indonésia	229,9	1,0	40,7	33	28	Áustria	219,5	1,0	27,3	28
29	Rep. Tcheca	226,4	1,0	18,0	28	29	Rep. Tcheca	211,5	0,9	23,6	29
30	Turquia	225,2	1,0	32,8	31	30	Indonésia	196,0	0,9	38,4	32
	Soma 30+	18.678,6	83,7				Soma 30+	18.724,7	83,0		
	Mundo	22.328,0	100	26,5196			Mundo	22.587,0	100	26	

Fonte: OMC, 2022e, p. 58.

Em 2020 e 2021, o ranking dos maiores exportadores apontou a China na liderança, com 15% das exportações mundiais, com crescimento de quase 30% em 2021. Em seguida, Estados Unidos e Alemanha, com crescimento de 7,3% e 7,9%, respectivamente. O Brasil, a seu turno, melhorou da 26^a para a 25^a posição, com 1,3% das exportações mundiais de bens (IEDI, 2023, *on-line*).

No ranking dos maiores importadores mundiais de bens, em 2020 e 2021, Estados Unidos, China e Alemanha, permaneceram nas 3 primeiras posições. O Japão, a seu turno, subiu da quinta colocação em 2020 para a quarta colocação em 2021, enquanto o Reino Unido sofreu queda de 4 posições, de 4° para 8° no ranking. A Índia subiu da 14ª para a 10ª colocação. O Brasil, por sua vez, com aumento de 41% no valor de suas importações, subiu 2 posições no ranking, da 29ª em 2020 para a 27ª em 2021, atingindo parcela de 1% nas importações mundiais de bens (IEDI, 2023, *on-line*).

O estudo, promovido pelo Anuário de Comércio Internacional da OMC, também destacou o crescimento médio do comércio mundial, no setor de exportações e importações, no ano de 2021, apresentado na Tabela 3:

Tabela 3 – Crescimento Anual do volume de comércio mundial de bem por regiões (2010-2021), em %.

	Crescimento anual do volume de comércio mundial de bens por regiões (2010-2021), em %					
	Exportações			Importações		
	2010-2021	2020	2021	2010-2021	2020	2021
Mundo	2,5	-4,9	8,9	2,6	-5,5	10,4
América do Norte	2,4	-8,9	6,5	3,0	-5,9	12,3
Canadá	2,4	-6,4	1,5	2,0	-7,4	7,4
México	4,7	-4,5	6,4	2,9	-15,2	19,2
EUA	1,8	-10,8	8,1	3,2	-3,9	12,1
América do Sul e Central	1,1	-4,9	5,6	1,9	-10,7	25,4
Brasil	2,6	1,4	3,7	1,7	-7,1	24,7
Europa	1,7	-7,8	7,9	1,5	-7,3	8,3
União Europeia (28)	1,7	-7,3	8,3	1,5	-7,0	9,1
Reino Unido	0,4	-14,1	-1,4	1,3	-13,3	4,6
Noruega	1,1	8,8	4,5	1,5	-3,1	4,8
Suíça	0,7	-12,6	9,9	-0,3	-13,5	1,7
Comunidade dos Estados Independentes (CIS)	1,5	-1,7	0,5	1,9	-5,5	9,1
África	-0,1	-8,1	5,2	1,6	-14,7	7,7
Oriente Médio	1,4	-8,9	1,4	2,3	-10,1	8,4
Ásia	4,3	0,5	13,3	4,1	-1,0	11,1
Austrália	2,2	-3,7	-1,7	3,0	0,2	9,9
China	5,6	2,8	17,4	5,0	4,9	7,7
Índia	4,4	-11,4	22,7	3,9	-15,2	17,9
Japão	1,1	-8,1	11,9	1,5	-3,8	2,4
Plataformas de exportação Leste Asiático (Hong Kong, Malásia, Coreia do Sul, Singapura, Taiwan)	3,7	3,1	11,0	3,4	-0,2	14,4

Fonte: OMC, 2022e, p. 54.

Os dados divulgados demonstram que, em 2021, todas as regiões do mundo obtiveram um crescimento do comércio, em valor e volume. No tocante ao volume, as

exportações cresceram 8,9% e as importações 10,4%. Ainda na esfera do volume, Ásia (13,3%) e Europa (7,9) registraram as maiores taxas de crescimento das exportações, ao passo que América do Sul e Central tiveram o maior crescimento das importações (25,4%), encabeçado pelo Brasil (25,7%). As exportações brasileiras, em volume, cresceram 3,7% em 2021, resultado considerado melhor do que 2020 (1,4%) e a média entre 2010 e 2021 (1,1%) (IEDI, 2023, *on-line*).

Os dados compilados pelo Anuário de Comércio Internacional da OMC, em 2021, ainda denotaram que o comércio global de mercadorias cresceu 27%, em valor. Nos resultados, o estudo promovido destacou que, em 2021, o comércio internacional cresceu cerca de 1,7 vezes mais do que o PIB mundial, também considerado em 2021 (IEDI, 2023, *on-line*).

Esses números são capazes de enaltecer a importância que o comércio mundial tem para os diferentes Estados do mundo, em termos de busca por progresso econômico que, a seu turno, pode ser investido em termos de busca por progresso social.

Dada a complexidade e o vulto das negociações comerciais envolvidas, e, para contornar os obstáculos legais advindos da transnacionalidade destas relações, o comércio entre Estados está amparado em uma série de institutos normativos e organizacionais, de roupagem internacional. A origem e difusão destes institutos estão relacionados à ideia de que o comércio internacional é instrumento para o desenvolvimento.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e o progressivo aumento das necessidades e interesses econômicos e sociais, por vezes comuns e por vezes conflitantes, tornou-se indispensável a criação de novas fórmulas associativas entre os Estados, para prevenir o desgaste das relações internacionais no seio do processo de negociações, bem como para potencializar a obtenção de resultados comuns, vantajosos para todos os participantes.

Em vista disso, surgiram os primeiros organismos internacionais para o atendimento de interesses generalizados, com maior abrangência política, como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, bem como Blocos de interesses regionais específicos, como a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960.

Leonardo Vizeu Figueiredo (2021, p. 360) discorre que esses organismos internacionais nascem de acordos juridicamente celebrados, ratificados e

internalizados pelos signatários, e desenvolvem funções próprias, de caráter supranacional. As suas principais características são: i) manifestação volitiva multilateral dos Estados signatários participantes; ii) paridade participativa na estrutura organizacional, assegurando a efetiva igualdade dos membros; iii) pluralidade de Estados envolvidas pelo organismo.

Os organismos internacionais se consubstanciam em uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, nomeadamente os Estados. São constituídos por meio de ato internacional, como regra, o tratado, e caracterizados por relativa permanência. A sua organização se dá por meio da edição de regulamento e o seu funcionamento por meio de órgãos de direção próprios. Há a previsão de consecução de metas e objetivos comuns, identificados por seus membros fundadores (Figueiredo, 2021, p. 360).

Depois de constituídas, as organizações adquirem personalidade internacional própria e independência de seus membros constituintes, na esfera internacional. Em razão disso, podem adquirir direitos e contrair obrigações, em seu nome e por sua conta e risco, podendo, ainda, celebrar tratados com outras organizações internacionais e com outros Estados (Figueiredo, 2021, p. 360).

No tocante à instituição de organismos, voltados ao processo de pacificação mundial e de estruturação universal do comércio internacional, destacam-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), porque são tidos como instrumentos de realização da própria justiça econômica, em caráter global.

A Carta fundacional da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, destacou, nos artigos 55 e 56, que a cooperação internacional no campo econômico e social, para viabilizar condições de estabilidade e bem-estar, é instrumento necessário às relações pacíficas e amistosas entre os Estados. Abstrai-se que a pobreza e a marginalização dos Estados, dos frutos do comércio internacional, são vetores que tencionam as relações internacionais e a paz mundial, motivo pelo qual precisam ser superados.

Com ênfase na implementação da cooperação internacional no campo econômico e social, a Carta da ONU instituiu o Conselho Econômico e Social das

Nações Unidas (ECOSOC)¹⁰, que possui a competência de coordenar, revisar e estabelecer o diálogo sobre políticas e recomendações, relacionadas às questões econômicas e sociais, bem como a implementação de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente (ONU, 1945, art. 62.1).

O ECOSOC criou comissões regionais ao redor do mundo, para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, em um regime de cooperação entre os Estados do restante do mundo. Desde 1947, foram criadas 5 comissões: a Comissão Econômica para a África (ECA) com sede em Adis Abeba, na Etiópia; a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), sediada em Bancoc, na Tailândia; a Comissão Econômica para a Europa, (ECE) que funciona em Genebra, Suíça; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cuja sede é em Santiago, no Chile, e; a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ESCWA), com sede em Beirute, no Líbano (ONU, 2019).

As comissões regionais das Nações Unidas foram fundadas no objetivo de contribuir com o desenvolvimento econômico e social da região ligada à sua criação. Elas devem coordenar ações encaminhadas à promoção do desenvolvimento e reforçar as relações econômicas dos Estados, entre si e com os outros Estados do mundo. Essas comissões promovem estudos sobre os problemas de suas regiões e fazem recomendações aos governos e Agências Especializadas.

Para viabilizar o implemento de ações direcionadas, em regime de cooperação e solidariedade, a Carta da ONU também autorizou a criação de entidades especializadas, instituídas por acordos intergovernamentais e com responsabilidades internacionais, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, que são vinculadas às Nações Unidas (ONU, 1945, art. 62.1).

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional (FMI) são exemplos de organizações ou agências internacionais especializadas, ligadas à ONU, que têm

¹⁰ O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) tem por competência realizar estudos e propor normas à Assembleia Geral. Ele é composto por 54 Estados, com mandato de nove anos, renovando-se 18 Estados por vez, a cada 3 anos. O Conselho toma suas decisões por maioria dos votos. VARELLA, Marcelo D. Direito internacional público. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 143. E-book. ISBN 9788553609031. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788553609031/>. Acesso em: 09 out. 2023.

grande relevância para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, em escala mundial (Alves, 2013, p. 84).

As entidades especializadas são organizações criadas por acordos e tratados intergovernamentais, possuem atribuições internacionais em campos específicos e são ligadas à ONU por acordos de relacionamento. Ademais, atuam de modo global e são sujeitos de direito internacional público, podendo firmar tratados com outras organizações internacionais e Estados (Alves, 2013, p. 84).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são entidades especializadas que contam com governança e orçamento próprios e autônomos, sofrendo limitação de competência apenas pelos objetivos de seu instrumento constitutivo e pela função de coordenação da Assembleia Geral e do ECOSOC. Podem agir independentemente da ONU, por força dos instrumentos legais que regulam suas relações com as Nações Unidas (Alves, 2013, p. 84).

Além dos organismos intergovernamentais especializados, o Sistema das Nações Unidas, também é integrado por uma série de outros programas e fundos, criados com propósitos específicos, de caráter econômico, social, humanitário e outros, dentre os quais são exemplos: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT); a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Leonardo Vizeu Figueiredo (2021, p. 266) enaltece que:

Atualmente, as Nações Unidas e suas agências investem, em forma de empréstimo ou doações, cerca de US\$ 25 bilhões por ano em países com economias em desenvolvimento. Tais investimentos são destinados, precipuamente, à proteção de refugiados, ao fornecimento de auxílio alimentar, à superação de efeitos causados por catástrofes naturais, ao combate de doenças, ao aumento da produção de alimentos e da longevidade, à recuperação econômica, bem como à estabilização dos mercados financeiros.

A atuação da Organização das Nações Unidas está expressa em ideais que permitam o convívio pacífico entre os povos, como a preservação dos direitos humanos e da paz, bem como o progresso social. Dessa forma, diversas iniciativas

estatais devem se conformar a princípios e regras formulados pelos órgãos da ONU, principalmente no tocante às ações bélicas.

Contudo, “No plano das políticas econômicas, o papel da ONU é mais restrito. Sua participação e influência se dão por meio de Conferências permanentes, programas de ação, resoluções da Assembleia Geral e manifestações de seus Conselhos” (Aguillar, 2019, p. 498).

Como visto anteriormente, a ação da ONU foi essencial para a construção do Direito Internacional do Desenvolvimento, com destaque para a aprovação, em 1974, da Declaração do Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, editada pela Assembleia das Nações Unidas por meio da Resolução n. 3201 (S-VI).

O documento previu que os Estados devem trabalhar para a consecução de uma nova ordem econômica internacional, fundada na equidade, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação, a fim de corrigir desigualdades e retificar injustiças (ONU, 1974, art. 4º).

Outra declaração importante é a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, editada pela Assembleia das Nações Unidas por meio da Resolução n. 3281 (XXIX), também em 1974. O documento indicou a responsabilidade de cada Estado em viabilizar o seu próprio desenvolvimento e colocou a cooperação internacional como fator essencial à superação dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países, com o fulcro de diminuir a disparidade econômica existente entre eles (ONU, 1974).

Mais recentemente, a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento foi destaque na atuação das Nações Unidas, de promoção de veículos para o desenvolvimento.

Realizada pela primeira vez em 2002, a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento discutiu e formulou recomendações sobre o comércio internacional, ajuda oficial externa, investimentos estrangeiros diretos, redução da dívida, mobilização interna de recursos e eficaz estruturação financeira global, no objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico com a redução da pobreza¹¹.

¹¹ A Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento também foi realizada em 2008, na cidade de Doha, no Qatar, e em 2015, na cidade de Adis Abeba, na Etiópia.

A Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2002, na cidade de Monterrey, no México, adotou documento final, conhecido como “Consenso de Monterrey”, em que os Estados participantes acordaram que cada país é o principal responsável por seu próprio desenvolvimento econômico e social, devendo, para tanto, implementar políticas consistentes, boa governança e o resguardo ao Estado de Direito (ONU, 2002).

Na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, promovida pelas Nações Unidas, em 2015, na cidade de Adis Abeba, na Etiópia, os Estados firmaram documento em que se comprometeram a investir 0,7% do PIB do país para a assistência ao desenvolvimento, bem como acordaram um pacote de medidas para aumentar a ajuda dos Estados ricos para os Estados pobres (ONU, 2015).

Em se tratando do comércio internacional, embora esparso, o papel da Organização das Nações Unidas, de promoção do desenvolvimento é relevante, sobretudo porque parte do entendimento de que o progresso econômico, em escala mundial, é necessário à redução das desigualdades e da pobreza.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), a seu turno, é considerada a maior instância de regulação e solução dos conflitos oriundos do comércio internacional. Embora fundada em 1994, suas raízes de criação e funcionamento remontam no Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio de 1947.

Em razão de sua relevância para a construção de uma ordem política e econômica mais justa, bem como por conta de sua posição central no presente trabalho, a Organização Mundial do Comércio receberá análise mais detalhada, como se verá adiante.

Da construção das relações entre o comércio internacional e o desenvolvimento, vê-se que é indispensável garantir a unificação das necessidades de crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza, por meio de políticas nacionais e de instâncias internacionais, que primem, igualmente, pelos anseios de liberdade e igualdade dos povos, a fim de garantir, com equidade, as suas necessidades de crescimento e desenvolvimento.

Com raízes de fundação no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1947, a Organização Mundial do Comércio (OMC) entrou em vigor em 1994, meio século depois do projeto de criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), em 1944.

Por meio de cláusulas basilares, como a Não Discriminação, a OMC zela pela equânime participação de todos os Estados membros no comércio internacional. Nessa seara, a liberação do comércio internacional, é tida como instrumento de consecução do desenvolvimento, num ambiente em que medidas protecionistas, para a proteção do mercado interno, são combatidas com veemência.

Porque reconhece a disparidade de poder econômico existente entre os Estados membros, a OMC dispõe de instrumentos de governança especiais, para tutelar os interesses de Estados economicamente mais frágeis, para dirimir conflitos e para possibilitar a evolução do seu aparato normativo, com vistas à consecução do desenvolvimento. Nesta perspectiva, sobressaem o instituto do Tratamento Especial e Diferenciado, a sistematização do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e as discussões realizadas no âmbito das Conferências Ministeriais.

Essas temáticas serão tratadas ao longo do trabalho, a fim de estabelecer o horizonte normativo e organizacional à disposição da Organização Mundial do Comércio, no objetivo de fazer do comércio internacional veículo para a promoção do desenvolvimento dos Estados membros.

2 A GOVERNANÇA GLOBAL, O DISCURSO E O DESENVOLVIMENTO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O comércio internacional permite o intercâmbio de mercadorias e serviços, dentro da esfera extraterritorial de atuação dos agentes econômicos. A intensificação do fenômeno da globalização, por sua vez, tem implicado grandes desafios, pois coloca sob questionamento o papel dos Estados Nacionais, e de suas economias internas, em face da transnacionalização das relações negociais, que não respeitam limites territoriais.

Neste diapasão, o estudo abordará os negócios jurídicos na esfera do comércio internacional, bem como os nuances entre a globalização das relações negociais internacionais e os novos desafios colocados aos Estados, inseridos no sistema e no modo de produção capitalista.

A relação do homem com a sociedade e as influências que ele sofre, por conta do sistema em que está inserido, também serão objeto de abordagem, a partir das bases fundantes da Teoria Crítica, dispostas por Max Horkheimer, até os seus desdobramentos e releitura, colocados por Jürgen Habermas.

Em Jürgen Habermas, haverá destaque à criação da Teoria da Ação Comunicativa, com foco na linguagem e no discurso, e aos estudos sobre governança global, inseridos nas premissas de um direito cosmopolita, que prevê a proteção dos direitos dos cidadãos do mundo.

Por derradeiro, abordar-se-á o discurso de desenvolvimento na tutela do comércio internacional, com vistas ao atendimento dos anseios de progresso dos diferentes povos do mundo, por meio da atuação dos Estados diante das instâncias internacionais de governança global, especialmente, na Organização Mundial do Comércio.

2.1 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Difícilmente um Estado pode ser considerado autossuficiente nos diversos aspectos de sua economia. O intercâmbio internacional de mercadorias é necessário, para garantir o suprimento de bens e serviços eventualmente escassos e, em contrapartida, vender aquilo que se possui em abundância. Essa atividade,

regularmente praticada entre os Estados, enseja o comércio internacional, consubstanciado, basicamente, nas atividades de exportação e importação.

Quando exportador e importador firmam uma negociação dessa natureza, para a garantia jurídica desta negociação internacional, é necessário o estabelecimento de uma forma, um *modus operandi*, que seja lógico e coerente (Murta, 2013, p. 9). Com efeito:

Ao celebrar, pois, um acordo dessa natureza, é essencial que tudo fique absolutamente claro entre as partes, estabelecendo-se com muito cuidado os direitos e as obrigações de cada uma delas, a vigência do acordo, em que bases será firmado e, principalmente, a que legislação ficará subordinado (Murta, 2013, p. 9).

Esses cuidados são necessários, já que não existe uma lei específica, conforme se verá a seguir, que vise evitar um conflito de jurisdição entre parceiros internacionais, o que pode desencadear desentendimentos e atrasos na transação, ou mesmo, a ruptura da relação comercial.

O comércio internacional permite o intercâmbio de bens e serviços, dentro de uma seara marcada pela extraterritorialidade, vez que os negócios jurídicos firmados extrapolam as fronteiras dos Estados nacionais.

O Direito Negocial, por sua vez, compreende o conjunto de normas jurídicas de Direito Positivo que regem, descrevem, interpretam e direcionam os negócios jurídicos (Tepedino; Moraes; Barboza, 2004, p. 210), que podem estar inseridos nas relações jurídicas desenvolvidas na esfera pública ou privada, seja no direito interno ou internacional.

Segundo Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (1983, p. 3-4), o negócio jurídico é o ato jurídico cujo suporte fático tem como um dos elementos essenciais a manifestação da vontade, com o poder de criar, modificar ou extinguir direitos, pretensões, ações ou exceções, tendo como pressuposto o regramento da vontade.

O contrato é considerado o instrumento balizador dos negócios jurídicos e, em linhas gerais, possui identidade, quer para as relações negociais internacionais, quer para as relações negociais territoriais.

Orlando Gomes (2022, p. 42) discorre que o contrato é o negócio jurídico bilateral ou plurilateral, que gera obrigações e sujeita as partes à observância de conduta idônea, direcionado a satisfação dos interesses regulados. Nasce do encontro de declarações de vontade convergentes, emitidas com o objetivo de

constituir, regular ou extinguir uma relação patrimonial, que é mutuamente conveniente para os contratantes.

Na mesma senda, Silvio Rodrigues (2004, p. 9), define o contrato como uma espécie do gênero negócio jurídico, marcado pela bilateralidade, dissertando que os contratos se diferenciam dos atos unilaterais na medida em que decorrem do acordo de duas ou mais vontades, com vistas a produzir efeitos jurídicos.

Para Orlando Gomes (2022, p. 69), o contrato é o instrumento jurídico por excelência da vida econômica, essencial à regulamentação das relações advindas do liberalismo, que favorece a dominação de uma classe sobre a economia, considerada em seu conjunto.

O processo econômico, influenciado pelo desenvolvimento das forças produtivas, impôs a generalização das relações de troca e culminou na construção da figura do negócio jurídico, entendido como gênero do contrato, que é a espécie principal. O contrato surgiu como uma categoria que atende a todos os tipos de relações, entre sujeitos de direito e qualquer pessoa, sem considerar o alcance em razão de posição ou condição social¹² (Gomes, 2022, p. 39).

Em decorrência da crescente complexidade da vida social, a visão contemporânea de contrato foi modificada, eis que técnicas de formação de contratos em massa retiraram dos contratantes parte da autonomia e da liberdade de acordar o seu conteúdo. De igual modo, “A interferência do Estado na vida econômica implicou, por sua vez, a limitação legal da liberdade de contratar e o encolhimento da esfera de autonomia privada, passando a sofrer crescentes cortes, sobre todas, a liberdade de determinar o conteúdo da relação contratual”¹³ (Gomes, 2022, p. 40).

Discorrendo sobre as negociações ocorridas na esfera internacional, Nádya de Araújo (1999, p. 227-228) ressalta que “O contrato internacional traduz uma situação

¹² Segundo Orlando Gomes, “Não se levava em conta a condição ou posição social dos sujeitos, se pertenciam ou não a certa classe, se eram ricos ou pobres, nem se consideravam os valores de uso, mas somente o parâmetro da troca, a equivalência das mercadorias, não se distinguia se o objeto de contrato era um bem de consumo ou um bem essencial, um meio de produção ou um bem voluptuário: tratava-se do mesmo modo a venda de um jornal, de um apartamento, de ações ou de uma empresa”. GOMES, Orlando. Contratos. Barueri: Grupo GEN, 2022, p. 39. E-book. ISBN 9786559645640. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645640/>. Acesso em: 06 out. 2023.

¹³ Orlando Gomes disserta que, “Determinado a dirigir a economia, o Estado ditou normas impondo o conteúdo de certos contratos, proibindo a introdução de certas cláusulas, e exigindo, para se formar, sua autorização, atribuindo a obrigação de contratar a uma das partes potenciais e mandando inserir na relação inteiramente disposições legais ou regulamentares.”. GOMES, Orlando. Contratos. Barueri: Grupo GEN, 2022, p. 40. E-book. ISBN 9786559645640. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645640/>. Acesso em: 06 out. 2023.

jurídica complexa, pois envolve diversos aspectos da relação jurídica, e nem todos poderão ser tratados conjuntamente”.

Irineu Strenger (2003, p. 31), a seu turno, discorre que os contratos internacionais são balizadores do comércio internacional, bem como das relações internacionais. Do mesmo modo como no direito interno, o contrato é o instrumento válido a ensejar certeza e segurança às partes contratuais, também no âmbito das relações internacionais.

Embora os contratos de direito interno possam apresentar coincidências nominais com os contratos internacionais, não há identificação entre os modos contratuais, considerados na sua essência. Segundo Irineu Strenger (2003, p. 31), os contratos internacionais são consequência do intercâmbio entre Estados e pessoas e, por isso, apresentam peculiaridades diferentes daquelas usualmente conhecidas e utilizadas nas contratações circunscritas a um único território.

Nos contratos de direito interno as partes contratantes, o objeto contratual, a formação, o aperfeiçoamento, bem como os efeitos do negócio jurídico, encontram-se regidos por um único ordenamento jurídico (Strenger, 2003, p. 31).

Nos contratos internacionais, por sua vez, há incidência regulatória de mais de um ordenamento jurídico. Tendo em vista as especializações que compõem o comércio internacional, as contratações desenvolvidas ainda se submetem às exigências instrumentais advindas de pactos e convenções, que representam o amparo de necessidades concretas (Strenger, 2003, p. 31).

Os contratos comerciais internacionais possuem características especiais, afetas às matérias de cunho comercial. Nesta seara, José Maria Espinar Vicente (1977, p. 15) define o contrato comercial internacional por intermédio dos seguintes elementos¹⁴:

- i) promovem o intercâmbio de mercadorias, serviços e capitais, entre empresas pertencentes a diferentes países;
- ii) no mínimo, uma das partes desempenha papel preponderante no meio econômico internacional, no que concerne a matéria objeto do acordo;

¹⁴ Os elementos que permitem a caracterização dos contratos internacionais, segundo José Maria Espinar Vicente, partem do pressuposto de que as partes atuam na formação contratual com igualdade de forças. Contudo, há outros tipos de contratos internacionais, cujas bases contratuais, não estão incluídas neste conceito, como os contratos de trabalho e de consumo que sejam internacionais. Nestes contratos, a falta de igualdade de forças deve ser compensada por intermédio de intervenção normativa, apta a compensar a hipossuficiência de uma das partes. CARNIO, Thaís Cíntia. **Contratos internacionais: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 15.

- iii) pelo motivo da concentração oligopolista dos bens e à atual estrutura do comércio mundial, afetam aos Estados pactuantes e a todos os países que integram a área do mercado dos bens ou serviços aos quais se referem;
- iv) devido à organização transnacional dos poderes econômicos privados, colocam em risco interesses corporativos do conjunto de empresas que se dediquem habitualmente ao setor de atividades em que se inclua a operação;
- v) suas formas, geralmente, possuem características peculiares, tais como: homogeneidade de suas disposições, existência de cláusulas de submissão, arbitragem, emprego de terminologia unificada.

Irineu Strenger (2003, p. 470-471), por sua vez, define que os contratos internacionais do comércio são todas as manifestações, bilaterais ou plurilaterais, da vontade livre das partes. O objeto desses contratos são relações patrimoniais ou de serviços, cujos elementos de conexão estão vinculados a dois ou mais ordenamentos jurídicos extraterritoriais, considerando o domicílio, a nacionalidade, a sede principal dos negócios, bem como o lugar do contrato, de sua execução, ou qualquer outra circunstância que possa indicar o Direito aplicável.

Entende-se que os contratos comerciais internacionais são aqueles em que, mediante análise, há identificação de elementos de conexão¹⁵ que os remetem a mais de um sistema jurídico, potencialmente aplicável, seja à sua análise, formação ou interpretação.

No entanto, que a Convenção de Viena Sobre Compra e Venda Internacional de Mercadorias (CISG), editada pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), em 1980, indica, como campo para a incidência dos seus termos, o estabelecimento das partes contratantes em Estados diferentes (UNCITRAL, 1980, art. 1º, §1º).

No âmbito de dar ênfase à essa dualidade de estabelecimentos, a Convenção de Viena, no §3º do artigo 1º, exclui outros critérios para a internacionalização do contrato de compra e venda, prevendo que a aplicação da Convenção não levará em consideração a nacionalidade das partes ou o caráter civil ou comercial das partes ou do contrato (UNCITRAL, 1980).

A incidência da Convenção de Viena, entretanto, não é automática, não bastando que as partes contratantes tenham seus estabelecimentos em Estados

¹⁵ Para Irineu Strenger, os elementos de conexão são expressões legais de conteúdo variável, que permitem a determinação do direito aplicável à relação jurídica em questão, quando sobre ela há incidência de mais de um ordenamento jurídico. STRENGER, Irineu. **Direito internacional privado**. 4. Ed. São Paulo: LTr, 2000, p. 268.

distintos¹⁶. É necessário que tais Estados sejam partes contratantes da Convenção (UNICTRAL, 1980, art. 1º, §1º, *a e b*).

Outra hipótese de aplicabilidade da Convenção de Viena se dá por intermédio das regras de conflitos de leis de Direito Internacional Privado. Logo, “quando as regras de Direito Internacional Privado conduzam à aplicação da lei de um Estado contratante”, a Convenção será aplicada (UNCITRAL, 1980, art. 1º, §1º, *b*).

Considerado doutrinariamente ou a partir das normativas da UNCITRAL, o contrato de compra e venda internacional estabelece uma relação jurídica entre parceiros comerciais e tem o objetivo de regulamentar os direitos e as obrigações das partes, relativamente a determinado objeto.

José Carlos de Magalhães (2006, p. 266) coloca o objeto como critério de destaque, na identificação do contrato internacional. Havendo transferência de bens ou de serviços, de um Estado para o outro, há negócio jurídico internacional.

No negócio jurídico internacional, é evidente que há mais de uma ordem jurídica a regular as relações entre as partes contratantes. Dessa forma, seja em um contrato de compra e venda, de prestação de serviço, ou de empréstimo, se o produto vendido, o serviço realizado ou o valor emprestado se desloca, de uma ordem jurídica para outra, o contrato é internacional (Magalhães, 2006, p. 266).

A natureza jurídica dos contratos comerciais internacionais, a seu turno, é a de negócio jurídico, dada a negocialidade comum a todos eles. Para Irineu Strenger (2003, p. 467), “Os contratos estão, inevitavelmente, subsumidos à teoria dos atos jurídicos e, nessas circunstâncias, toda construção dogmática deve admitir este pressuposto”¹⁷.

¹⁶ Jacob Dolinger e Carmem Tibucio discorrem que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) do Brasil aceita a incidência do regime jurídico criado pela CISG, sobre os contratos de compra e venda de mercadorias entre contratantes com estabelecimentos em Estados diferentes, quando: (i) ambos os Estados forem ratificantes da CISG – art. 1(1)(a); ou, por força do art. 1(1)(b), quando (ii) as regras de conexão assim determinarem; (iii) a CISG esteja em vigor no ordenamento escolhido pelas partes; (iv) as partes escolhem a convenção como *lex mercatoria*; (v) houver aplicação indireta do direito estrangeiro. DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmem. *Direito Internacional Privado*. Barueri: Grupo GEN, 2019, p. 684. E-book. ISBN 9788530988616. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988616/>. Acesso em: 06 out. 2023.

¹⁷ A nota específica do ato jurídico, mediante o qual se possa distinguir do fato jurídico, reside no fim prático a que se dirige o processo convencional e que, necessariamente, deve resultar na produção de efeitos jurídicos. STRENGER, Irineu. **Contratos internacionais do comércio**. 4. Ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 467.

Todo o processo constitutivo do contrato comercial internacional, desde a sua formação até a sua finalização, entendida como a execução de seu objeto, revela-se estruturalmente um negócio jurídico (Strenger, 2003, p. 467).

Os elementos basilares do negócio jurídico comercial internacional são a declaração de vontade e o cumprimento de uma prestação, ao lado do elemento espacial, entendido como o âmbito de aplicação das leis (Strenger, 2003, p. 467).

No tocante à vontade, Irineu Strenger (2003, p. 468) entende que ela é a criadora do negócio jurídico. A vontade não é apenas a essência, mas o princípio ativo e gerador do negócio jurídico. Se a vontade está ausente, ou viciada por erro, violência ou dolo não há negócio jurídico.

Nos contratos internacionais, a vontade ainda desempenha função tipificadora. O comércio internacional, entendido como *lex mercatoria*, determina, de modo gradativo, o desaparecimento dos formalismos, fazendo valer muito mais a vontade das partes, alargando os limites de ultrapassagem do Direito Positivo, para que o negócio celebrado alcance a produção de efeitos jurídicos, com penetração incontestada (Strenger, 2003, p. 468).

Irineu Strenger (2003, p. 463) enumera que os contratos internacionais contêm substratos fáticos, formados a partir de dados sensíveis a todas as atividades operacionais do comércio internacional. Como não se trata de uma especialização do Direito, mas de uma profissionalização das atividades comerciais, os contratos internacionais refletem a vontade negocial, com preponderância sobre os aspectos jurídicos.

Irineu Strenger (2003, p. 463) também cuida de ressaltar que, como instrumento de ação para o comércio internacional, a eficácia convencional dos contratos internacionais remanesce com fulcro no atingimento de sua execução, já que se fundamentam em sistemas principiológicos, mais do que legais.

Isso significa que, ao contrário dos cânones tradicionais que orientam a averiguação da conformação contratual, por intermédio dos quais a análise de suas condições de formação e de validade recaem sobre o consentimento, objeto, causa e seus efeitos, a contextura jurídica do contrato internacional repousa mais na sua execução do que nos outros elementos formadores da avença (Strenger, 2003, p. 465-466).

Em razão disso, Irineu Strenger (2003, p. 466) discorre que “[...] um contrato internacional de comércio é a constatação de uma situação e a definição de um quadro

de ação”. Trata-se, pois, de um elemento dinâmico, que, periodicamente, permite verificar se as condições sobre as quais foi construído permanecem as mesmas, para, a despeito de alterações nas circunstâncias, possibilitar às partes contratantes decidirem se desejam seguir com a colaboração, mediante complementação que permita contornar a nova situação, ou mesmo limitar ou suspender a atividade decorrente do acerto contratual.

O processo de contratação está sujeito à ocorrência de contratempos, riscos e, mesmo, à ocorrência de inadimplemento. Por muito tempo, a ausência de uma jurisdição internacional fez com que o equilíbrio almejado adviesse da evença realizada pelos próprios contratantes, em exercício do princípio da autonomia da vontade negocial (Glitz, 2011, p. 5-6).

Aos poucos, as construções dos contratantes se consolidaram e foram encampadas por entidades internacionais, que passaram a lhes desenvolver conteúdo teórico (Glitz, 2011, p. 6). Contemporaneamente, o conteúdo normativo e principiológico, que determina as regras para os negócios jurídicos internacionais, está inserido na noção da *Lex Mercatoria*.

Irineu Strenger define *Lex Mercatoria* como “[...] um conjunto de procedimentos que possibilita adequadas soluções para as expectativas do comércio internacional, sem conexões necessárias com os sistemas nacionais e de forma juridicamente eficaz” (2003, p. 283).

O Autor ainda informa que:

A criação da *Lex Mercatoria*, originária das exigências do comércio interno e internacional, como mecanismo para satisfazer as necessidades de desenvolvimento de certas atividades cujo processo expansionista encontrava, por vezes, obstáculos econômicos técnicos. Essa prática, de fato, consolidou-se como sendo a melhor solução, tanto para efeito de garantir melhores lucros como para o aperfeiçoamento do intercâmbio negocial (Strenger, 2003, p. 283).

Antonio Carlos Rodrigues Amaral (2004, p. 60) afirma que as fontes formais da nova *Lex Mercatoria* são os contratos-tipo, as condições gerais de compra e venda, as condições gerais do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON), os Termos Internacionais de Comércio (INCOTERMS) e as leis uniformes.

O Autor ainda menciona as sentenças arbitrais, bem como os trabalhos de unificação, consolidação e síntese, sobre os quais vêm se dedicando várias instituições internacionais, como a Câmara de Comércio Internacional (ICC), o

Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT) e a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) (Amaral, 2004, p. 31).

Como fonte da nova *Lex Mercatoria*, Antonio Carlos Rodrigues Amaral (2004, p. 60-61) também faz alusão à importância dos usos e costumes do comércio, dos tratados internacionais, especialmente os multilaterais, como os oriundos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os constitutivos de blocos regionais, como o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (UE).

A *Lex Mercatoria* é entendida, portanto, como um conjunto de regras transnacionais, advindas de práticas constantes nos negócios jurídicos internacionais, como resultado de montagens jurídicas e cláusulas contratuais, utilizadas de modo reiterado (Magalhães, 2006, p. 283). Estes institutos são reconhecidos por meio de sentenças arbitrais, que lhes conferem efetividade, e ganham uniformidade por meio de sua inserção em instrumentos normativos internacionais.

Na medida em que se verifica o direito uniforme, aquele considerado espontâneo, e o direito uniformizado, decorrente de acordos convencionais relativos aos contratos, haverá menos conflitos e, conseqüentemente, menos necessidade de se recorrer às normas de Direito Privado sobre conflito de leis (Dolinger; Tiburcio, 2019, p. 651).

Jacob Dolinger e Carmem Tiburcio (2019, p. 651) discorrem que “Já se afirmou que o direito internacional privado é menos relevante no campo dos contratos do que nas outras áreas do direito, devido à semelhança das normas que regem o direito contratual nos diversos sistemas jurídicos nacionais [...]”. Essa semelhança vem se ampliando, motivada por iniciativas aprovadas por diversas fontes internacionais, que objetivam dar uniformidade às normas que regem as relações contratuais, dirimindo, portanto, a possibilidade de ocorrência de conflitos.

Os contratos possuem grande relevância econômica e jurídica, porque são a forma típica de circulação de direitos e obrigações. Outrossim, a alta complexidade dos negócios jurídicos internacionais e a sua relevância para o incremento do comércio mundial globalizado, justificam a sua tutela no seio de instâncias internacionais de regulação e solução de conflitos.

No centro da tutela das relações comerciais globalizadas, está a Organização Mundial do Comércio, cujos acordos objetivam a remoção das barreiras-tarifárias e não-tarifárias, que podem ser instituídas pelos Estados membros.

Contudo, enquanto as regras da OMC regulam as relações comerciais entre os Estados, José Carlos de Magalhães (2006, p. 264) observa que as relações “[...] que envolvem o setor privado continuam a ser disciplinadas pelo contrato, que é o instrumento regulador de negócios, interessando a comerciantes no mesmo ou em países distintos”.

Apesar da origem distinta, há simbiose entre as contratações internacionais privadas e a atuação dos Estados, diante de foros internacionais de representação, como a OMC. Isso acontece porque, quando atuam diante da OMC, em busca da negociação de regras de comércio favoráveis ou em busca do afastamento de medidas de comércio contrárias aos acordos multilaterais, os Estados o fazem em benefício das contratações privadas, realizadas pelo seu próprio povo.

A despeito da possibilidade de discussão das regras de comércio internacional diante de foros globais de representação, Wagner Menezes (2013, p. 23) salienta que o mecanismo intensifica o diálogo entre os povos e faz com que o Direito Internacional sofra profundos impactos em sua estrutura, que ampliam a sua abrangência e o exercício do complexo de competências a ele conferido pelos Estados.

Com a criação de foros globais de representação, surgiram também fontes normativas, que conduzem a produção de regras de conduta para o Direito Internacional. Surgiram, ainda, novos sujeitos, atores que pleiteiam condições de participação direta nos foros globais normativos e na produção de regras. Princípios se consolidaram e novos mecanismos de solução de controvérsias foram criados. Aos Tribunais Internacionais foram atribuídas inovadoras e abrangentes competências, ressignificando o conceito de acesso à justiça no plano internacional (Menezes, 2013, p. 23-24).

Dessa maneira, o trato das tendências unificadoras dos nuances que envolvem os negócios jurídicos comerciais internacionais é de extrema relevância, porque promove o alcance de um espaço efetivo de desenvolvimento das relações econômicas globalizadas, permeadas por um mínimo de segurança jurídica, justiça e equidade.

2.2 A GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DOS ESTADOS DIANTE DA EXPANSÃO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Embora a definição clássica de negócio jurídico tenha o seu objeto direcionado às relações jurídicas privadas, o conceito rapidamente se expandiu para o âmbito das relações jurídicas públicas, que envolvem o Estado.

É na esfera pública de desenvolvimento das relações negociais que se torna possível a análise do protagonismo dos entes privados na sociedade globalizada, bem como os novos desafios impostos ao Estado, diante da necessidade de resolução dos conflitos oriundos das contratações internacionais, que extrapolam os limites territoriais convencionais.

O fenômeno da globalização está ligado ao intercâmbio global de bens, produtos, comunicações e indivíduos. O seu surgimento e evolução costumam estar relacionados à expansão do modo de produção capitalista, cujos avanços tecnológicos impulsionaram o processo de internacionalização e conexão das relações econômico-sociais.

O período das Grandes Navegações, compreendido entre os séculos XV e XVI, preconiza o início do processo de integração do espaço econômico internacional. A partir daí, considerando um período mínimo de 130 anos, o fenômeno da globalização pode ser dividido em 3 fases¹⁸.

A primeira fase da globalização está compreendida entre 1870 até 1913, e se caracterizou pela elevada mobilidade de capitais e de mão-de-obra, junto com um auge comercial, que consolidou o capitalismo enquanto sistema econômico internacional, dentro de uma lógica mais baseada na redução dos custos de transporte do que no livre comércio (CEPAL, 2002, p.18).

A primeira fase da globalização foi interrompida com a Primeira Guerra Mundial e cedeu lugar a um período caracterizado pelo fracasso em reconstruir tendências prévias, na década de 1920, e pela franca retração do processo de globalização, na década de 1930 (CEPAL, 2002, p. 18). O período que se seguiu marcou a expansão colonialista dos países europeus para os continentes africano e

¹⁸ Em estudo publicado em 2002, intitulado “Globalização e desenvolvimento”, a CEPAL identificou 3 fases referentes ao fenômeno da globalização, tendo por base o entendimento adotado pelos historiadores modernos. CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. Brasília: NU. CEPAL, 2022, p. 18. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d1802af9-2e88-4f08-8bde-07c25373dc45/content>. Acesso em: 18 set. 2023.

asiático, havendo, ainda, substancial avanço dos meios de comunicação e de transportes, bem como dos processos de urbanização e industrialização.

Após a Segunda Guerra Mundial, uma nova etapa de integração global foi identificada, compreendida entre 1945 e 1973. Esta segunda fase da globalização se caracterizou pelo esforço para a criação de instituições de cooperação internacional em matéria financeira e comercial, bem como pela expansão do comércio de produtos manufaturados entre os países desenvolvidos. O período ainda foi marcado pela baixa variedade de modelos de organização econômica no mundo e por uma baixa mobilidade de capitais e de mão-de-obra (CEPAL, 2002, p. 18).

O ponto de ruptura, e início da terceira fase da globalização, tem lugar no início da década de 1970. Compreendida no último quarto do século XX, esta fase é caracterizada pela gradual generalização do livre comércio, a crescente presença de empresas transnacionais, com sistemas de produção integrados, a elevada mobilidade de capitais, uma tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento e a subsistência de restrições aos movimentos da mão-de-obra (CEPAL, 2002, p. 18-19).

O fenômeno da globalização das relações comerciais, que inseriu os negócios jurídicos, de modo definitivo, na esfera internacional, vem se desenvolvendo e se intensificando ao longo dos anos.

As raízes do fenômeno da globalização guardam relação com as revoluções tecnológicas, especialmente aquelas que alcançaram a redução os custos de transporte, informação e comunicações. O estreitamento do espaço, no sentido econômico do termo, é o efeito advindo da redução dos custos e do desenvolvimento de novos meios de transporte (CEPAL, 2002, p. 19).

A informação em “tempo real”, a seu turno, apareceu, inicialmente, com o telégrafo, e se estendeu, posteriormente, com o telefone e a televisão. Contudo, o acesso maciço à informação é a principal característica das tecnologias mais recentes de comunicação, que conseguiram reduzir expressivamente os custos de acesso, conquanto não tenha havido redução no custo de processamento e de seu emprego de forma útil (CEPAL, 2002, p. 19).

A intensificação do fenômeno da globalização foi fortemente impulsionada pela criação de novas tecnologias de produção, de publicidade e de informação. A despeito do seu conceito, Fernando Herren Aguillar (2019, p. 59) suscita que:

Globalização significa o fenômeno econômico de busca de conquista de mercados sem restrições às fronteiras nacionais, o fenômeno político da crescente interdependência dos países, o fenômeno cultural de influências recíprocas entre habitantes de países diversos, o fenômeno social do frequente deslocamento e fixação de residência de habitantes de um país em outros, o fenômeno tecnológico da revolução informática e das telecomunicações, o fenômeno financeiro dos investimentos especulativos planetários, causando simultaneamente a reestruturação dos agentes econômicos, a transformação do papel do Estado e do direito em todos os países envolvidos.

Ulrich Beck (1999, p. 46), a seu turno, trata a globalização como um paradoxo, que incute novos desafios à postura dos Estados e das pessoas. Para ele, a globalização significa:

[...] a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil, e o acolhimento de algo a um só tempo familiar, mas que não se traduz em um conceito, que é de difícil compreensão, mas que transforma o cotidiano com uma violência inegável e obriga todos a se acomodarem à sua presença e a fornecer respostas (Beck, 1999, p. 46 e 47).

José Eduardo Faria (2004, p. 52), por sua vez, trata o conceito de globalização como um vasto e complexo conjunto de processos que estão interligados, enfatizando que a globalização consiste:

No processo de integração sistêmica da economia em nível supranacional, deflagrada pela crescente diferenciação estrutural e funcional dos sistemas produtivos e pela subsequente ampliação das redes empresariais, comerciais e financeiras em escala mundial, atuando de modo cada vez mais independente dos controles políticos e jurídicos ao nível nacional (Faria, 2004, p. 52).

Embora a análise basilar da globalização esteja relacionada à economia, e à sua evolução no capitalismo avançado, os reflexos deste fenômeno podem ser compreendidos por intermédio de várias reflexões, seja no campo social, político, jurídico ou cultural.

Dentre os reflexos mais emblemáticos advindos da expansão do fenômeno da globalização, está o enfraquecimento da capacidade de resposta dos Estados nacionais, à contenção e solução dos litígios decorrentes dos negócios jurídicos internacionais.

Neste sentido, Ulrich Beck (1999, p. 30) salienta que a globalização é um

fenômeno irreversível, que implica processos em razão dos quais os Estados veem sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais.

Elizabeth Accioly (2006, p. 70) pontua que, no seio da globalização, formou-se uma rede de negócios que tende a enfraquecer progressivamente o poder dos Estados, já que o ambiente econômico se sobrepõe ao político, fazendo com que os Estados percam o controle de sua soberania interna e externa.

Na mesma senda, José Eduardo Faria (2010, p. 37-41) sustenta que, na dinâmica do comércio internacional, os Estados tendem a perder autonomia para o mercado, enquanto instância de coordenação da vida social.

Segundo o Autor, a noção de soberania tem sido modificada, a fim de melhor adequá-la à ordem jurídica internacional, pois atributos formais relacionados ao princípio, como supremacia, incondicionalidade, inalienabilidade, indivisibilidade, centralidade e unidade do Estado, têm sido progressivamente relativizados (Faria, 2010, p. 37-41).

Enquanto o conceito de soberania está ligado à ideia de territorialidade, a atuação dos agentes econômicos ultrapassa as fronteiras estatais quase sem nenhum controle, o que implica a necessidade de regulação do comércio internacional por intermédio de diretrizes que também sejam internacionais. Em consequência, espaços tradicionalmente reservados ao Direito e à política tendem a não mais coincidir com o espaço territorial, o que levanta questões sobre o alcance e a efetividade da soberania dos Estados (Bergamaschi; Muniz; Cenci, 2020, p. 161-162).

Os novos contornos dados ao conceito de soberania estatal determinam a profunda interação entre as ordens interna e internacional, de modo que, para o completo reconhecimento dos Estados na ordem jurídica internacional, é imprescindível a adesão a documentos internacionais, bem como o respeito aos compromissos assumidos internacionalmente (Bergamaschi; Muniz; Cenci, 2020, p. 162).

É possível considerar que, ocasionalmente, a transformação política mundial mais importante, do final do século XX, tenha sido a progressiva passagem do sistema político do Estado Nacional para um Estado que está sujeito às obrigações internacionais.

O Estado Nacional é resultado das transformações históricas que marcaram a passagem da Era Medieval para a Era Moderna. No entanto, gradativamente,

pressões políticas e econômicas internacionais afetaram as suas características principais, como a ideia de soberania e de independência política¹⁹ (Aguillar, 2019, p. 44).

Diz-se que o Estado nacional, territorializado e submetido a um governo próprio, iniciou um processo de inserção em comunidades mais amplas, tanto ao ingressar de forma ativa nos processos regionais de integração, como a União Europeia, como a ser cooptado pela rede transnacional. Isso ocorre em virtude da inoperância do Estado para controlar e gerenciar questões transnacionais, oriundas de instituições financeiras, das informações de mídia, enfim, do discurso global (Gonçalves; Stelzer, 2009, p. 10.959).

Neste diapasão, o conceito tradicional de soberania, atrelado à plenitude do poder estatal, enquanto sujeito único e exclusivo de gerenciamento sobre determinado território e povo, entrou em acentuado declínio, bem como o próprio conceito de Estado Nacional, que tem o seu papel condicionado à globalização (Gonçalves; Stelzer, 2009, p. 10.959).

Jürgen Habermas (2001, p. 87) observa que a perda da capacidade de controle político destes eventos, pelo Estado Nacional, pode ser compensada em nível internacional, com a adesão às organizações internacionais especializadas.

Neste processo, a soberania do Estado territorial tem passado por um fenômeno de “enfraquecimento”, pois a crescente interdependência exige que a soberania nacional seja conciliada com o destino efetivo da sociedade mundial, com discussão, na seara extraterritorial, de questões que se entrelaçam, como a ecologia, a economia e a cultura (Habermas, 2001, p. 87).

Irromperam governos no âmbito regional, internacional e global que possibilitam um “governar” para além dos Estados Nacionais e que compensam, ainda que parcialmente, a perda de capacidade de ação nacional, em algumas de suas funções tradicionais (Habermas, 2001, p. 90).

¹⁹ Fernando Herren Aguillar tece suas considerações na seara do Direito Econômico, suscitando que “O Direito Econômico nacional passa a levar em consideração novos fatores para implementar sua regulação. Políticas econômicas devem ser ponderadas pelas regras da OMC, orçamentos públicos são contingenciados por acordos de empréstimos com o FMI, financiamentos obtidos do Banco Mundial por governos ou empresas públicas precisam submeter-se às regras de liberação de verbas dessa instituição, decisões de permitir ou proibir fusão de empresas no Brasil devem levar em consideração a dimensão do comércio internacional, medidas que seriam eficazes na economia doméstica tornam-se infrutíferas quando os jogadores são espalhados por todo o globo”. In: AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 44.

No âmbito econômico, isso pode ser observado nas relações dos Estados com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Mundial, ou para com a Organização Mundial do Comércio e seus acordos, como também em outras searas, como a Organização Mundial da Saúde, a Agência Atômica Internacional ou para as agências especializadas da ONU (Habermas, 2001, p. 90).

Os acordos internacionais fixados, por meio da atuação dos Estados diante destes organismos, enfatizam ainda mais a transposição das fronteiras entre a política interna e a externa.

Essas bases são legitimadoras da tutela especializada de direitos em organizações internacionais globais especializadas, que, conquanto já existentes, enfrentam grandes desafios, por conta do constante movimento nacionalista de muitos Estados.

Organismos multilaterais, criados sob o modelo intergovernamental, têm reduzida capacidade de deliberação, em relação aos seus Estados membros. É muito diferente do que ocorre no modelo de relações supranacionais, em que há delegação de competência a um ou mais organismos externos, que passam a ter competência para decidir e legislar, mesmo contra a vontade de um Estado membro. Apesar de parecer tímido, o modelo de relações intergovernamentais representou uma importante transformação na evolução do Estado Nacional (Aguillar, 2019, p. 54).

Fernando Herren Aguillar (2019, p. 55) ainda pontua que “A relativização da soberania, porém, não pode ser vista como um processo contínuo e insofismável”, vez que a própria Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, adotada em 1974 pela Assembleia Geral da ONU, registrou que “Todo Estado tem, e exerce livremente, plena e permanente soberania, inclusive, posse, uso e disposição sobre toda a sua riqueza, recursos naturais e atividades econômicas”.

O Estado Nacional é aquele que preponderou até o final da Segunda Guerra Mundial, e por um conceito de soberania muito pronunciado, caracterizado pelo forte nacionalismo. O aprofundamento das relações intergovernamentais foi um ajuste necessário, para reduzir o impacto dos conflitos de interesse, e levou, após a Segunda Guerra Mundial, ao desenvolvimento de diversos organismos internacionais, como a ONU, o FMI, o GATT e a Comunidade Econômica Europeia (Aguillar, 2019, p. 56).

Fernando Herren Aguillar (2019, p. 56) suscita, que a última etapa, seria o resultado da evolução das relações intergovernamentais, a fim de alcançar o *status* de relações supranacionais, sob a observância de que “Relações supranacionais

envolvem decisões tomadas não pelos países individualmente, mas por órgãos criados por tratados intergovernamentais, que têm poderes para regular matérias em todos esses países, mesmo que alguns deles não queiram”²⁰.

Os Estados têm perdido sua soberania em virtude dos acontecimentos, mas isso não quer dizer que eles não lutem pelo privilégio de ditarem os seus próprios destinos, econômicos e políticos. Portanto, ainda que se considere a disseminação da ideia de que a soberania é hoje enfraquecida, isso não deve permitir a conclusão de que ela não é fortemente desejada pelos Estados. Em verdade, os Estados lutam arduamente pela soberania, no cenário internacional (Aguillar, 2019, p. 56).

Para a efetiva tutela dos direitos em nível global, Luigi Ferrajoli (2005, p. 118) destaca a necessidade de existência de instituições internacionais, dedicadas à garantia da mediação de conflitos, à regulação de mercado e à proteção de direitos e bens fundamentais.

Isso se deve à exigência de contenção das externalidades advindas da globalização, que inaugurou a necessidade de uma política global, para diversos setores da sociedade, principalmente em razão da transferência de poderes e funções públicas, para ambientes fora dos limites territoriais estatais. Neste ambiente, de governança global, o destino de cada país está cada vez menos atrelado à sua política interna e mais com as decisões supranacionais, que envolvem poderes econômicos globais (Ferrajoli, 2005, p. 110).

José Eduardo Faria (2010, p. 42) discorre que a dinâmica do mercado globalizado submete os Estados a mecanismos reguladores, fiscalizadores e controladores, advindos de diversos órgãos e organismos multilaterais. Quando se fala em relações internacionais, há imprescindibilidade de observância às normativas oriundas destas fontes.

As normativas internacionais efetivamente se entrelaçam, sobretudo às que tutelam o direito do comércio internacional. São exemplos aquelas provindas do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização

²⁰ Fernando Herren Aguillar discorre que “Finalmente chegamos a um momento em que alguns países consideram insuficientes as relações intergovernamentais para alguns assuntos e passaram para o plano das relações supranacionais. É o caso da União Europeia, em alto grau de efetividade, e da UEMOA (União Monetária e Econômica da África Ocidental), da CEMAC (Comunidade Econômica e Monetária da África Central) e da CAN (Comunidade Andina), com resultados práticos inferiores às promessas contidas nos respectivos tratados. Na sua forma mais elaborada, os blocos econômicos são caracterizados por relações supranacionais. AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 56.

Mundial do Comércio (OMC), bem como aquelas estabelecidas pela Câmara de Comércio Internacional de Paris (ICC) e os modelos de direito contratual e legislação internacional, propostos pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL).

O adensamento do contexto de interdependência dos povos, decorrente da globalização, introduziu profundas modificações na forma de atuação e de formulação de políticas pelos Estados, tanto ao pleitear a criação de normas, como o exercício de governança para além das próprias fronteiras.

Há uma forte contradição entre a globalização e o nacionalismo. De um lado, o Estado Nacional cultua valores nacionais e aprecia a soberania interna e a produção nacional. Por outro lado, a globalização exerce pressões contra o xenofobismo e a favor do livre acesso, de produtos estrangeiros, aos mercados nacionais, bem como para que capitais e empresas estrangeiros assumam posições importantes na economia local (Aguillar, 2019, p. 73).

A globalização, portanto, insulta o conceito de Estado Nacional, porque as pressões exercidas favorecem a construção de um ambiente em que a economia nacional fica mais dependente de capitais externos, gerando vulnerabilidades indesejáveis (Aguillar, 2019, p. 73).

Antônio Augusto Cançado Trindade (2014, p. 528-529) indica que o chamado “domínio reservado dos Estados”, ou “competência nacional exclusiva”, reside no antigo dogma de soberania estatal, e foi superado pela atuação das organizações internacionais, em razão de sua inadequação ao plano das relações internacionais.

O antigo dogma fora concebido em outra época, tendo em mente o Estado *in abstracto*, e não em suas relações com outros Estados, organizações internacionais e outros sujeitos do Direito Internacional, refletindo disposições do Direito interno, típico de ordenamentos jurídicos em que imperam a hierarquia, a centralização e a subordinação. Um conceito em tudo diferente do Direito Internacional, que atua em uma ordem jurídica de coordenação e cooperação, em que todos os Estados são, além de independentes, juridicamente iguais (Cançado Trindade, 2014, p. 529).

José Carlos de Magalhães (2000, p. 62), a seu turno, discorre que “[...] o antigo conceito de soberania absoluta do Estado – e de seu poder de dispor como bem entender de suas fronteiras – foi superado pela evolução da ordem internacional, cada vez mais integrada com as ordens internacionais e com valores consagrados pela humanidade como um todo”.

Para José Carlos de Magalhães (2006, p. 262) a necessidade de adaptação à realidade econômica mundial, de interdependência, fez evoluir a noção de soberania para a de competência territorial, num ambiente em que cada Estado, como membro da comunidade internacional, exerce sua autoridade dentro de seu território.

No âmbito internacional, por sua vez, os Estados optam por submeter a sua atuação ao controle de institutos e organismos internacionais, a fim de bem desenvolver relações econômico-internacionais (Bergamaschi; Muniz; Cenci, 2020, p. 163).

A inserção do conceito de competência territorial, em termos de jurisdição, revela a perda do núcleo duro de poder dos Estados, qual seja, a sua soberania, destacando a mais profunda transformação pela qual passaram, em razão da intensificação do fenômeno da globalização.

2.3 DA CRÍTICA À GOVERNANÇA GLOBAL NO MODELO DE DISCURSO HABERMASIANO

A relação do homem com a sociedade e as influências que ele sofre, por conta do sistema em que está inserido, são objeto das mais variadas discussões, no âmbito das ciências sociais. Neste contexto, ganha relevância o debate tecido pela Teoria Crítica, desde as suas bases fundantes de razão crítica, orientada para a emancipação, segundo os ensinamentos de Max Horkheimer, até os seus desdobramentos e releitura, contidos nos pensamentos de Jürgen Habermas.

A partir dos conceitos basilares da Teoria Crítica, Jürgen Habermas elaborou uma redefinição da própria base crítica, que, para o Autor, advém da separação da razão que permeia a análise social, por ele dividida em razão instrumental, que possibilita a reprodução material da sociedade e advém da dominação, e razão comunicativa, que, envolvendo aspectos da linguagem e do discurso, permite a reprodução simbólica da sociedade e é orientada para o entendimento e para a não manipulação.

Os desdobramentos da Teoria Crítica, em Jürgen Habermas, indicam que o entendimento para a emancipação é possível, dentro de um contexto democrático de participação, não apenas como indivíduos que são cidadãos do Estado a que pertencem, mas também como cidadãos inseridos em uma comunidade cosmopolita, movida por ideais de igualdade e de solidariedade entre os povos.

De posse da constatação de que os direitos dos “cidadãos do mundo” demandam proteção numa esfera global de participação, Jürgen Habermas construiu vários estudos sedimentados no cosmopolitismo, a fim de estabelecer soluções possíveis à contenção de problemas mundiais, ocasionados pela intensificação do fenômeno da globalização.

As contribuições de Jürgen Habermas vão além da construção do Direito Cosmopolita, servindo como fundamento da análise crítica do discurso empreendido pelos Estados, diante das instâncias internacionais de governança global.

2.3.1 A Teoria Crítica E Os Seus Postulados Fundantes

A expressão “Teoria Crítica” surgiu como fruto dos estudos de Max Horkheimer (1895-1973), na obra “Teoria Crítica e Teoria Tradicional”, originalmente publicada em 1937, com viés ligado às críticas do marxismo à economia política²¹.

O marxismo surgiu a partir dos estudos de Karl Heinrich Marx (1818-1883) e continha um modelo de crítica da economia política. Na obra “O capital: crítica da economia política”, publicada em 1867, Karl Heinrich Marx teceu análise e crítica ao capitalismo, com ênfase nas contradições internas que o sistema capitalista possuía, já que a liberdade econômica pregada tinha bases firmadas na exploração do trabalhador assalariado.

Para Karl Heinrich Marx, cuja obra está inserida na chamada “1ª geração de pensadores críticos”, a revolução social era inevitável, a fim de dar importância às necessidades e aos interesses dos trabalhadores, em face do avanço do mercado.

O marxismo possibilitou a ascensão do socialismo, em contraposição ao capitalismo, contribuindo, senão para a queda do sistema capitalista, para a oferta de melhores condições de trabalho aos operários de boa parte do mundo. No entanto, na

²¹ A “Teoria Crítica” surgiu a partir das pesquisas promovidas pelo Instituto de Pesquisa Social, fundado na cidade de Frankfurt, na Alemanha, em 1923, por iniciativa do economista e cientista social Felix Weil (1898-1975), apoiado pelo também economista Friedrich Pollock (1894-1970) e por Horkheimer. A principal finalidade do Instituto era a de promover, em âmbito universitário, investigações científicas a partir da obra de Karl Marx (1818-1883), cujo subtítulo da obra máxima, “O Capital”, é justamente “crítica da economia política”. Portanto, desde os primórdios, a “Teoria Crítica” tem por referência o marxismo e seu método, baseado no modelo da “crítica da economia política”. NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Coleção Filosofia passo a passo, 2004, p. 13.

década de 1920, à exceção da então União Soviética, o marxismo era marginalizado no âmbito acadêmico das universidades (Nobre, 2004, p. 14).

A fundação do Instituto de Pesquisa Social, na cidade de Frankfurt, na Alemanha, em 1923, pelos economistas Felix Weil (1898-1975) e Friedrich Pollock (1894-1970) e por Max Horkheimer, marcou um novo momento. A principal finalidade do Instituto era a de promover, em âmbito universitário, investigações científicas a partir da obra de Karl Heinrich Marx. Por isso, a história do socialismo e o movimento operário passaram a ser o principal objeto de estudo do próprio Instituto, que ganhou notoriedade por pesquisar esses temas (Nobre, 2004, p. 13).

Contudo, ter a obra de Karl Heinrich Marx como referência, não significa comungar dos mesmos diagnósticos e das mesmas opiniões, seja porque a obra marxista se presta às interpretações conflitantes, seja porque as maneiras de se utilizá-la, para compreender o tempo presente, são diversas (Nobre, 2004, p. 16).

A “Teoria Crítica”, surgida nos estudos de Max Horkheimer, na obra “Teoria Crítica e Teoria Tradicional”, publicada em 1937, está inserida na chamada “2ª geração de pensadores críticos”

No seu surgimento, a “Teoria Crítica” se propôs a fazer a análise da sociedade a partir do sistema econômico político vigente, qual seja, o capitalismo, e questionou a extrema separação entre o mundo do “ser” e do “dever ser”, que, utilizada pela Teoria Tradicional, e consagrada como modelo de análise pelas ciências naturais, vinha, até então, sendo vastamente utilizada pelas ciências sociais.

O conceito do que é “Teoria” não encontra maiores dificuldades, quando se parte do horizonte da ciência. É o que dispõe Max Horkheimer (1980, p. 117):

No sentido usual da pesquisa, teoria equivale a uma sinopse de proposições de um campo especializado, ligadas de tal modo entre si que se poderiam deduzir de algumas dessas teorias todas as demais. Quanto menor for o número dos princípios elevados, tanto mais perfeita será a teoria. Sua validade real reside na consonância das proposições deduzidas com os fatos ocorridos. Se ao contrário, se evidenciam contradições (*widersprueche*) entre a experiência e a teoria, uma ou outra terá que ser revista. Ou a observação foi falha, ou há algo discrepante nos princípios teóricos. Portanto, no que concerne aos fatos, a teoria permanece sempre hipotética.

Por conta de sua previsibilidade, a meta da teoria, em geral, se concentra no sistema universal da ciência, motivo pelo qual as ciências do homem e da sociedade

têm procurado seguir o bem-estabelecido modelo das ciências naturais (Horkheimer, 1980, p. 117-119).

Entretanto, no campo das ciências sociais, não é possível estabelecer a completa separação entre as concepções do cientista e o seu objeto de estudo, eis, que, no contexto de análise social, o sujeito que observa está inserido na sociedade que pretende analisar.

Max Horkheimer (1980, p. 125) esclarece que o saber “[...] está sempre contido na *práxis* social; em consequência disso, o fato percebido, mesmo antes da sua elaboração teórica consciente por um indivíduo cognoscente, já está codeterminado pelas representações e conceitos humanos”.

A representação tradicional de teoria corresponde à atividade científica tal como é executada, ao lado de todas as demais atividades sociais, em um dado nível da divisão do trabalho, sem que a conexão entre as atividades individuais se torne imediatamente transparente (Horkheimer, 1980, p. 123).

Para Max Horkheimer (1980, p. 123), “[...] as relações emergem do modo de produção em formas determinadas de sociedade”, motivo pelo qual, a vida da sociedade é resultado da totalidade do trabalho nos diferentes ramos de profissão. E, mesmo que a divisão do trabalho seja possivelmente ineficiente sob o modo de produção existente, o capitalista, tais ramos não podem ser vistos como autônomos e independentes, dentre eles, a ciência.

Segundo os elementos fundantes da Teoria Crítica, a aparente autonomia dos processos de trabalho provém de uma essência interior ao seu objeto. Contudo, isso corresponderia à ilusão de liberdade dos sujeitos econômicos na sociedade capitalista, eis que, mesmo os cálculos mais complicados são expoentes do mecanismo social invisível, que leva os sujeitos a crerem que agem segundo suas próprias decisões (Horkheimer, 1980, p. 123).

O pensamento crítico não confia neste pressuposto, tal como é colocado pela vida social. A separação rígida entre indivíduo e sociedade, que os faz aceitarem como naturais as barreiras que são impostas à sua atividade, é eliminada na Teoria Crítica. Isso acontece porque a Teoria Crítica considera que o contexto é condicionado pela atuação conjunta de atividades isoladas, ou seja, pela divisão do trabalho e pelas diferenças de classe (Horkheimer, 1980, p. 130).

O comportamento crítico enxerga uma contradição consciente na discrepância do todo social, que coloca como sendo dos indivíduos um mundo que,

em verdade, segue os desígnios do capital. No entendimento de Max Horkheimer (1980, p. 130-131), “A razão não pode tornar-se, ela mesma, transparente enquanto os homens agem como membros de um organismo irracional”.

Max Horkheimer (1980, p. 131) propaga a ideia de que o pensamento crítico é capaz de emancipar o indivíduo, pois determina um comportamento que tenha por meta a transformação do todo e que pode se utilizar do trabalho teórico, mas dispensa o caráter pragmático que advém do pensamento tradicional.

A Teoria Crítica propõe a transformação do todo social, por meio da crítica ao presente, com um sentido que não deve apenas resgatar a simples reprodução da sociedade atual, e sim, questionar os pontos positivos que ela “promete”, mas não realiza, com o fim de diagnosticar os fatos que impedem a realização de uma sociedade melhor (Horkheimer, 1980, p. 130-131).

O pensamento crítico compreende aspectos que a teoria tradicional admite, mas não se empenha em realizar, como a satisfação das necessidades gerais e a participação no processo renovador da vida da totalidade. Essa meta do pensamento crítico, de realização do estado racional, tem raízes nos problemas do presente, cujo modo de ser não é capaz de oferecer uma imagem de superação (Horkheimer, 1980, p. 136-137).

Discorrendo sobre a Teoria Crítica e seus pilares fundantes, Marcos Nobre (2004, p. 8-9) esclarece que “[...] a diferença entre “o que é” e “o que deve ser”, ou seja, entre a teoria e a prática, não deve ser transposta, sob pena de se destruir a teoria ou a própria prática”. Entretanto, esta separação rígida deve ser relativizada, eis que, no sentido crítico, não é possível verificar como as coisas “são” senão do horizonte de “como deveriam ser”.

Não se trata de inserir um ponto de vista utópico na análise da sociedade, mas de enxergar no mundo real melhores potencialidades, de compreender o que “é” a partir do “melhor que poderia ser”. O comportamento crítico objetiva, então, identificar os obstáculos que impedem a realização de potencialidades melhores, apresentando, segundo Marcos Nobre (2004, p. 9-10), “[...] o existente a partir do ponto de vista das oportunidades de emancipação relativamente à dominação vigente”.

A Teoria Crítica apresenta as coisas como “são”, a partir de tendências presentes no momento histórico, sobre o qual recai a análise, a fim de identificar, tanto

os potenciais emancipatórios quanto dos obstáculos à emancipação (Nobre, 2004, p. 11).

Uma das tarefas mais importantes da Teoria Crítica é possibilitar um determinado diagnóstico do tempo presente, com base na análise das tendências estruturais do modelo de organização vigente. O diagnóstico considera situações históricas concretas, identificando as oportunidades e as potencialidades para a emancipação, bem como os obstáculos reais a ela (Nobre, 2004, p. 110).

Esse diagnóstico do tempo presente permite a produção de prognósticos, a respeito do rumo do desenvolvimento histórico. Esses prognósticos, a seu turno, apontam para a natureza dos obstáculos a serem superados e o seu provável desenvolvimento no tempo, mas não apenas isso: apontam, ainda, para ações capazes de superar os obstáculos identificados (Nobre, 2004, p. 110).

A prática transformadora das relações sociais vigentes é que determina a confirmação da Teoria Crítica. A prática, aqui, não se resume apenas à mera aplicação da teoria, configurando, em verdade, um momento da teoria que envolve embates e conflitos políticos e sociais (Nobre, 2004, p. 11-12).

Como característica fundamental, a Teoria Crítica apresenta a possibilidade de ser exercida e renovada de modo permanente, não se tratando de um conjunto de teses imutáveis, mas de um conjunto de problemas e de questionamentos que devem ser atualizados, de acordo com o momento histórico (Nobre, 2004, p. 24).

Marcos Nobre também identifica os princípios fundamentais da Teoria Crítica, que são “a orientação para a emancipação” e “o comportamento crítico”.

A orientação para a emancipação permite compreender a sociedade em seu conjunto, já que possibilita a constituição de uma teoria em seu sentido enfático, que não se limita a prescrever como as coisas funcionam, analisando-as à luz de uma emancipação que é, ao mesmo tempo, concretamente possível e boqueada pelas relações sociais vigentes. Nessa perspectiva, a teoria deve compreender o mundo social a partir das possibilidades, nele melhores e não realizadas (Nobre, 2004, p. 32).

Já o comportamento crítico recai sobre o conhecimento produzido sob as condições sociais criadas pelo capitalismo e à própria realidade social que este mesmo conhecimento pretende apreender. Marcos Nobre (2004, p. 33) discorre que “Este ponto de vista permite identificar as tendências estruturais do desenvolvimento histórico e seus arranjos concretos da perspectiva das potencialidades e dos obstáculos à emancipação”.

Marcos Nobre (2004, p. 33) ressalta que esses dois princípios ensejam “[...] a possibilidade de a sociedade emancipada estar inscrita na forma atual de organização social, como uma tendência real de desenvolvimento [...]”, já que os obstáculos que impedem a sua realização são identificados.

A obra “Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos”, de 1947, de autoria de Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno e Max Horkheimer, também tem elementos marcantes para as bases da Teoria Crítica.

Sobre a razão humana de amplo espectro, o estudo se propôs a compreender por que a racionalidade, das relações sociais humanas, acabou produzindo um sistema social que bloqueou as chances emancipatória dos indivíduos e os transformou em engrenagens de um mecanismo que não compreendem, ao invés incentivar a instauração de uma sociedade justa e igualitária (Nobre, 2004, p. 52).

Relatando o momento pós finalização da Segunda Guerra Mundial, Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno e Max Horkheimer explanaram o papel da indústria cultural sobre a liberdade humana (1985, p. 79), discorrendo que a indústria cultural assumiu, de pioneiros e empresários, a herança civilizatória da democracia, sem fineza de sentido para os desvios espirituais.

Todos são livres, para dançar e para se divertir, bem como entrar e sair de qualquer seita ou religião. Contudo, “[...] a liberdade de escolha da ideologia, que reflete sempre a coerção econômica, revela-se em todos os setores como a liberdade de escolher o que é sempre a mesma coisa” (Adorno; Horkheimer, 1985, p. 79).

Chegou-se à conclusão pessimista de que, no capitalismo administrado, a própria condição de estabelecer uma crítica se tornou extremamente precária. Marcos Nobre (2004, p. 53) aponta que Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno e Max Horkheimer justificam, essa conclusão, no questionamento de que “se a razão instrumental é a forma única de racionalidade no capitalismo administrado, bloqueando qualquer possibilidade real de emancipação, em nome de que é possível criticar a racionalidade instrumental?”.

Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno e Max Horkheimer são considerados os maiores expoentes fundadores da Teoria Crítica, e, embora a obra “Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos” tenha sido pessimista, ao questionar a própria legitimidade da Teoria Crítica em estabelecer crítica ao sistema social, as bases firmadas deram origem à construção de inúmeros outros estudos.

Baseada na crítica social, afastada da fundação de um sistema utópico, a racionalidade crítica busca a emancipação social dos indivíduos, para que não sejam privados da liberdade que o capitalismo prega, mas que, em sua funcionalidade e divisão do trabalho, acaba, ao mesmo tempo, usurpando dos cidadãos a capacidade de atingi-la.

Considerando os postulados teóricos fundantes da Teoria Crítica, pesquisas posteriores foram concebidas, a fim de ampliar o alcance das premissas estabelecidas e fazer frente às demandas do mundo, no transcorrer do desenvolvimento histórico, para que um novo paradigma explicativo pudesse ser encontrado.

Outros teóricos, apesar de críticos, não se limitaram a replicar as bases firmadas pelas gerações anteriores de pensadores, havendo inovação, com a criação de modelos que enfrentam novos questionamentos, a depender do momento histórico em que inseridos.

Para Marcos Nobre (2004, p. 59), a análise de cada modelo crítico carrega também “[...] novos problemas e perguntas, exatamente no espírito de permanente renovação a atualização, que caracteriza essa teoria”, sempre no intuito de estabelecer uma crítica, dirigida à emancipação social.

A importância da Teoria Crítica está em possibilitar a produção de inúmeros estudos, que tenham por finalidade estabelecer uma visão crítica do sistema que move as sociedades contemporâneas.

2.3.2 Da Teoria Crítica À Razão Comunicativa Do Discurso Em Jürgen Habermas

A fim de contestar as conclusões da obra “Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos” e enfatizar a importância do projeto crítico, Jürgen Habermas criou uma forma de analisar a razão que move os indivíduos e a sociedade, propondo uma releitura do modelo e postulados presentes na obra “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”.

Desde seus primeiros escritos, Jürgen Habermas se vincula à tradição da Teoria Crítica, inaugurada por Max Horkheimer na década de 1930. Apesar disso, ele rompe com vários dos elementos presentes nos modelos teóricos, desenvolvidos por seus primeiros representantes.

Para fins de dar contemporaneidade às bases da Teoria Crítica, Jürgen Habermas construiu uma nova forma de olhar a razão do indivíduo, que questiona a

sociedade em que inserido, apontando para a existência da racionalidade instrumental, vinculada à reprodução material da sociedade, e da racionalidade comunicativa, vinculada à reprodução simbólica da sociedade e orientada para o entendimento.

Jürgen Habermas coloca a atuação democrática do indivíduo em sociedade como vetor propulsor da razão comunicativa, que o torna capaz de, ao mesmo tempo, viver e questionar o sistema em que inserido.

Para tanto, Jürgen Habermas dividiu o pensamento crítico segundo a atuação da racionalidade instrumental, que realiza a vontade social, e a atuação da racionalidade comunicativa, que estabelece a crítica social e é orientada para o entendimento e a emancipação.

Partindo da constatação de que o capitalismo passou a ser regulado pelo Estado, Jürgen Habermas concluiu que as tendências fundamentais para a emancipação, presentes na teoria marxista, tinham sido neutralizadas. Diante disso, propôs a necessidade de repensar a própria noção de emancipação da sociedade, tal como originalmente elaborada por Marx Horkheimer, na obra “Teoria Tradicional e Teoria Crítica” (Nobre, 2004, p. 53-54).

Nesse sentido, Jürgen Habermas formulou um novo conceito de racionalidade, para fins de contornar a constatação de que a racionalidade instrumental, que movia a racionalidade humana, acabava servindo ao capitalismo administrado e bloqueando práticas transformadoras, tal como concluído na obra “Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos” (Nobre, 2004, p. 54-55).

Para encontrar um novo paradigma explicativo para a Teoria Crítica, Jürgen Habermas deu dupla face à racionalidade, estabelecendo que a “racionalidade instrumental” convive com a “racionalidade comunicativa”. Suas teses foram defendidas no artigo “Técnica e ciência como ideologia”, de 1968, e na obra “Teoria da Ação Comunicativa”, de 1981 (Nobre, 2004, p. 55).

A ação instrumental é aquela direcionada para o *êxito*, em que o agente se utiliza dos melhores meios para atingir fins predeterminados. A ação instrumental é o que, para Jürgen Habermas, caracteriza o trabalho, pois são ações orientadas a dominar a natureza e a organizar a sociedade, que têm a finalidade de produzir as condições materiais da vida e que possibilitam a reprodução material da sociedade (Nobre, 2004, p. 56).

A ação comunicativa, por sua vez, surge em contraste à racionalidade instrumental, e é direcionado ao entendimento e não para o controle de objetos e pessoas no mundo. A ação orientada para o entendimento, não é voltada à reprodução material da vida: é aquela que permite, senão, a reprodução simbólica da sociedade (Nobre, 2004, p. 56).

Para Jürgen Habermas, a razão comunicativa tem por base condições ideais, como a ausência de assimetrias de poder, dinheiro ou posição social, que, quando não realizadas no mundo real de relações sociais, orientam a ação para o entendimento, num horizonte que permite a detecção das distorções da comunicação, ou seja, dos obstáculos que impedem a plena realização da ação comunicativa (Nobre, 2004, p. 57).

A ação comunicativa é a forma pela qual os indivíduos estabelecem as relações na contemporaneidade, sendo por meio dela que os sujeitos partilham elementos culturais, normativos e subjetivos. A complexidade sistêmica qualifica o processo de racionalização, trazendo elementos da normatividade comunicativa, como mecanismos de integração das ações. As ações técnicas dominadoras, por sua vez, são deixadas para outro âmbito social. Dessa forma, os eixos de socialização, interação e emancipação do sujeito, estão protegidos do aumento progressivo da dominação (Bettine, 2021, p. 11).

Há, portanto, uma negação do tratamento absoluto dado à razão instrumental e à totalização das relações de dominação. Isso não significa que estas formas não surjam no mundo cotidiano. Pelo contrário, Jürgen Habermas reconhece que formas estratégicas acabam invadindo o mundo da vida, levando ao surgimento de sistemas de ação, destinados à reprodução material da sociedade e ao aparelho burocrático estatal (Bettine, 2021, p. 11).

A teoria habermasiana parte do pressuposto de que o entendimento, ou o consenso, é essencial para a existência do indivíduo no mundo; por essa razão, a ação comunicativa é anterior à ação teleológica, aquela finalística, direcionada a um objetivo específico (Bettine, 2021, p. 13).

A Teoria da Ação Comunicativa, de Jürgen Habermas, está assentada em dois fundamentos: o primeiro, destinado a construir os alicerces científicos de uma racionalidade comunicativa; o segundo, destinado a interpretar a dinâmica da sociedade influenciada pela dualidade entre agir estratégico e agir comunicativo.

Jürgen Habermas disciplina que há uma racionalidade nas ações de todos os sujeitos. À vista disso, a eficiência de determinada ação e a intenção de se comunicar, para se fazer entender, são subsídios importantes para aceitar a racionalidade, como elemento social fundamental (Bettine, 2021, p. 15-16). Dentro desta concepção, o mundo apenas conquista objetividade em um ambiente em que os sujeitos são capazes de agir e utilizar a linguagem (Habermas, 2012a, p. 40).

Uma sociedade comunicativa apenas emerge após profundo aprendizado, estando a linguagem no centro de todo o percurso. A argumentação tem uma função na sociedade e, a depender da situação, o sujeito utiliza uma forma de discurso. E isso desencadeia uma outra discussão, sobre as pretensões de validade do argumento da fala (Bettine, 2021, p. 17).

Para Jürgen Habermas existe o discurso, a pretensão de validade diante da problematização e, quando possível, o objetivo de obtenção de um comum acordo, racionalmente motivado. A construção do saber, da linguagem e da comunicação se dá em um processo histórico, sedimentado em acordos sociais livres de coerção, e, por essa razão, comunicativos (Bettine, 2021, p. 17).

As ações racionais, que os sujeitos desenvolvem no mundo da vida, são realizadas a partir dos chamados “agires”, sendo eles o agir teleológico, o agir regulado segundo normas, o dramatúrgico e o comunicativo.

No agir teleológico, o indivíduo está em busca de um propósito, um fim específico. Está envolto à ideia de controle das pessoas e o uso de poder e influência, sem a preocupação com valores éticos e morais, já que os fins justificam os meios empregados (Habermas, 2012a, p. 163).

Para Jürgen Habermas, o agir puramente teleológico dá lugar ao chamado “agir estratégico”, já que, na relação sujeito-sujeito, existem duas subjetividades em disputa e seu conteúdo necessariamente é relacional. A partir disso, a comunicação está em posição central, pois é essencial para uma ação relacional. A terminologia “agir estratégico” encontra melhor lugar, pois sempre há a possibilidade de um indivíduo não conseguir que o outro pautar o seu agir, conforme os interesses apresentados, ambiente em que o objetivo finalista da ação deve ser relativizado (Bettine, 2021, p. 22).

No agir regulado por normas, a ação dos indivíduos está pautada por valores em comum, inseridos em normas consensualmente construídas, oriundas do mundo social (Bettine, 2021, p. 22). O sujeito age, portanto, munido de um agir em obediência.

No agir dramatúrgico, o sujeito pode se enganar ou se autoenganar. Em um ou outro caso, esse agir não seria necessariamente estratégico. É mera encenação, a representação de um papel social diante de certa situação. No agir performativo, os sujeitos apenas desempenham papéis sociais (Bettine, 2021, p. 23).

O agir comunicativo, por sua vez, não é uma estratégia empregada em busca de um fim, ou um agir orientado por uma norma socialmente válida, ou uma performance (Bettini, 2021, p. 23). O agir comunicativo é voltado ao estabelecimento de uma relação social, por meio da linguagem, em busca do entendimento.

Neste sentido, discorre Jürgen Habermas (2012a, p. 479):

Para uma teoria do agir comunicativo, só são instrutivas as teorias analíticas do significado que começam a abordagem pela estrutura da expressão linguística, em vez de começá-la pelas intenções dos falantes. Dessa maneira, a teoria se mantém atenta ao problema de como ligar umas às outras as ações de vários atores, com a ajuda do mecanismo de entendimento; isto é, como se podem situar tais ações em uma rede de espaços sociais e tempos históricos.

O agir comunicativo está pautado na construção do entendimento pela linguagem e se diferencia do agir teleológico porque busca o entendimento e o diálogo. Na ação comunicativa, as normas serão observadas com os indivíduos as utilizando em favor de ambos, com a finalidade de construir consensos. Portanto, os sujeitos não estão representando, e sim buscando coordenar seus propósitos e suas ações (Bettine, 2021, p. 23).

Na Teoria da Ação Comunicativa, todas as formas de agir pressupõem um agir comunicativo e o consenso só será possível com altruísmo, conquistado pelo agir comunicativo. Em contraposição, no modelo teleológico, a linguagem é um dos vários meios que o sujeito utiliza para atingir fins egocêntricos, relacionados aos seus interesses pessoais (Bettine, 2021, p. 23).

O agir comunicativo é o modo de interação em que todos os participantes objetivam sintonizar os seus propósitos de ação individuais, de maneira irrestrita. Nessas interações, regidas pela linguagem, todos os participantes buscam fins de entendimento. No agir estratégico, diferentemente, ao menos um dos participantes pretende a persuasão, no lugar do entendimento (Bettine, 2021, p. 44).

Para Jürgen Habermas (2012a, p. 497) “O entendimento é considerado um processo de unificação entre sujeitos aptos a falar e agir”. A atitude orientada pelo entendimento deve ser aplicada a partir de premissas básicas, quais sejam: “[...] (i) o

entendimento é anterior ao dissenso; (ii) o agir comunicativo é anterior ao agir estratégico; (iii) o agir social é anterior ao agir teleológico” (Bettine, 2021, p. 44).

Desse modo, por meio do ato de fala, as pessoas têm liberdade para buscar o entendimento, ou não. As ações de fala, embora funcionem como mecanismos de coordenação de ações, ora são pautadas pelo entendimento, ora pela manipulação (Bettine, 2021, p. 44).

Segundo Jürgen Habermas, o direito tem importante papel como veículo criador de limites às ações racionais finalistas, ou seja, para aqueles que usam a linguagem de forma meramente instrumental, por meio da manipulação do ato de fala. Isso acontece porque o conteúdo prático-moral, mediador e integrador do sistema jurídico, o aproxima da esfera comunicativa (Bettine, 2021, p. 38).

Embora verbalize fins sociais comuns, por meio do exercício da democracia, o direito não é teleológico, mas, sim, um emaranhado de conteúdos comunicativos, ligados ao sistema do mundo da vida. Jürgen Habermas analisa o direito por meio de um sistema de ação, mais complexo do que o agir finalista (Bettine, 2021, p. 39).

À medida que o indivíduo é capaz de interpretar a norma, ele consegue agir perseguindo valores mais amplos, relacionados ao bem comum. Quando, no entanto, há desconexão entre a moral e o direito, há também uma grave perda para a comunidade, pois os indivíduos se afastam do conteúdo comunicativo do mundo da vida, que norteia todo o sistema de ação (Bettine, 2021, p. 39).

Jürgen Habermas discorre que, o mecanismo do agir comunicativo, pode se apresentar por circunscrito ou não circunscrito. A circunscrição se dá por meio das certezas intuitivas, que se entendem inquestionáveis por si mesmas, num horizonte em que normas, valores e entendimento provocam a integração social. A não-circunscrição, a seu turno, decorre das condições da sociedade moderna complexa, que implicam em um agir conduzido por interesses e, portanto, neutralizado do ponto de vista normativo (Habermas, 1997, p. 58).

Jürgen Habermas (1997, p. 59), sustenta que a positivação do direito é o mecanismo que possibilita retirar do agir comunicativo não-circunscrito o fardo de realizador da integração social, já que “[...] inventa-se um sistema de regras que une e, ao mesmo tempo, diferencia ambas as estratégias, a da circunscrição e a da liberação do risco, do dissenso embutido no agir comunicativo [...]”.

Para Jürgen Habermas (1997, p. 62), a institucionalização do direito está ligada a 3 fontes de integração social, quais sejam: valores, normas e processos de entendimento; mercados (economia), e; poder administrativo (Estado). Outrossim:

Através de uma prática de autodeterminação, que exige dos cidadãos o exercício comum de suas liberdades comunicativas, o direito extrai sua força integradora, em última instância, de fontes da solidariedade social. As instituições do privado e público possibilitam, de outro lado, o estabelecimento de mercados e a organização de um poder do Estado; pois as operações do sistema administrativo e econômico que se configura a partir do mundo da vida, que é parte da sociedade, completam-se em formas do direito (Habermas, 1997, p. 62).

Embora os valores, as normas e os processos de entendimento estejam inseridos dentro do curso normal de criação do direito, a sua institucionalização pode ser negativamente cooptada pela generalização de ações estratégicas, no seio da economia e do Estado, onde os atores buscam maximizar o dinheiro e o poder.

Essas interferências fazem como que o direito passe a ser entendido como um meio de integração social ambíguo, já que, inserido em uma sociedade econômica diferenciada, acaba se tornando instrumento de dominação política quando, apoiado no seu substrato material de integração jurídica, produz a lealdade das massas (Habermas, 1997, p. 62).

Neste sentido, Jürgen Habermas (2012b, p. 442) discorre que:

[...] o aparelho de Estado se faz dependente do subsistema economia, regido por um meio de controle sistêmico; isto o obriga a uma reorganização que conduz, entre outras coisas, a que o poder político fique assimilado à estrutura de um meio de controle sistêmico, o poder fica assimilado à estrutura do dinheiro [...].

No interior dos subsistemas mercados e poder administrativo, há um esvaziamento de componentes do mundo da vida, como a ética e a formação discursiva de consensos. A Teoria da Ação Comunicativa possibilita distintas interpretações, seja destacando a intenção participativa presente no mundo da vida, em contraposição ao uso estratégico da linguagem nos subsistemas, ou, ainda, marcando a força dos subsistemas ao invadir o mundo da vida (Gutierrez; Bettine, 2013, p. 157).

Embora seja uma relação difícil, o mundo da vida resiste aos avanços dos subsistemas economia e Estado, amparado na evolução da norma jurídica e sua roupagem, decisivamente “fiadora da liberdade” (Habermas, 2012b, p. 510).

Além de pontuar a importância do direito, Jürgen Habermas afirma que “[...] os conflitos decorrentes das relações econômicas e políticas não são elementos estruturais da sociedade. Pelo contrário, o elemento estrutural é o uso da linguagem em processos argumentativos, para a construção de consensos no mundo da vida” (Gutierrez; Bettine, 2013, p. 166).

Jürgen Habermas destaca os espaços da economia e da política, caracterizando-os como subsistemas conduzidos pelo dinheiro e pelo poder. A implicação prática disso é que, no âmbito social que resta, se torna mais fácil constatar a presença da solidariedade (Gutierrez; Bettine, 2013, p. 169).

A solidariedade, portanto, é “norte-guia” da busca pelo entendimento, motor da Teoria da Ação Comunicativa. Os demais subsistemas existem, orbitando o mundo da vida, que é o elemento central.

2.3.3 A Razão Comunicativa E O Discurso Na Sociedade Mundial Cosmopolita De Jürgen Habermas

A instituição das normas jurídicas, em decorrência do exercício da democracia, é capaz de aproximar o direito da esfera comunicativa, à medida que as instituições ajam reflexivamente, sobre si mesmas, defendendo os interesses gerais dos seus cidadãos.

Esse agir reflexivo das instituições, que permite ações guiadas a atender a vontade e a consciência de seus cidadãos, reunidos democraticamente, permite que o conceito jurídico, de autolegislação, ganhe também uma dimensão política (Habermas, 2001, p. 77).

Os Estados Nacionais são, por excelência, o ambiente que permite a instituição dessa forma de governo, em que a população elege representantes que possam defender os interesses comuns da sociedade, dentro da dinâmica solidária de comunicação²².

²² Jürgen Habermas discorre que, membros de uma mesma nação, exercitam, mais facilmente, uma solidariedade cívica, porque se sentem responsáveis uns pelos outros, em razão da formação de consciência de “pertença” a um mesmo povo, que possui, entre si, identidade cultural. IN: HABERMAS,

Desde a Revolução Francesa, de 1789, a democracia de massa esteve entrelaçada aos limites territoriais dos Estados Nacionais, que permitiu, dentro de suas fronteiras, a formação de um processo democrático relativamente convincente. Contudo, no momento pós Segunda Guerra Mundial, a acentuação da globalização da economia colocou sob questão esse modelo de Estado territorial, construído dentro das fronteiras nacionais (Habermas, 2001, p. 77-78).

Jürgen Habermas tece narrativa sobre como a globalização afeta a segurança jurídica e a efetividade do Estado administrativo, a soberania do Estado Nacional e a legitimidade democrática do Estado nacional.

Com relação à segurança jurídica e a efetividade do Estado administrativo, a globalização não impediu que o Estado continuasse a realizar eficazmente as tarefas clássicas de ordem e de organização, como a tutela do direito à propriedade e a garantia de condições de competição. Entretanto, o ambiente globalizado proporcionou a reprodução ilimitada de problemas, que não se resolvem apenas com a atuação nacional (Habermas, 2001, p. 87).

Jürgen Habermas destaca que a intensificação do fenômeno da globalização preconiza a chamada “constelação pós-nacional”, cujo ambiente trouxe novos desafios à legitimidade democrática.

A questão é que a ideia de que uma sociedade pode agir sobre si, de modo democrático, apenas foi considerada no âmbito nacional. Em razão disso, a constelação pós-nacional desperta certo alarmismo nos espaços políticos. Esse ambiente pessimista, faz com que o horizonte da política nacional, no futuro, se reduza à defesa de imperativos de “proteção da posição” (Habermas, 2001, p. 78-79).

A globalização, mais que intensificar o fluxo de pessoas e capitais, trouxe consigo problemas de ordem mundial, relacionados ao meio ambiente, bem como à segurança do tráfego de pessoas e de mercadorias. Essas questões, antes reguladas pelo direito interno, no exercício do processo democrático, ultrapassam a capacidade de ordenação dos Estados Nacionais, cuja perda de capacidade pode ser compensada em nível internacional (Habermas, 2021, p. 87-88), por meio da adesão aos organismos internacionais.

A adesão às instâncias internacionais, a seu turno, faz com que a soberania do Estado Nacional passe por um fenômeno de “enfraquecimento”, visto que, a crescente interdependência da sociedade mundial, exige que a soberania nacional seja conciliada com o destino efetivo da sociedade mundial, com a discussão e a formulação de acordos, na seara extraterritorial, sobre questões que se entrelaçam, como a ecologia, a economia e a cultura (Habermas, 2001, p. 87).

Os acordos fixados, por meio da atuação dos Estados diante de organismos internacionais, enfatizam ainda mais a transposição das fronteiras entre a política interna e a externa. Não obstante, a transferência de competência, de níveis nacionais para internacionais, incide também em vazios de legitimação, o que, no entendimento de Jürgen Habermas (2001, p. 90-91), “apenas longinquamente satisfaria às exigências dos procedimentos institucionalizados do Estado Nacional”.

Embora reacendidas pela intensificação do fenômeno da globalização, no período pós Segunda Guerra Mundial, o enfraquecimento da soberania dos Estados reflete questões já enfrentadas pelo Direito Internacional clássico, sobre a premissa de que os Estados Nacionais agem, na esfera internacional, como atores independentes, que tomam decisões objetivando a manutenção do poder e a sua expansão (Habermas, 2021, p. 89).

Independentemente de busca pela maximização de benefícios ou pela acumulação de poder, permanece o propósito estratégico de interação, de modo independente, o que, para Jürgen Habermas (2021, p. 89), nunca se mostrou tão inconveniente.

A fim de possibilitar o melhor enfrentamento das questões globais, Jürgen Habermas (2001, p. 77) conclama a necessidade de “encontrar formas adequadas para o processo democrático também para além do Estado Nacional”, fundado em uma cultura política comum.

Para tanto, discute a formação de um governo mundial, no seio de uma organização internacional, que possa legitimar e impor decisões políticas, com consequências sensíveis, com fundamento nos direitos humanos de que são titulares todos os cidadãos do mundo (Habermas, 2001, p. 133-134).

Jürgen Habermas (2001, p. 139) discursa sobre a instituição de uma “política interna mundial sem um governo mundial”, pois, embora inseridos no quadro de uma organização mundial, os acordos firmados entre os atores estatais, por meio dos

sistemas internacionais de negociação, também se comunicam com os processos internos de cada governo.

Esse processo democrático não significaria excluir o modo de ser próprio nacional, mas incluir uma prática de autolegislação que englobe, igualmente, todos os cidadãos. Neste ambiente, a construção pública da vontade, por meio da discussão, torna possível o entendimento entre desconhecidos (Habermas, 2021, p. 93-94), cidadãos representados por diferentes Estados do mundo.

Apenas por meio de negociações, que objetivem equacionar interesses distintos, podem ser juridicamente institucionalizadas as formas de comunicação, necessárias para a formação de uma vontade política racional, no cenário pós-nacional globalizado.

Os estudos desenvolvidos por Jürgen Habermas, a respeito dos impactos da globalização sobre a ordem mundial, foram inspirados nos ideais de “Paz perpétua”, propostos por Immanuel Kant. Na sua origem, os ideais kantianos defendiam a formação de uma aliança de povos, com base em um Direito cosmopolita, com a finalidade de encerrar a contínua tendência pró guerra existente entre os Estados (Maia, 2018, p. 115-116).

Jürgen Habermas fez uma releitura do Direito Cosmopolita, no cenário político contemporâneo. Problemas ecológicos, a carência de recursos em âmbito global, o risco de conflitos que envolvam forças nucleares, as questões causadas pela intensificação das diferenças, e outros mais, preconizam consequências globais, que levam ao entendimento de que a humanidade está unida em torno de um destino comum (Maia, 2018, p. 117).

A fim de oferecer respostas efetivas às questões globais, Jürgen Habermas (2001, p. 141), preconiza que as forças, capazes de negociar globalmente, devem estar preparadas para expandir as suas expectativas, no sentido de uma *global governance*, que vai além dos interesses dos Estados nacionais.

Para tanto, Jürgen Habermas propõe um novo modelo de ordem internacional, com alta capacidade de coordenação entre os Estados. Fundada na proteção dos direitos humanos, a proposta visa assegurar a preservação deste rol de garantias, por meio de uma governabilidade mundial negociada (Maia, 2008, p.120).

Para Jürgen Habermas, a posição cosmopolita se realiza por meio da instituição de organizações supranacionais. Contudo, o risco para a democracia ainda existe, vez que, nos palcos supranacionais existentes, como a Organização das

Nações Unidas, as decisões não se efetivam como resultado de procedimentos cooperativos, de uma sociedade de Estados comprometida com o cosmopolitismo.

Para o autor, ainda não há uma consciência de solidariedade cosmopolita nas sociedades civis e nas esferas públicas políticas, dos regimes geograficamente amplos que estão se desenvolvendo.

Em razão disso, Jürgen Habermas (2001, p. 141) salienta que o estabelecimento de uma política interna mundial, transformadora das relações internacionais, poder-se-ia verificar, mais eficazmente, por meio de pressão social exercida pela própria sociedade civil. Isso exigiria, primeiramente, a formação de uma consciência cosmopolita em cada cidadão, que os tornasse capazes de reivindicar uma postura de solidariedade obrigatória.

Deste modo:

Inicialmente, o cerne do Direito Cosmopolita consiste em que ele se lance por sobre as cabeças dos sujeitos jurídicos coletivos do direito internacional, que se funda no posicionamento dos sujeitos jurídicos individuais e que fundamente para esses últimos uma condição não mediatizada de membros de uma associação de cidadãos do mundo livres e iguais (Habermas, 2001, p. 211).

A partir daí, Jürgen Habermas disserta sobre as oportunidades que a inserção de um Direito Cosmopolita poderia oferecer à sociedade global, num horizonte em que os cidadãos do mundo são sujeitos de direitos internacionais globais, cuja proteção demanda uma *global governance*, diante de uma instância interestatal global.

Jürgen Habermas é influenciado pela análise marxista do sistema capitalista de produção, mas isso não resume o seu trabalho. Os estudos habermasianos assumem viés revolucionário, quando tentam estabelecer uma possível conciliação entre o capitalismo e a democracia. Essa é a principal característica do modelo de democracia do Estado de bem estar social, que prega a realização de um padrão satisfatório de igualdade social, sem modificação na relação capital e trabalho (Pires, 2020, p. 340).

A perspectiva habermasiana, que entende os direitos humanos como elemento central do cosmopolitismo, coloca a juridificação como um elemento necessário ao Direito Cosmopolita, a fim de transportá-lo, de um plano meramente moral, para um plano jurídico (Morais, 2022, p.101).

Uma democracia cosmopolita “juridificada” seria possível, pois, permitindo-se ao cidadão participação efetiva nas decisões internacionais, por meio do voto em representantes, periodicamente eleitos.

Além dessa quase “utopia igualitária”, a juridificação do Direito Cosmopolita deveria permitir a reformulação da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de lhe conferir poderes para atuar de forma coercitiva, para favorecer a proteção dos direitos humanos. Tal reformulação possibilitaria o uso de sanções econômicas ou o uso da força militar (Maia, 2008, p. 120).

A propositura de Jürgen Habermas se funda no entendimento de que a baixa coerção do Direito Internacional é elemento limitador de sua própria expansão:

O ponto vulnerável da defesa global dos direitos humanos, de sua parte, é a falta de um poder executivo que possa proporcionar à Declaração Universal dos Direitos Humanos sua efetiva observância, inclusive mediante intervenções no poder soberano de Estados nacionais, se necessário for (Habermas, 2004, p. 205).

Jürgen Habermas concebe a possibilidade de intervenção forçada, na soberania dos Estados, num ambiente em que a releitura do Direito Cosmopolita confere um novo grau de proteção aos indivíduos, especialmente contra arbitrariedades cometidas por seu próprio Estado e que resultem em lesão aos direitos humanos.

Embora haja fragilidade nos postulados habermasianos, relativos ao uso da força, não se discute a importância da proposta de conferir maior proteção e efetividade aos direitos e prerrogativas, de que são titulares todos os cidadãos do mundo.

Além de estabelecer uma crítica social, o pensamento habermasiano encara criticamente os problemas mundiais, em face da globalização, oferecendo-lhes possibilidades de respostas, numa esfera que vai além das fronteiras dos Estados nacionais.

No seu estágio atual de desenvolvimento, há uma relativa incapacidade do projeto da mundialização do Direito Cosmopolita, de se materializar como um modelo substitutivo do modelo do Estado Nacional (Pires, 2020, p. 344-345).

Teresinha Inês Teles Pires (2020, p. 344-345) argumenta que isso produz um vazio institucional, pois “O direito interestatal já não consegue se manter, nos mesmos

parâmetros de efetividade, em face do esfacelamento do modelo nacionalista; de outro lado, o modelo cosmopolita ainda não se solidificou suficientemente”.

Não obstante, é necessária receptividade do Direito internacional pelos governos e pelas sociedades nacionais, para que, então, haja progressão do diálogo multilateral. Teresinha Inês Teles Pires (2020, p. 345) preconiza que “[...] o entendimento comum, no sentido da criação de estruturas jurídicas que fixem competências decisórias às instâncias transnacionais, exige desprendimento, por parte das autoridades locais, do absolutismo normativo do direito interno”.

Note-se que a comunidade cosmopolita, proposta por Jürgen Habermas (2007, p. 353), configura uma “sociedade mundial sem governo mundial, estruturada politicamente”, na qual se está incluída, de maneira limitada, “a ação dos poderes estatais”. Desse modo, as competências nacionais são mantidas, de modo compatibilizado com os interesses globais.

Contudo, as pressões nacionalistas, que ainda acometem os Estados do mundo, impõem grandes dificuldades à efetiva implementação de um Direito cosmopolita, unificado diante de uma instância multilateral global.

Em que pesem as dificuldades enfrentadas, os estudos de Jürgen Habermas ocupam relevância sem igual no adensamento do Direito Cosmopolita. Nesta perspectiva, Teresinha Inês Teles Pires (2020, p. 350) observa que “Seu paradigma comunicativo, da democracia deliberativa, oferece uma matriz metodológica adequada para legitimar a ideia da cidadania mundial e a reformulação da esfera da soberania dos Estados”, o que abre o caminho para o aperfeiçoamento normativo do Direito internacional.

A partir das bases do cosmopolitismo firmadas em Jürgen Habermas, o mesmo cidadão que é nacional passa a ser também um cidadão do mundo, o que determina uma agir reflexivo dos Estados, não apenas do âmbito nacional, mas também na esfera internacional.

Os direitos humanos, que decorrem desta cidadania, legitimam e mediam as ações no âmbito cosmopolita, já que, em virtude deles, os indivíduos são sujeitos de direitos internacionais.

Por intermédio dos estudos sobre governo mundial, para a defesa dos interesses de uma sociedade cosmopolita, Jürgen Habermas deu contemporaneidade ao pensamento crítico, debruçando-se sobre os reflexos da intensificação do fenômeno da globalização sobre o poder estatal, na sociedade capitalista.

Mais que isso, os estudos sobre a “constelação pós-nacional” evidenciam que, diante das instâncias internacionais, os Estados agem como como atores independentes, buscando a manutenção do poder e a sua expansão, em evidente permanência do propósito estratégico de interação.

O pensamento cosmopolita, por sua vez, coloca sobre as negociações, na esfera das organizações internacionais o objetivo de nivelar interesses distintos, para que formas de comunicação, que objetivem o entendimento, possam ser juridicamente institucionalizadas no cenário globalizado.

Em que pese a não concretização da governança global, tal como idealizada no projeto habermasiano, os postulados do Direito cosmopolita, concebidos para a efetiva proteção dos direitos dos cidadãos do mundo, por meio da cooperação, são de extrema relevância. Há, pois, um palco de discussões sobre o tratamento igualitário dos interesses de todos os povos, no âmbito de atuação das instâncias internacionais.

O mundo contemporâneo, globalizado, dispõe de uma gama de instituições internacionais que externalizam uma espécie de governança global especializada, já que cuidam da tutela de uma gama de direitos e interesses de todos os povos, no ambiente transnacionalizado das relações internacionais.

2.4 O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO NA TUTELA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Em termos de resultados, o comércio internacional permite maiores escalas de ganho, graças ao alargamento do mercado consumidor e a uma alocação mais eficiente dos recursos, em razão das opções e oportunidades de investimento.

Em termos de desenvolvimento, os resultados do comércio internacional influenciam o desempenho dos Estados, porque os recursos captados permitem a implantação, no âmbito doméstico, de políticas de progresso econômico e social.

Embora existam queixas de que os lucros decorrentes do livre fluxo de bens e serviços possam não ser percebidos, ou distribuídos, a grande parcela da população, a este despeito, haveria um problema de política econômica e não um problema econômico, no sentido estrito. Com efeito, a forma com que os benefícios são distribuídos varia de Estado para Estado, sendo que, a justeza de tal procedimento, depende de um grau de competência administrativa que alguns governos ainda não possuem (Di Siena Junior, 2006, p. 53).

Sem encerrar a discussão sobre o âmbito de influência do comércio internacional sobre o progresso social dos povos, tem prevalecido a posição de que mais comércio é melhor do que menos comércio.

O saldo líquido do comércio internacional é sempre positivo, porque pode contribuir para a redução de distorções de produção e de consumo, favorecer a competição e estimular a melhor alocação de recursos naturais, humanos e financeiros. O incremento do comércio internacional também contribui para o aumento da riqueza real da população, cuja forma de distribuição pode, a depender do Estado, necessitar de ajustes (Di Siena Júnior, 2006, p. 66).

Não se questiona se o comércio internacional é bom ou ruim, pois, entende-se que, em verdade, o comércio internacional é necessário, num sistema econômico de crescente interdependência global. O comércio internacional e a interdependência econômica têm a aptidão de ligar interesses comuns e promover a união dos Estados, em prol da consecução destes objetivos (Sousa, 2006, p. 59).

Não é coincidência que o objetivo geral dos Estados, sobretudo os que têm economia mais fragilizada, seja promover o seguimento de exportações, a fim de incrementar os resultados da balança comercial e, de tal forma, possibilitar o alcance de um rápido desenvolvimento. Estas políticas econômicas seguem disposições previstas em Acordos Multilaterais e Regionais, bem como ajustes regulatórios, emanados de instituições de cunho internacional (Celli Junior, 2006, p. 37-38).

A fonte normativa do comércio internacional é baseada, tradicionalmente, nos acordos e tratados de comércio, bilaterais ou multilaterais, celebrados entre Estados. A padronização das normas de comércio internacional, a seu turno, é realizada por organismos internacionais, vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU), ou pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Dentre os Acordos Multilaterais celebrados, os provenientes da Organização Mundial do Comércio contêm o maior número de disposições, sobre os caminhos a serem observados pelas políticas desenvolvimentistas, na seara do comércio internacional.

As normativas da OMC provêm da celebração de acordos que, com base na reciprocidade e na obtenção de vantagens mútuas, visam à eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais. A finalidade destes acordos é promover a liberalização das atividades de mercado, por meio da limitação do uso de medidas tarifárias e não-tarifárias, pelos Estados membros (Celli Junior, 2006, p. 38).

A assinatura de tratados mutualmente benéficos, que envolvam a redução de tarifas e outras barreiras ao comércio, bem como a eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais, são apresentados como instrumentos para a realização dos propósitos de desenvolvimento dos Estados participantes da OMC. A liberalização do comércio, nesta lógica, não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização dos objetivos desta organização (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 14).

O discurso da Organização Mundial do Comércio é o de que a promoção do livre comércio entre os Estados está atrelada à consecução de objetivos de desenvolvimento, vez que, as relações interestatais na atividade comercial e econômica devem visar, além do aumento de receitas reais e da produção, o aumento do bem-estar das pessoas.

Para Marcelo Dias Varella, a relação da Organização Mundial do Comércio com o desenvolvimento é intrínseca:

O objetivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) é promover a expansão do comércio global. Os principais instrumentos para tanto são a institucionalização de um ambiente permanente de negociações multilaterais comerciais e a consolidação de um sistema de solução de controvérsias entre os Estados. **Segue-se a ideia liberal de que a expansão do comércio aumentará o nível de desenvolvimento dos Estados, assim como a interdependência econômica global, diminuindo as possibilidades de guerra e melhorando a qualidade de vida das pessoas em todo o planeta** (Varella, 2019, p. 144, grifo nosso).

No âmbito da Organização Mundial do Comércio, o livre comércio internacional é tido como fator de promoção do desenvolvimento, na medida em que se prega que a liberalização, da circulação de bens e de serviços, pode incentivar a divisão reciprocamente lucrativa de trabalho. Para a OMC, o livre comércio ainda é capaz de ampliar a produção interna real dos Estados membros envolvidos, e, de tal modo, tornar possível a elevação do padrão de vida das pessoas do mundo (Di Siena Júnior, 2006, p. 49).

A Organização Mundial do Comércio tem jurisdição para atuar no tocante à adoção de políticas comerciais estatais, que influenciam no comércio internacional. No entanto, a adoção de políticas sociais estatais, no âmbito doméstico, como as que permitem a distribuição de renda, se encontra numa esfera de atuação reservada aos

Estados, que o fazem longe dos domínios da OMC. Mas isso não significa que a OMC não tenha preocupação para com os aspectos sociais que o desenvolvimento exige.

Na Organização Mundial do Comércio, entende-se que o livre comércio internacional pode promover o bem-estar dos povos, em decorrência da ampliação do fluxo comercial entre os Estados membros. Essa premissa foi expressa no Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, que dispõe:

As Partes do presente Acordo,
Reconhecendo que as suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e de Serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico, [...] (OMC, 1994, preâmbulo, grifo nosso).

Na OMC, o objetivo de bem-estar social é atingido por meio da elevação dos níveis de vida e o pleno emprego. Esse bem-estar social, compreendido dentro da esfera do desenvolvimento, ainda deve observar a otimização do uso dos recursos mundiais, permitindo a proteção e a preservação do meio ambiente, para que o desenvolvimento também possa ser sustentável.

Desse modo, a OMC prima pelo fomento do bem-estar em todos os Estados, por meio da expansão da produção mundial e do intercâmbio comercial, a utilização plena dos recursos naturais e a expansão da produção e do comércio de bens. A Organização Mundial do Comércio ainda funciona como um mecanismo para que os governos reduzam as suas barreiras comerciais e discutam políticas relacionadas com o comércio internacional (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 1).

Os Acordos da OMC, bem como suas declarações, atas e resoluções, a seu turno, são a forma e o conteúdo jurídico do sistema multilateral de comércio.

Os aspectos econômicos do desenvolvimento, aliados à ideia de liberalização comercial, são mencionados em vários instrumentos, como a Declaração de

Singapura²³ (1996) e a Declaração de Genebra²⁴ (1998). Os aspectos sociais, decorrentes do desenvolvimento, passaram a ser abordados, com mais firmeza, na Declaração Ministerial de Doha (2001). Foi a partir de Doha, que a primazia do desenvolvimento, no seu sentido amplo, passou a fazer parte, com mais robustez, do sistema multilateral de comércio internacional.

A Declaração Ministerial de Doha, de 2001, fincou as raízes para que a liberalização comercial seja veículo para a consecução do desenvolvimento, pois aliou, em uma dinâmica multidimensional, a busca por crescimento econômico conciliada à equidade, justiça social, diminuição da pobreza, distribuição de renda e proteção do meio ambiente.

Neste propósito, a Declaração Ministerial de Doha (OMC, 2001) previu, no artigo 2º, que o sistema comercial multilateral, incorporado na Organização Mundial do Comércio, deve ter o seu papel na promoção do desenvolvimento, especialmente no atendimento das necessidades dos países menos desenvolvidos.

A referida Declaração estabelece que o comércio internacional é capaz de desempenhar importante papel na promoção do desenvolvimento econômico e no alívio da pobreza. Em razão disso, estabelece a necessidade de todos os nossos povos se beneficiarem do aumento de oportunidades, bem como dos ganhos de bem-estar, que o sistema multilateral de comércio pode gerar, especialmente os Estados em desenvolvimento, que são a maioria dos membros da OMC (OMC, 2001, art. 2º).

Rememorando o Preâmbulo do Acordo de Marraquexe, a Declaração de Doha estabeleceu o acordo quanto à continuidade dos esforços para garantir aos Estados em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos entre eles, justa participação no crescimento do comércio mundial, compatível com as suas necessidades de desenvolvimento. (OMC, 2001, art. 2º).

A Declaração Ministerial de Doha também é importante porque significou uma importante vitória dos países menos desenvolvidos em relação à temática do

²³ O parágrafo 16 da Declaração Ministerial de Cingapura dispõe que o Comitê examinará o alcance das complementaridades entre liberalização do comércio, desenvolvimento econômico e proteção ambiental. OMC. **Declaração Ministerial de Singapura**. Singapura: Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, 1996. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm. Acesso em: 3 nov. 2023.

²⁴ No parágrafo 4 da Declaração Ministerial de Genebra há previsão de que a OMC empenhará esforços para atingir os objetivos de crescimento econômico sustentado e desenvolvimento sustentável. OMC. **Declaração Ministerial de Genebra**. Genebra: Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, 1998. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/mindec_e.htm. Acesso em: 2 nov. 2023.

desenvolvimento, que, segundo firmado, deve ser promovido pela OMC, por meio do comércio internacional.

O papel da Organização Mundial do Comércio vem crescendo significativamente, pois suas decisões e políticas influenciam cada vez mais na condução da ordem interna dos Estados.

Muito se discute sobre o discurso encampado pela OMC, de promover o desenvolvimento dos diferentes Estados, ao lado da liberalização, redução tarifária e acesso aos mercados. Embora sensível, a discussão é imprescindível.

Os questionamentos sobre o papel do sistema multilateral de comércio, sobre a possibilidade de, a partir de suas regras, ser veículo motor do desenvolvimento, permeiam o âmbito de atuação mais evidente da OMC, de promover o crescimento econômico, até o verdadeiro atingimento da ideia mais ampla e multifacetada do conceito de desenvolvimento, que envolve partilha do bem-estar econômico e social.

O que se questiona, de modo central e com muita propriedade, é se há “[...] uma contribuição do comércio internacional na promoção do crescimento econômico, distribuição de riqueza e redução de desigualdades, o que já seria um grande passo na construção de um modelo de desenvolvimento mais amplo e reconhecido” (Sousa, 2006, p. 63).

Mônica Teresa Costa Sousa (2006, p. 54-55) enfatiza que discutir o desenvolvimento dentro da Organização Mundial do Comércio não é tarefa impossível, pois isso não compromete a sua eficácia e legitimidade. Em verdade, a OMC teria o dever de construir mecanismos que facilitem o processo de desenvolvimento, já que se utiliza deste discurso para convencer Estados mais pobres a tomar parte do sistema multilateral do comércio.

O principal desafio da Organização Mundial do Comércio, na promoção do equânime desenvolvimento entre os Estados membros, tem sido combater-lhes a tendência protecionista. Embora não abertamente declarado, o viés protecionista pode ser observado por ocasião da adoção de políticas como mecanismo de fuga das normativas de livre comércio, ou da existência de economias mais ou menos fechadas à ação do comércio internacional.

Em razão dos Acordos Multilaterais negociados no âmbito da OMC, o protecionismo é combatido por meio de várias restrições normativas. Por conta disso, os Estados procuram novas alternativas de defesa de suas indústrias domésticas e, com cada vez mais frequência, se utilizam de medidas de defesa comercial, permitidas

pela OMC, para mascarar o emprego de políticas protecionistas, que influenciam tanto nos preços como nas quantidades dos produtos importados.

Deveras, restrições permitidas não podem ser utilizadas para encobrir ações puramente protecionistas, que tenham por escopo somente impedir a entrada de produtos importados no território nacional, em contrariedade ao escopo fundante da própria OMC, que visa promover a eliminação de todas as barreiras ao livre comércio internacional.

Na OMC, o discurso de liberalização do comércio internacional é empregado com vistas a possibilitar, aos Estados membros, usufruir com iguais oportunidades do processo de desenvolvimento, que o crescimento econômico pode alavancar. No entanto, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, há diferentes níveis de desenvolvimento e poderio econômico, entre os Estados membros que a compõem, o que influencia, ainda mais, o agir e o discurso de desenvolvimento no comércio internacional.

A compreensão do discurso de desenvolvimento no âmbito da OMC, envolve diversas e complexas perspectivas, seja no âmbito normativo dos Acordos de Comércio Multilaterais, seja no âmbito de análise da própria realidade do comércio internacional.

A efetiva promoção do desenvolvimento, com particular atendimento dos anseios dos Estados menos desenvolvidos, é apenas mais um dos desafios postos à tutela empreendida pela Organização Mundial do Comércio, neste início de século XXI.

3 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Com raízes de fundação no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1947, a Organização Mundial do Comércio (OMC) entrou em vigor em 1994, meio século depois do projeto de criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), em 1944.

Por meio de cláusulas basilares, como a Não Discriminação, a OMC zela pela equânime participação de todos os Estados membros no comércio internacional. Neste ângulo, a liberação do comércio internacional, é tida como instrumento de consecução do desenvolvimento, num ambiente em que medidas protecionistas, para a proteção do mercado interno, são combatidas com veemência.

Porque reconhece a disparidade de poder econômico existente entre os Estados membros, a OMC dispõe de instrumentos de governança especiais, para tutelar os interesses de Estados economicamente mais frágeis, para dirimir conflitos e para possibilitar a evolução do seu aparato normativo, com vistas à consecução do desenvolvimento. Nesta perspectiva, sobressaem o instituto do Tratamento Especial e Diferenciado, a sistematização do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e as discussões realizadas no âmbito das Conferências Ministeriais.

Estas temáticas serão tratadas a seguir, a fim de estabelecer o horizonte normativo e organizacional à disposição da Organização Mundial do Comércio, no objetivo de fazer do comércio internacional veículo para a promoção do desenvolvimento dos Estados membros.

3.1 OS PRESSUPOSTOS DE FUNDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A necessidade de reconstruir a economia, abalada pelas consequências deixadas pelo final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fez surgir entre os países o pleito de criação de um órgão internacional, que bem realizasse a tutela das questões comerciais transnacionais, a fim de conceber um ambiente normativo que se mostrasse pacífico e seguro, ao pleno desenvolvimento econômico dos Estados.

Considerando este ambiente, em 1944, idealizou-se a criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Em razão de divergências quanto a criação dessa instituição, os Estados acordaram na edição do Acordo Geral Sobre

Tarifas e Comércio (GATT), em 1947. Inicialmente de caráter provisório, o GATT foi o único instrumento de tutela do comércio internacional multilateral, até a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994.

Embora o GATT represente as raízes fundacionais da OMC, a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, marcou a passagem de um sistema de regras para a institucionalização de um foro especializado, para tratar das questões do comércio internacional multilateral, sistematizado e harmonizado, como se verá adiante.

3.1.1 O Sistema Multilateral De Comércio No Acordo Geral Sobre Tarifas E Comércio De 1947

No ano de 1944, em meio às negociações para o encerramento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os países aliados²⁵ se reuniram na chamada Conferência de Bretton Woods, em New Hampshire, nos Estados Unidos, a fim de estabelecer os rumos da economia internacional, com políticas liberais de incremento ao comércio multilateral.

Para dar efetividade aos objetivos acordados, a Conferência de Bretton Woods previu a criação de 3 instituições mundiais, para acelerar o desenvolvimento dos países, quais sejam, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Internacional do Comércio (OIC).

A fundação destas instituições remontam nos postulados do economista britânico John Maynard Keynes²⁶, cujos ideais, difundidos logo depois da Segunda Guerra Mundial, previam a criação de 3 instituições mundiais para a promoção do desenvolvimento global: um banco mundial para as concessões de crédito, a

²⁵ A conferência ocorreu com os representantes dos principais Estados capitalistas de 1944, ganhadores da Segunda Guerra Mundial, como Reino Unido, Estados Unidos e França, que decidiram a criação de estruturas capazes de aumentar o desenvolvimento global e, desse modo, evitar novas guerras. VARELLA, Marcelo D. Direito internacional público. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 132. E-book. ISBN 9788553609031. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553609031/>. Acesso em: 09 out. 2023.

²⁶ O sistema econômico foi forjado por iniciativa das delegações inglesa e norte-americana, lideradas, respectivamente, por John Maynard Keynes e Harry Dexter White. O arcabouço institucional projetado visava a eliminar os obstáculos que haviam impregnado as relações econômicas internacionais no período entre guerras. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª edição. Barueri: Grupo GEN, 2015, p. 422. E-book. ISBN 9788522496853. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522496853/>. Acesso em: 11 out. 2023.

construção de infraestruturas e a organização de condições de desenvolvimento mundiais, em particular nos países do Sul; um fundo para a estabilidade monetária internacional, e; uma organização internacional do comércio, para a redução dos obstáculos ao comércio mundial (Varella, 2003, p. 134).

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial (BM), entrou em pleno funcionamento em 1945, em Washington, nos Estados Unidos. Com 187 Estados membros, o BM é um organismo especializado das Nações Unidas e sua função é oferecer créditos com juros mais convidativos a Estados em desenvolvimento, inclusive, destinados a projetos de infraestrutura, fomentando o desenvolvimento regional e a expansão do comércio mundial (Cretella Neto, 2013, p. 155).

O BM conta com um importante Centro Internacional para a Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (CIRDI), em funcionamento desde 1966. A atuação do CIRDI é importante, porque oferece instalações internacionais para a resolução de controvérsias, por meio de conciliação e arbitragem, o que contribui para criar um ambiente de confiança mútua entre os investidores estrangeiros e os Estados (Cretella Neto, 2013, p. 156).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, também entrou em funcionamento em 1945, com sede em Washington, nos Estados Unidos. Contando com 187 Estados membros, o FMI também é um organismo especializado das Nações Unidas e tem o fulcro de “[...] estimular a cooperação internacional e a estabilidade do câmbio, por meio de um sistema multilateral de pagamentos, destinado a reduzir a intensidade e a duração dos desequilíbrios das contas externas dos países membros” (Amaral Junior, 2015, p. 423).

A assistência econômica do FMI a Estados em desenvolvimento, com *déficits* na balança de pagamentos, dentro de certos limites, é automática. Em outros casos, o auxílio financeiro deve ser negociado entre o país-tomador e o FMI, sempre condicionado à adoção de políticas de saneamento econômico-financeiras, aprovadas pelo fundo. O sistema de votação no FMI é do tipo ponderado, sendo que o voto de cada Estado tem maior ou menor peso de acordo com a quota-parte da respectiva contribuição aportada, estatutariamente estabelecida (Cretella Neto, 2013, p. 156).

A Organização Internacional do Comércio (OIC), a seu turno, jamais entrou em funcionamento. A propositura inicial tinha a finalidade de criar uma organização internacional que, sem infringir a soberania dos Estados, pudesse aumentar o

comércio mundial, por meio da institucionalização do princípio da não discriminação nas relações comerciais.

Neste objetivo, uma grande conferência internacional foi realizada em Havana, em Cuba, no final de 1947, com o propósito de completar o quadro regulatório estabelecido na Conferência de Bretton Woods, em 1944. À margem das diferenças entre os países, sobre o tratamento a ser conferido aos movimentos de capitais e às restrições quantitativas, houve conclusão da Carta de Havana, no início de 1948, que disciplinava inúmeros temas e instituiu a Organização Internacional do Comércio (Amaral Júnior, 2015, p. 424).

Entretanto, sob o receio de que a competência atribuída à nova organização poderia comprometer a soberania norte-americana, o Senado dos Estados Unidos não apreciou o Acordo Constitutivo da OIC, abrindo um vácuo regulatório²⁷. Sem o principal ator da economia mundial, a comunidade internacional optou por postergar a decisão sobre a OIC (Varella, 2019, p. 144), decidindo, contudo, com base no Capítulo IV da Carta de Havana, intitulado Política Comercial, pela vigência do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), que havia sido assinado por 23 países, em 1947 (Amaral Júnior, 2015, p. 424).

O GATT nasceu com o objetivo de estimular o comércio, por intermédio da redução e eliminação das tarifas alfandegárias. A sua vigência não pode ser contrariada, eis que “A oposição que se formou contra a aprovação da Carta de Havana, no Legislativo norte-americano, estava agora afastada, porque o mandato concedido ao Executivo dispensava a aprovação pelo Congresso do tratado que criou o GATT” (Amaral Júnior, 2015, p. 424).

Cabe ressaltar que:

O *General Agreement on Tariffs and Trade* — GATT, celebrado em 1947 em bases temporárias (aguardando a criação da Organização Internacional do Comércio — OIC, o que nunca ocorreu), não tinha, originariamente, órgãos, pois era apenas um tratado comercial multilateral. Gradualmente, criou uma reduzida forma institucional, dispondo de uma Secretaria e atuando como se fosse uma agência

²⁷ A Carta da OIC foi acordada em Havana, em março de 1948, mas a ratificação em algumas legislaturas nacionais revelou-se impossível. A oposição mais séria estava no Congresso dos EUA, embora o governo dos EUA tivesse sido uma das forças motrizes. Em 1950, o governo dos Estados Unidos anunciou que não iria procurar a ratificação da Carta de Havana pelo Congresso, e o projeto de fundação da OIC foi obstaculizado em definitivo. OMC. The GATT years: from Havana to Marrakesh. 2018-a. Tradução nossa. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

especializada, sem que essa condição jamais lhe fosse oficialmente reconhecida (Cretella Neto, 2013, p. 160).

O Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, dando primazia à adoção de políticas favoráveis à livre circulação de produtos, por meio da eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias. Com o tempo, mesmo sem reconhecimento oficial, o GATT ganhou posição de tratado internacional e de organismo internacional, com a finalidade de administrar as relações comerciais entre os Estados membros, tornando-se a principal instância de debates para os Estados, sobre o comércio internacional.

É importante ressaltar que a denominação GATT, tal como se desenvolveu a partir de sua criação, em 1947, expressa duas esferas distintas: um órgão e um tratado. Como órgão, o GATT foi sendo construído e aparelhado, para fins de possuir uma estrutura administrativa mínima, que pudesse viabilizar a implementação do acordo GATT (Aguillar, 2019, p. 478).

Embora sem reconhecimento oficial como organismo internacional, eis que o GATT era desprovido de personalidade jurídica, foi a partir da assinatura do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, que o sistema multilateral de comércio ganhou efetividade. Na prática, as normativas do GATT foram revistas em diversas rodadas de negociação, sendo que cada uma delas começava pouco tempo depois da finalização da anterior (Varella, 2019, p. 144).

Alberto do Amaral Júnior (2015, p. 426) salienta que foram as rodadas multilaterais de negociação, de que participavam as partes contratantes, que permitiram a liberalização do comércio internacional, por meio do “desmantelamento sucessivo das proteções alfandegárias”.

Nos 47 anos de vigência do GATT, foram realizadas 8 rodadas de negociação, que contaram com um número cada vez maior de Estados participantes. As rodadas estão discriminadas no Quadro 1, abaixo destacado:

Quadro 1 - Rodadas comerciais do GATT

Ano	Lugar/Nome	Assuntos abordados	Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	23
1951	Torquay	Tarifas	38

1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Rodada Genebra – Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Rodada de Genebra – Kennedy	Tarifas e medidas <i>antidumping</i>	62
1973-1979	Rodada de Genebra – Tóquio	Tarifas, medidas não-tarifárias, estrutura de acordos	102
1986-1994	Rodada de Genebra – Uruguai	Tarifas, medidas não-tarifárias, regras, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, têxteis, agricultura, criação da OMC etc.	123

Fonte: OMC, 2018e, on-line.

As primeiras rodadas abordaram somente a redução das tarifas incidentes sobre bens industrializados. Havendo tratativa inicial sobre temas mais profundos, como o desenvolvimento e medidas *antidumping*, na Rodada de Kennedy (1964-1967), foi durante a 7ª Rodada (1973-1979), de Tóquio, que foram concluídos acordos que versavam sobre diversidade de medidas não-tarifárias, como subsídios, medidas *antidumping* e barreiras técnicas (Amaral Júnior, 2015, p. 426).

A efetiva mudança dos debates, nas rodadas de negociação do GATT, se deu por influência da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964. A partir daí, os Estados em desenvolvimento passaram a postular, com veemência, por reformas no sistema multilateral de comércio mundial, a fim de possibilitar a instituição de um sistema de preferências, não-recíproco, que pudesse beneficiá-los.

Em razão disso, em 1965, durante a Rodada de Kennedy (1964-1967), foi inserida a parte IV no GATT, sobre “Comércio e Desenvolvimento”. A nova inserção reconheceu a necessidade de se prover condições de acesso, mais favoráveis e aceitáveis, aos mercados mundiais, para os produtos primários exportados por Estados menos desenvolvidos. Também foi assegurado, da forma mais ampla possível, um maior acesso aos mercados para os produtos processados e manufaturados, cuja exportação representasse especial interesse para os Estados membros menos desenvolvidos (GATT, 1947, arts. XXVI.4 e XXVI.5).

Ao lado do tratamento favorecido aos Estados menos desenvolvidos, na Rodada de Kennedy (1964-1967), também foram iniciadas discussões sobre o problema do *dumping*, que resultaram no primeiro Acordo *antidumping* do GATT. A partir de então, o método de negociação das rodadas ganhou um caráter mais complexo, para atender às crescentes demandas do sistema multilateral de comércio, cujas questões já se mostravam muito além da redução de tarifas.

O cenário internacional que permeava a Rodada de Tóquio (1973-1979), por sua vez, esteve marcado por mudanças estruturais na economia dos Estados, tanto para combater os reflexos da crise do setor energético, na década de 1970, quanto para promover reformas mais profundas na agenda econômica internacional, para o atendimento das necessidades dos Estados menos desenvolvidos.

No contexto do atendimento das necessidades dos Estados menos desenvolvidos, na II UNCTAD, realizada pela ONU, em 1968, idealizou-se a criação de um Sistema Geral de Preferências (SGP), com vistas a permitir aos Estados desenvolvidos a concessão de tratamento tarifário preferencial, para produtos oriundos de Estados menos desenvolvidos.

De igual modo, a aprovação da Declaração sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, bem como outras resoluções, editadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, colocaram os Estados menos desenvolvidos em um contexto mais participativo no sistema internacional.

Isso se refletiu no contexto das negociações da Rodada de Tóquio (1973-1979), que resultaram na inclusão da Cláusula de Habilitação no Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio, de 1947, por intermédio do acréscimo do item 8, no artigo XXXVI, que dispunha sobre “Comércio e Desenvolvimento”.

O artigo XXXVI-8 passou a prever que “As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade, com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir, ou suprimir tarifas, ou remover barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas” (GATT, 1947).

O artigo XXXVI.8 foi inserido por meio da Decisão L/4903, de 1979, intitulada “Tratamento diferencial e mais favorável, reciprocidade e participação ampliada de países em desenvolvimento”. A Cláusula de Habilitação garantiu a dispensa permanente da Cláusula da Nação Mais Favorecida, pois permitiu que Estados desenvolvidos outorgassem tratamento preferencial para os Estados beneficiários de

seus sistemas gerais de preferências, sem necessidade de reciprocidade de tratamento (MRE, 2022, on-line).

Vale ressaltar, que cada Estado define as vantagens a serem oferecidas em seu esquema de Sistema Geral de Preferências (SGP), determinando os Estados beneficiários, dentre aqueles inclusos na lista consolidada de Estados beneficiários, emitida pela UNCTAD, o escopo e o nível das preferências. Portanto, os esquemas de SGP são considerados nacionais e, de modo geral, permanecem válidos por prazos determinados, podendo ser periodicamente renovados. Como resultado, um Estado pode não se beneficiar de todos os programas existentes, cujas regras são diferentes em cada país²⁸ (MRE, 2022, on-line).

A inserção da Cláusula de Habilitação, na Rodada Tóquio (1973-1979), materializou-se como um mecanismo de tratamento especial e favorecido aos Estados menos desenvolvidos. Por conta dessa cláusula, os Estados desenvolvidos não esperam receber, no curso das negociações comerciais com Estados menos desenvolvidos, a outorga de concessões incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento destes.

Ao final da Rodada de Tóquio (1973-1979), o GATT, como organismo internacional, obteve sucesso na redução das tarifas e, no campo do atendimento das necessidades dos Estados menos desenvolvidos, foi exitoso na inserção da Cláusula de Habilitação.

Contudo, as recessões econômicas, ocorridas na década de 1970 e no início da década de 1980, levaram os governos a conceberem outras formas de proteção para setores produtivos, que enfrentavam uma crescente concorrência estrangeira. Além disso, a elevação de taxas de desemprego e o encerramento de fábricas levaram os governos, da Europa Ocidental e da América do Norte, a procurar acordos bilaterais, de partilha de mercado com os concorrentes, e a fomentar políticas de subsídios, para manterem o domínio sobre o comércio agrícola (OMC, 2018e, on-line).

Somado a isso, no início da década de 1980, o Acordo Geral já não era tão relevante para a realidade comercial mundial, como tinha sido na década de 1940,

²⁸ Na atualidade, a OMC mantém uma base de dados de arranjos preferenciais de comércio que pode ser consultada para mais informações sobre cada programa, inclusive os países favorecidos. Por sua vez, a UNCTAD compila, em sua página oficial, manuais explicativos dos respectivos esquemas preferenciais, bem como lista consolidada de países beneficiário. MRE. **Sistema Geral de Preferências (SGP)**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2022, on-line. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/sistemas-preferenciais-de-comercio/sistema-geral-de-preferencias-sgp>. Acesso em: 12 out. 2023.

pois o comércio internacional se tornou mais complexo, em razão da intensificação da globalização da economia. Além disso, o comércio de serviços, que não era abrangido pelas regras do GATT, despertava grande interesse para cada vez mais Estados (OMC, 2018e, on-line).

Em outros aspectos, o GATT, fundado em 1947, foi considerado deficiente. Na agricultura, por exemplo, as lacunas do sistema multilateral foram fortemente exploradas e os esforços para liberalizar o comércio agrícola tiveram pouco sucesso. Mesmo a estrutura institucional do GATT e o seu sistema de resolução de litígios causavam preocupação (OMC, 2018e, on-line).

Sob a vigência do GATT, os Estados membros podiam escolher os acordos a que queriam aderir, já que não havia a obrigação geral de se comprometerem com o que havia sido negociado. Dessa forma, além da potencialização das derrogações, ao princípio da Não Discriminação, e da progressão do bilateralismo em material comercial, o número variado de participantes nos acordos celebrados também foi determinante para a fragmentação do GATT (Amaral Júnior, 2015, p. 426).

O sistema de resolução de litígios do GATT, por sua vez, possibilitava a realização de Consultas bilaterais pelas partes discordantes. As controvérsias eram resolvidas por meio da intervenção diplomática das partes contratantes do GATT, de forma coletiva, com a composição de um Grupo de Trabalho para analisar a disputa.

No entanto, as várias fases do procedimento, desde o pedido de abertura dos Grupos de Trabalho até a implementação das decisões oriundas dos relatórios, estavam sujeitas à regra do consenso, que exigia o voto favorável de todas as partes contratantes, inclusive, daquelas que estavam envolvidas no litígio (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

Além disso, inexistia limite temporal para a conclusão das fases que compunham o procedimento, havendo, ainda, ausência de rigor e clareza das decisões, lentidão para a adoção das recomendações emitidas e grande possibilidade de descumprimento, parcial ou total, da decisão proferida (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

Estes e outros fatores convenceram os membros do GATT de que um novo esforço era necessário, para reforçar e ampliar o sistema multilateral. Esse esforço resultou no lançamento da Rodada do Uruguai, em 1986, que, após findada, possibilitou a criação da OMC, por meio da Declaração de Marraquexe, em 1994.

O consenso necessário, para o lançamento de uma nova rodada de negociações, no âmbito do GATT/1947, apenas foi alcançado em 1986, na reunião

ministerial de Punta del Este, no Uruguai. Em vista dos novos desafios impostos ao sistema multilateral de comércio, a Rodada do Uruguai (1986-1994) abordou tanto temas pendentes, como agricultura, têxteis e subsídios, quanto temas novos, como serviços, propriedade intelectual e investimentos. Além disso, os artigos originais do GATT foram submetidos a revisão (OMC, 2018f, on-line).

Inicialmente planejada para durar 4 anos, a Rodada do Uruguai (1986-1994) registrou alguns resultados iniciais. Em 1988, reunidos em Montreal, no Canadá, os participantes acordaram sobre um pacote de cortes nos direitos de importação de produtos tropicais, que tinham os países menos desenvolvidos como principais exportadores. Também houve revisão das regras de resolução de litígios, instituição de um Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (TPPM), bem como consenso na elaboração de relatórios regulares, sobre as políticas comerciais adotadas pelos Estados membros do GATT, para tornar os regimes comerciais mais transparentes, em todo o mundo (OMC, 2018f, on-line).

A Rodada do Uruguai deveria ter sido encerrada em 1990, em Bruxelas, na Bélgica. Contudo, em vista da falta de acordo quanto a forma de reformar o comércio agrícola, as negociações foram prolongadas. Um rascunho de documento final, denominado “Ata Final”, foi apresentado em Genebra, na Suíça, em 1991, mas novos pontos de conflito surgiram ao longo de mais 2 anos e adiram a conclusão das negociações (OMC, 2018f, on-line).

Além da agricultura, regras sobre serviços, acesso a mercados, medidas *antidumping*, bem como a proposta de criação de uma nova instituição, alongaram as discussões, que ainda foram prejudicadas pelos interesses e diferenças entre os Estados Unidos e antiga Comunidade Europeia (CE), hoje denominada União Europeia (UE), principalmente no tocante à matéria agrícola (OMC, 2018f, on-line).

Os EUA mantiveram uma posição mais agressiva em relação a agricultura, porque tinham objetivos de aumentar suas exportações agrícolas para o continente europeu. Os europeus, a seu turno, defendiam com firmeza a sua política de proteção e subsídios, visto que, por intermédio de sua Política Agrícola Comum (PAC), gastava quase 50% de seu orçamento anual com subsídios diretos e indiretos aos agricultores. Por isso, a União Europeia barganhava, com os Estados Unidos, o Acesso a Mercados, em troca do compromisso americano de não questionar sua Política Agrícola Comum no GATT (Aguillar, 2019, p. 490).

Em novembro de 1992, os EUA e a UE resolveram a maior parte de suas diferenças sobre a agricultura, num acordo conhecido informalmente como Acordo *de Blair House* (OMC, 2018f, on-line), que excluiu dos compromissos de redução, em matéria de apoio doméstico, os subsídios agrícolas entendidos como pagamentos diretos, decorrentes de programas de controle de produção. A avença ainda inseriu uma “Cláusula da Paz” no Acordo Sobre Agricultura (ASA), por intermédio da qual os Estados membros estariam impedidos de acionar o sistema de solução de controvérsias, contra políticas de incentivo instituídas em favor do setor agrícola, até o ano de 2003.

A partir daí, as tratativas avançaram e, em dezembro de 1993, as negociações sobre “Acesso a Mercados” de bens e serviços também foram resolvidas. Em 15 de abril de 1994, em conferência realizada no Marrocos, houve assinatura do Acordo de Marraquexe, que, enfim, criou a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os acordos da Rodada Uruguai (1986-1994), embora acabados naquela ocasião, continham calendários para novas negociações, sobre uma série de temas, como agricultura e serviços (OMC, 2018f, on-line).

A Organização Mundial do Comércio substituiu o GATT como organismo internacional, mas o Acordo Geral ainda existe, como “tratado guarda-chuva” da OMC para o comércio de mercadorias, atualizado como resultado das negociações da Rodada Uruguai (OMC, 2018f, *on-line*). Em razão das alterações, o Acordo Geral, nascido em 1947, passou a ser designado Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio de 1994 (OMC, 1994, art. II.4).

A Organização Mundial do Comércio também incorporou todos os documentos negociados no âmbito do GATT, além daqueles decorrentes de sua própria rodada de negociações, a Rodada do Uruguai.

3.1.2 O Sistema Multilateral De Comércio Na Organização Mundial Do Comércio

A Organização Mundial do Comércio (OMC) foi instituída como resultado da última rodada de negociações comerciais multilaterais, realizada entre as partes contratantes do GATT, a chamada Rodada do Uruguai, que foi realizada na cidade de Marraquexe, no Marrocos.

Criada em 15 de abril de 1994, por intermédio do Acordo de Marraquexe, e sediada na cidade de Genebra, na Suíça, a Organização Mundial do Comércio entrou

em funcionamento em 1º de janeiro de 1995, em substituição, como organismo, ao GATT.

O objetivo fundamental da OMC é garantir a estabilidade e a perenidade do sistema multilateral de comércio. A sua criação, em 1994, pode completar o tripé econômico projetado 50 anos antes, na Conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944, que previu a criação de um Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), um Fundo Monetário Internacional (FMI) e uma Organização Internacional do Comércio (OIC).

Cabe ressaltar que tanto o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento como o Fundo Monetário Internacional, ambos em funcionamento desde 1945, se constituem em organismos especializados das Nações Unidas. Já a Organização Mundial do Comércio, em funcionamento desde 1995, originalmente idealizada como Organização Internacional do Comércio, não aponta, no seu instrumento constitutivo ou em sua política, qualquer intenção de se tornar uma agência especializada da ONU (Cretella Neto, 2013, p. 160).

Na verdade, a OMC é um organismo internacional autônomo, que, consoante previsão do artigo III.5 do Acordo Constitutivo, atua em regime de cooperação, no que couber, com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e com os órgãos a eles afiliados, no objetivo de alcançar uma maior coerência na formulação de políticas econômicas, em escala mundial (OMC, 1994).

No âmbito de formulação de políticas econômicas para o comércio mundial multilateral, enquanto o GATT, de 1947, tratava principalmente do comércio de mercadorias, a OMC e os seus acordos abrangem, além do comércio de bens, o comércio de serviços e o comércio de invenções, criações e desenhos, chamado de propriedade intelectual (OMC, 2018g, on-line).

A Organização Mundial do Comércio pode ser vista a partir de 3 aspectos essenciais: a) um fórum para os governos negociarem acordos comerciais; b) uma organização para liberalizar o comércio, e; c) um lugar para os governos resolverem disputas comerciais.

O aspecto de se constituir em fórum, para os governos negociarem acordos comerciais, é de extrema relevância, porque no cerne da OMC estão os seus acordos, que são negociados e assinados pela maior parte dos Estados do mundo. Estes documentos fornecem as regras jurídicas básicas para o comércio internacional e

obrigam os governos a manterem as suas políticas comerciais dentro dos limites acordados. O objetivo dos acordos negociados é ajudar produtores de bens e serviços, exportadores e importadores, a conduzirem os seus negócios, permitindo, ao mesmo tempo, que os Estados cumpram objetivos sociais e ambientais (OMC, 2018g, on-line).

O aspecto de se constituir em uma organização para liberalizar o comércio, tanto quanto possível, é o maior objetivo da OMC. Esse objetivo, contudo, é limitado, pois não pode produzir efeitos secundários indesejáveis, para não prejudicar o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos Estados. Isso significa, em parte, remover obstáculos, mas também promover um aparato de regras “transparentes” e previsíveis, para permitir que indivíduos, empresas e governos as conheçam em todo o mundo, e tenham confiança de que não haverá mudanças repentinas de política (OMC, 2018g, on-line).

O aspecto de se constituir num lugar para os governos resolverem disputas comerciais, por sua vez, também ocupa grande importância no trabalho da OMC, pois é da natureza das relações comerciais envolver interesses conflitantes. Os acordos negociados no sistema da OMC necessitam frequentemente de interpretação. A fim de promover uma forma harmoniosa de resolver estas diferenças, a OMC dispõe de um procedimento neutro, fundado em uma base jurídica previamente acordada, subjacente ao processo de resolução de litígios inscrito nos acordos da organização (OMC, 2018g, on-line).

O Acordo Constitutivo da OMC é composto de 4 anexos, que também são subdivididos em outros anexos, como se denota do Quadro 2, a seguir destacado:

Quadro 2 – Lista de Anexos do Acordo Constitutivo da OMC

ANEXO 1
ANEXO 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens
Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio de 1994
Acordo Sobre Agricultura
Acordo Sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
Acordo Sobre Têxteis e Vestuário
Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio
Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994
Acordo Sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994
Acordo Sobre Inspeção Pré-Embarque
Acordo Sobre Regras de Origem
Acordo Sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações
Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Acordo Sobre Salvaguardas
ANEXO 1B: Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços e Anexos
ANEXO 1C: Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
ANEXO 2
Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias
ANEXO 3
Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais
ANEXO 4
Acordos de Comércio Plurilaterais
Acordo Sobre Comércio de Aeronaves civis
Acordo Sobre Compras Governamentais
Acordo Internacional Sobre produtos Lácteos
Acordo Internacional Sobre Carne Bovina

Fonte: OMC, Acordo Constitutivo, 1994.

Os Acordos da OMC são longos e complexos, porque são textos jurídicos que abrangem uma vasta gama de atividades, como agricultura, têxteis e vestuário, bancos, telecomunicações, compras governamentais, padrões industriais e segurança de produtos, propriedade intelectual etc.

As 6 principais áreas abrangidas pelos Acordos da OMC são bens (Anexo 1A), serviços (Anexo 1B), propriedade intelectual (Anexo 1C), solução de litígios (Anexo 2), revisões da política comercial (Anexo 3) e comércio setorial plurilateral (Anexo 4).

No que constitui a maior diferença do sistema criado pela OMC, daquele existente sob a vigência do GATT, os acordos e os instrumentos legais conexos, incluídos nos anexos 1, 2 e 3, denominados Acordos Comerciais Multilaterais, são parte integrante do Acordo Constitutivo da organização e devem ser aceitos por todos os Estados membros (OMC, 1994, art. II.2).

Já os acordos e instrumentos legais conexos, incluídos no anexo 4, denominados Acordos Comerciais Plurilaterais, apenas fazem parte do Acordo Constitutivo da OMC, tornando-se obrigatórios, para os Estados membros que os tenham aceitado. Dessa forma, os Acordos Comerciais Plurilaterais não criam obrigações, nem direitos, para os Estados membros que não os tenham aceitado (OMC, 1994, art. II-3).

Para melhor tutela das questões tratadas em seu vasto rol de acordos, a Organização Mundial do Comércio conta com princípios fundamentais²⁹, dentre os quais se destaca o princípio da Não Discriminação, considerado basilar para todo o sistema comercial multilateral.

O princípio da Não Discriminação determina a não distinção entre mercadorias nacionais e importadas, a fim de favorecer as trocas internacionais. É considerado um “princípio guarda-chuva”, que abarca a Cláusula da Nação Mais Favorecida e o Tratamento Nacional.

A Cláusula da Nação Mais Favorecida determina que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade de direitos aduaneiros, que porventura forem concedidos a um Estado membro da OMC, imediatamente e incondicionalmente devem ser estendidos aos produtos similares comercializados com qualquer outro Estado membro da OMC (GATT, 1994, art. I.2). Nos termos dos Acordos da OMC, os países não podem discriminar os seus parceiros comerciais. Logo, a concessão especial feita a um Estado membro deve ser imediatamente estendida a todos outros Estados membros da Organização Mundial do Comércio (OMC, 2018c, on-line).

A Cláusula da Nação Mais favorecida é tão importante que é o primeiro artigo do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), que rege o comércio de mercadorias. Também é uma prioridade destacada no artigo II do Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS) e no artigo 4º do Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS). Juntos, esses 3 acordos cobrem todas as 3 principais áreas de comércio tratadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC, 2018c, on-line).

Cabe ressaltar que a Cláusula da Nação Mais Favorecida permite algumas exceções, previamente acordadas e expressamente previstas nos Acordos da OMC. Os acordos apenas permitem estas exceções sob determinadas condições.

Na área de mercadorias, por exemplo, os Estados membros podem estabelecer um acordo de comércio livre que se aplique apenas à bens comercializados dentro do grupo, discriminando bens provenientes de fora. Os

²⁹ A OMC traz, no seu bojo institucional, diversos princípios, como a Não Discriminação, a Liberalização Comercial Progressiva, a Previsibilidade, a Concorrência Leal e o Incentivo ao desenvolvimento e à Reforma Econômica, que destaca o Tratamento Favorecido aos Estados em Desenvolvimento. OMC. Principles of the trading system. On-line, 2018b. Tradução nossa. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

Estados membros também podem dar aos Estados em desenvolvimento acesso especial aos seus mercados. Um Estado membro ainda pode criar barreiras contra produtos considerados comercializados de forma desleal em países específicos, impondo sobre eles medidas *antidumping* (OMC, 2018c, on-line).

Em geral, a Cláusula da Nação Mais Favorecida significa que sempre que um Estado membro reduz uma barreira comercial ou abre um mercado, tem que o fazer para todos os mesmos bens ou serviços de todos os seus parceiros comerciais, que sejam membros da OMC, independentemente de sua condição econômica (OMC, 2018c, on-line).

O Tratamento Nacional, por sua vez, proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados, de modo que taxas, impostos e regulamentações internas não podem ser aplicados em detrimento de produtos importados, de modo a proteger a produção nacional (GATT, 1994, art. III.1).

Seu objetivo é assegurar igualdade às mercadorias produzidas e aos serviços prestados por um país e que tenham como destinatários outros Estados membros. Como resultado, os bens importados e produzidos localmente devem ser tratados de forma igual, ao menos depois de os produtos estrangeiros terem entrado no mercado. A mesma regra deve ser aplicada aos serviços nacionais e estrangeiros, e às marcas registradas, direitos de autor e patentes locais e estrangeiras (OMC, 2018c, on-line).

O Tratamento Nacional também está previsto em todos os 3 principais Acordos da OMC: no artigo III do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), no artigo XVII do Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS) e no artigo 3º do Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) (OMC, 2018c, on-line).

Importante destacar, ainda, que o Tratamento Nacional somente se aplica quando um produto, serviço ou item de propriedade intelectual entra no mercado. Portanto, cobrar direitos aduaneiros sobre uma importação não é uma violação do Tratamento Nacional, mesmo que para os produtos produzidos localmente não sejam cobrados um imposto equivalente (OMC, 2018c, on-line).

Ao lado do princípio basilar da Não Discriminação, consubstanciado na Cláusula da Nação Mais Favorecida e no Tratamento Nacional, a Organização Mundial do Comércio também tem como princípios a Liberalização Comercial Progressiva, a Previsibilidade, a Concorrência Leal e o Incentivo ao Desenvolvimento e a Reforma Econômica.

O princípio da Liberalização Comercial Progressiva, determina que, por intermédio de negociação, haja redução das barreiras comerciais, como instrumento para incentivar o comércio. As barreiras em questão, incluem direitos aduaneiros, chamados de barreiras tarifárias, e outras medidas, chamadas não-tarifárias, como proibições de importação ou quotas, que restringem seletivamente as quantidades (OMC, 2018c, on-line).

A OMC possui, como regra geral, a eliminação de restrições ao comércio internacional, que determina que nenhum Estado membro institua ou mantenha, para a importação ou para a exportação, proibições ou restrições, a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas (GATT, 1994, art. XI.1)

A abertura dos mercados é considerada benéfica, mas requer ajustamento. Os Acordos da OMC permitem que os países introduzam mudanças gradualmente, por meio da liberalização progressiva. Em função de suas particularidades, os Estados menos desenvolvidos, geralmente, dispõem de mais tempo para cumprir as suas metas e obrigações (OMC, 2018c, on-line).

O princípio da Liberalização Comercial Progressiva também admite exceções, expressamente previstas nos Acordos da OMC, como as restrições à exportação para garantia de segurança alimentar, para o controle de qualidade dos produtos destinados ao comércio internacional, bem como restrições necessárias ao controle de quantidade ou excedentes de produtos (GATT, 1994, art. XI.2).

As exceções ainda admitem, por exemplo, restrições destinadas a proteger o equilíbrio da balança de pagamentos, que, aplicadas sobre o volume ou o valor das mercadorias importadas, podem ser aplicadas pelos Estados membros a fim de salvaguardar a sua posição financeira exterior (GATT, art. XII.1).

As medidas de defesa comercial, como as medidas de salvaguarda, os subsídios e as medidas *antidumping*, também são admitidas, para a proteção e o incentivo do mercado interno, bem como para a proteção da indústria nascente. Elas têm a finalidade de permitir que a indústria nacional possa competir com igualdade de oportunidades, diante da oferta de produtos importados no mesmo setor.

As medidas de defesa comercial apenas podem ser empregadas quando do estrito cumprimento das exigências contantes nos Acordos da OMC, porque configuram limitação ao livre comércio. O controle e fiscalização, quanto à legitimidade e legalidade do emprego das medidas de defesa comercial, é necessário, para garantir a justa participação dos Estados no comércio internacional.

O princípio da Liberalização Comercial Progressiva se encontra previsto, em sua forma geral, no artigo XI do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), e de modo esparso, neste e em outros Acordos da OMC.

O princípio da Previsibilidade, por sua vez, vincula a exigência de transparência, para tornar o ambiente de negócios estável e previsível. Neste diapasão, o comprometimento dos Estados membros de não levantar uma barreira comercial é tão importante quanto o compromisso de reduzi-la, porque a promessa incute no setor comercial uma visão mais clara quanto às futuras oportunidades (OMC, 2018c, on-line).

Por intermédio da transparência, o princípio da Previsibilidade também determina que serão prontamente publicados pelos Estados membros, leis, regulamentos, decisões judiciais e administrativas de aplicação geral, bem como acordos, que afetem a política econômica internacional no setor de importação ou de exportação, por meio de tarifas, restrições ou outras despesas. A imediata publicação tem por fim permitir aos demais Estados membros, e aos comerciantes destes, tomarem conhecimento dos instrumentos que afetam o comércio internacional (GATT, 1994, art. X.1).

A estabilidade e a previsibilidade são concebidas como vetores propulsores do comércio internacional, porque permitem que o incentivo ao investimento, a geração de empregos e o usufruto dos benefícios da concorrência pelos consumidores, quanto à escolha de mercadorias e de preços mais baixos (OMC, 2018c, on-line).

O sistema também visa melhorar a previsibilidade e a estabilidade de outras maneiras. Há desencorajamento do uso de quotas e outras medidas que possam limitar às quantidades de importações, porque, além da burocracia, a administração de quotas pode levar à acusação de comércio desleal. A supervisão regular das políticas comerciais nacionais, por meio do Mecanismo de Revisão das Políticas Comerciais, também é meio de incentivar a transparência, tanto no nível interno como no nível multilateral (OMC, 2018c, on-line).

O princípio da Previsibilidade também está previsto no artigo X do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), no artigo III do Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS) e no artigo 63 do Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS).

O princípio da Concorrência Leal, a seu turno, coloca a Organização Mundial do Comércio como um sistema de regras dedicado à concorrência aberta, leal e sem distorções (OMC, 2018c, *on-line*). A concorrência leal atua como um fator limitador do uso de tarifas e de outras medidas de proteção do mercado interno, para que o emprego destes instrumentos obedeça ao regramento previsto nos Acordos da OMC e, dessa maneira, não interfira na justa participação dos Estados no comércio internacional.

As regras em matéria de não discriminação, consubstanciadas na Cláusula da Nação Mais Favorecida e no Tratamento Nacional, têm a finalidade precípua de garantir condições comerciais justas. Em face destas regras, e em primazia da concorrência leal, coíbe-se a prática do *dumping* (exportar abaixo do custo para ganhar quota de mercado) e a concessão de subsídios (ajuda a setores internos pouco eficientes) (OMC, 2018c, *on-line*).

As questões de interferência na concorrência leal são complexas. Neste diapasão, as regras da OMC tentam estabelecer o que é justo ou injusto e como os governos podem responder, nomeadamente cobrando direitos de importação adicionais, calculados para compensar os danos causados pelo comércio desleal, à exemplo do *dumping* e dos subsídios ilegais (OMC, 2018c, *on-line*). A averiguação das práticas desleais, a seu turno, também deve ser criteriosa, para que direitos de importação adicionais não configurem protecionismo.

Muitos Acordos da OMC visam apoiar a concorrência leal, à exemplo do regramento sobre subsídios, presente no Acordo Sobre Agricultura (ASA), e do regramento para a configuração do *dumping* e para a autorização de imposição de medidas de proteção à indústria doméstica, previsto no Acordo *Antidumping* (AD).

O princípio de Incentivo ao Desenvolvimento e à Reforma Económica, por fim, determina que o sistema concebido na Organização Mundial do Comércio contribua para o desenvolvimento. Tendo em vista às particularidades dos Estados menos desenvolvidos, os Acordos da OMC, que herdaram muitas das disposições fixadas sob a vigência do GATT, permitem-lhes assistência e concessões comerciais especiais, uma vez que precisam de flexibilidade no tempo, para que consigam implementar os acordos do sistema (OMC, 2018c, *on-line*).

Não obstante, mais de 3/4 dos membros da OMC, ou seja, mais de 75%, são Estados em desenvolvimento, de menor desenvolvimento relativo e em transição para economias de mercado. Por reconhecer que estes Estados membros têm

necessidades especiais, no final da Rodada Uruguai, os acordos formalizados lhes proporcionaram períodos de transição, para que pudessem se adaptar às disposições que lhes fossem mais difíceis de cumprir (OMC, 2018c, on-line).

O princípio do Incentivo ao Desenvolvimento e a Reforma Econômica justifica o Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados em desenvolvimento, que, além de tutelar a assistência e concessões comerciais especiais, envolve, ainda, a Cláusula de Habilitação, por meio da qual os Estados membros desenvolvidos podem fazer concessões tarifárias aos Estados membros menos desenvolvidos, sem exigência de reciprocidade.

Cabe apontar que o desenvolvimento tem importância ímpar para a atuação da OMC, tendo, por isso, recebido especial atenção na Rodada de Doha (2001-), primeira rodada de negociações implantada após a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, e que ainda está em andamento. Esta importância se revestiu na edição da Agenda de Desenvolvimento de Doha, que incluiu as preocupações dos Estados menos desenvolvidos, sobre as dificuldades que enfrentam na implementação dos Acordos da Rodada do Uruguai.

O sistema institucional e normativo concebido na OMC é provido de lógica própria e, aliado a seus princípios específicos, permite a fluidez do comércio internacional. O regramento estabelecido é capaz de balizar a conduta dos agentes econômicos, porque reduz incertezas quanto à adoção de políticas econômicas e aumenta a previsibilidade quanto àquilo que pode ser normalmente esperado, favorecendo o melhor relacionamento entre os Estados.

Do exposto, vê-se que os princípios fundamentais, que amparam e sustentam todo o sistema multilateral concebido na OMC, se destinam a garantir a justa e igualitária participação dos Estados membros no comércio mundial. Com observância das particularidades dos Estados menos desenvolvidos, bem como da exigência de lealdade, a OMC objetiva que os Estados membros limitem ao máximo a sua atuação, de maneira a não interferir no fluxo de comércio, para que os agentes econômicos possam ser eficientes.

3.2 INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

As atribuições da Organização Mundial do Comércio, como instância de regulação do comércio internacional multilateral, estão relacionadas, primordialmente, à administração e funcionamento dos seus acordos, para a promoção da consecução dos objetivos de liberalização do comércio mundial, como vistas ao desenvolvimento.

Para tanto, a Organização Mundial do Comércio constitui foro para as negociações comerciais multilaterais entre os Estados membros, sobre assuntos consignados nos seus Acordos. A OMC também constitui quadro jurídico para a aplicação dos resultados dessas negociações, segundo decida a Conferência Ministerial.

Para maior segurança jurídica dos Estados membros, a Organização Mundial do Comércio ainda administra o entendimento relativo às normas e procedimentos que regem a solução de controvérsias, denominado Entendimento Sobre Solução de Controvérsias³⁰ (ESC).

Na esfera do desenvolvimento, sobressai, ainda, o Tratamento Especial e Diferenciado, que possibilita aos Estados membros em desenvolvimento usufruir de direitos e prerrogativas especiais, que, previstos nos Acordos da OMC, lhes flexibilizam prazos e obrigações, em razão de sua condição econômica especial.

Porque se constituem em instrumentos de governança do comércio mundial multilateral para o desenvolvimento, por meio da liberalização do comércio mundial, adiante segue o estágio atual: i) das negociações da Rodada de Doha, sobre o desenvolvimento; ii) do funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), e; iii) do Tratamento Especial e Diferenciado.

³⁰ O Acordo Constitutivo, no artigo III, coloca as negociações multilaterais e a administração do ESC como funções da OMC. Neste íterim, ainda faz à administração do “Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais” (TPPM) e à cooperação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e com os órgãos a eles afiliados. OMC. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

3.2.1 As Negociações Da Rodada De Doha

A Rodada Doha foi oficialmente lançada na quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, que aconteceu em Doha, no Qatar, no mês de novembro do ano de 2001.

A Rodada Doha é a nona rodada de negociações desde a Segunda Guerra Mundial e a primeira, desde que a OMC herdou o sistema de comércio multilateral, em 1995. Esta rodada pretende produzir a primeira grande revisão do sistema comercial internacional no século XXI, por intermédio da introdução de barreiras comerciais mais baixas e de outras medidas comerciais.

O Programa de Trabalho da Rodada Doha está inserido na Declaração Ministerial de Doha, cujo mandato para as negociações abrange cerca de 20 áreas do comércio, incluindo agricultura, serviços e propriedade intelectual.

De modo não oficial, a Rodada de Doha também é conhecida como Agenda de Desenvolvimento de Doha, pois tem como objetivo fundamental melhorar as perspectivas comerciais dos Estados membros em desenvolvimento. Daí a constatação de que, a referida rodada de negociações, configura instrumento de governança para o desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio.

O mandato de desenvolvimento está inserido em diversas disposições da Declaração Ministerial de Doha, a fim de possibilitar que a liberalização do comércio internacional promova, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza, com especial atenção às necessidades dos Estados menos desenvolvidos. É o que se depreende das disposições abaixo destacadas:

2. O comércio internacional pode desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. Reconhecemos a necessidade de todos os nossos povos beneficiarem do aumento de oportunidades e dos ganhos de bem-estar que o sistema comercial multilateral gera [...].

3. Reconhecemos a vulnerabilidade específica dos países menos desenvolvidos e as dificuldades estruturais especiais que enfrentam na economia global. Estamos empenhados em abordar a marginalização dos países menos desenvolvidos no comércio internacional e em melhorar a sua participação efetiva no sistema comercial multilateral [...] (OMC, 2001, on-line).

A partir das premissas fixadas na Declaração Ministerial de Doha, as negociações desta rodada objetivam o estabelecimento de novas regras de tutela do

comércio mundial multilateral, para que seja instrumento vetor da consecução das necessidades de desenvolvimento dos Estados membros.

A maior parte dos assuntos tratados na Rodada Doha envolve negociações. Outros trabalhos incluem ações de implementação, análise e monitoramento. As negociações acontecem no Comitê de Negociações Comerciais e em grupos de negociação específicos. Outros trabalhos, no âmbito do programa de trabalho, são realizados nos Conselhos e Comitês da OMC (OMC, 2017b, on-line).

As negociações da Rodada Doha são complexas e estão envoltas em 2 princípios fundamentais. O primeiro deles determina que as decisões são tomadas por consenso, o que significa que todos os Estados membros têm que ser persuadidos, antes que qualquer acordo possa ser fechado. O segundo, a seu turno, determina que os itens em negociação não podem ser acordados separadamente, porque fazem parte de um pacote completo e indivisível, sendo, por isso, compreendidos em um “compromisso único”, em que “nada está acordado até que tudo esteja acordado” (OMC, 2017b, on-line).

Na seara das matérias em negociação na Rodada Doha, embora alguns assuntos ainda não tenham sido acordados, são considerados “estáveis”, em decorrência das contribuições externalizadas pelos Estados membros, em numerosas reuniões. Isto significa que muitos destes textos estão quase acordados. Contudo, há um pequeno número de questões que ainda precisam ser resolvidas, mas são consideradas politicamente difíceis, razão pela qual ainda estão por se resolver, como a agricultura e ao acesso aos mercados não-agrícolas (OMC, 2017b, on-line).

Na seara da agricultura, os objetivos das negociações da Rodada de Doha são o maior acesso aos mercados, a eliminação dos subsídios à exportação, a redução da distorção das Medidas de Apoio Interno e a resolução de uma série de questões, que permeiam a atuação dos Estados em desenvolvimento, além de outras preocupações não-comerciais, como a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (OMC, 2017b, on-line).

Na seara de acesso a mercados não-agrícolas, os objetivos das negociações da Rodada de Doha envolvem a redução ou a eliminação de tarifas, incluindo as tarifas elevadas, os picos tarifários e a escalada tarifária (tarifas mais elevadas que protegem o processamento, tarifas mais baixas sobre matérias-primas), bem como barreiras não-tarifárias, em particular sobre produtos de interesse de exportação para os Estados membros em desenvolvimento (OMC, 2017b, on-line).

Na seara dos serviços, o objetivo central é melhorar o acesso aos mercados e reforçar as regras. Neste campo, cada governo tem o direito de decidir quais setores pretende abrir às empresas estrangeiras e em que medida, incluindo quaisquer restrições à propriedade estrangeira (OMC, 2017b, on-line).

As negociações sobre serviços não se baseiam na construção de um texto sobre “modalidades” e são conduzidas, essencialmente, em 2 (duas) vertentes: negociações bilaterais e/ou plurilaterais, que envolvem apenas alguns Estados membros da OMC, e; negociações multilaterais, que envolvem todos os Estados membros da OMC, para estipular quaisquer regras e disciplinas necessárias (OMC, 2017b, on-line).

Em termos de negociação sobre regras de facilitação do comércio, o objetivo da Rodada de Doha é facilitar os procedimentos aduaneiros, bem como a movimentação, a liberação e o desembaraço de mercadorias, para tornar o comércio internacional mais barato (OMC, 2017b, on-line).

No âmbito das negociações sobre regras, a Rodada de Doha abrange medidas *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos comerciais regionais, levando em conta a importância de determinados setores para os Estados em desenvolvimento, como a pesca (OMC, 2017b, on-line).

As negociações da Rodada de Doha também incluem as relações entre comércio e meio ambiente, a partir de 2 componentes principais: o comércio mais livre de bens ambientais, como turbinas eólicas, tecnologias de captura e armazenamento de carbono e painéis solares, e; a melhoria da colaboração com os secretariados dos acordos ambientais multilaterais, para o estabelecimento de maior coerência entre as regras comerciais e ambientais (OMC, 2017b, on-line).

A Rodada de Doha ainda contempla negociações relativas às indicações geográficas, concentradas em discussões sobre vinhos e bebidas “espírituosas”³¹. Deveras, o registro multilateral de vinhos e bebidas “espírituosas” é o único campo de propriedade intelectual que faz parte das negociações da Rodada de Doha. O objetivo destas negociações, que começaram em 1997 e foram incorporadas à Rodada Doha em 2001, é facilitar a proteção de vinhos e bebidas “espírituosas” nos Estados membros participantes (OMC, 2017b, on-line).

³¹ Bebidas espírituosas - Bebidas alcoólicas destinadas ao consumo humano.

Por fim, compõem as negociações da Rodada de Doha, com grande destaque, a resolução de disputas. Neste campo, o objetivo é melhorar e esclarecer o acordo da OMC que trata de disputas legais, denominado Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC). Essas negociações acontecem em sessões especiais do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Cabe ressaltar que, excepcionalmente, o campo de resolução de disputas não faz parte do “empreendimento único” da Rodada Doha, podendo ter regras acordadas separadamente (OMC, 2017b, on-line).

O Quadro 3, abaixo relacionado, resume a o cronograma de negociações da Rodada de Doha:

Quadro 3 – Cronograma de negociação da Rodada de Doha

DATA	RESULTADO
Novembro de 2001	Lançamento da Rodada Doha
Setembro de 2003	Reunião ministerial de Cancún - fracassada
Agosto de 2004	Estruturas estabelecidas
Dezembro de 2005	Reunião ministerial de Hong Kong
Julho de 2006	Negociações suspensas
Janeiro de 2007	Negociações são retomadas
Julho de 2008	“Pacote” de julho - falha
Dezembro de 2008	Rascunhos revisados são emitidos
Abril de 2011	Documentos emitidos pelos presidentes de negociação são atualizados
Dezembro de 2012	Relatório dos presidentes de negociação sobre os últimos progressos
Dezembro de 2013	Produção do “Pacote Bali”
Dezembro de 2015	Pacote “histórico” de Nairobi, para África e para o mundo

Fonte: OMC, 2017b, on-line.

A Conferência Ministerial de Doha, que ocorreu entre 9 e 13 de novembro de 2001, em Doha, no Qatar, foi a 4ª reunião deste mais alto órgão de decisão da OMC e realizou o lançamento oficial da Rodada de Doha. As declarações que os membros da OMC adotaram em Doha estabeleceram um Programa de Trabalho, consignado na Agenda de Desenvolvimento de Doha, que inclui negociações comerciais (Rodada de Doha) e questões decorrentes da implementação dos acordos existentes.

As diversas reuniões, conferências e negociações da Rodada de Doha se concentram na fixação de um acordo sobre “modalidades”, entendida como a forma ou o método de fazer algo. Nas negociações da Agenda de Desenvolvimento de Doha, por exemplo, são exemplos de modalidades a instituição do modo como cortar tarifas

e reduzir subsídios e apoios agrícolas, juntamente com flexibilidades para lidar com questões sensíveis (OMC, 2017b, on-line).

Uma vez estabelecidas as modalidades, os Estados membros aplicarão as fórmulas às tarifas, sobre milhares de produtos e uma série de programas de apoio. Somado a isto, estarão os compromissos sobre o quão abertos serão os mercados aos serviços. O resultado esperado é a formulação de “cronogramas de compromissos”, que deverão ocupar inúmeras páginas do Acordo final. No Acordo final, também são esperados Acordos novos ou revisão daqueles já existentes (OMC, 2017b, on-line).

O objetivo original da Rodada de Doha era chegar a um acordo, sobre quase todos os assuntos da negociação, até 1º de janeiro de 2005. As únicas exceções foram as negociações sobre a melhoria do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias, que observava o prazo de 31 de maio de 2003 e, tecnicamente, não fazia parte do “compromisso único”, e as negociações sobre o sistema de registro de indicações geográficas para vinhos e bebidas “espirituosas”, que tinha prazo até a realização da quinta Conferência Ministerial, em 2003. Contudo, todos esses prazos foram perdidos (OMC, 2017b, on-line).

A tarefa das negociações da Rodada de Doha era encontrar um terreno comum e, em última análise, um consenso entre os Estados membros, sobre a diversidade de assuntos discutidos. Por serem complexas, as negociações avançaram por etapas, consignando-se os entendimentos e as diferenças em acordos provisórios, que representam o “acervo” do que foi alcançado até agora (OMC, 2017b, on-line).

A Conferência Ministerial de Cancún, realizada entre 10 e 14 de setembro de 2003, fracassou, em razão do impasse das negociações sobre a agricultura e o acesso aos mercados não-agrícolas (OMC, 2017b, on-line).

Em 1º de agosto de 2004, foi proferida decisão pelo Conselho Geral, que reduziu lacunas, concentrou as negociações e elevou-as a um novo nível. Esta decisão ficou conhecida como “Pacote de Julho (2004)” e incluiu vários anexos, dentre os quais estão os “Quadros” para as negociações na agricultura e no acesso aos mercados não-agrícolas, termo que é, por vezes, utilizado para designar todo o pacote (OMC, 2017b, on-line).

A Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada entre 13 e 18 de dezembro de 2005, gerou um grande acordo, que permitiu uma redução das diferenças nas

negociações, a fim de possibilitar a retomada da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Foram iniciadas discussões sobre acesso ao mercado agrícola e não-agrícola, sobre a escala de redução nas tarifas sobre produtos e subsídios agrícolas, bem como questões relacionadas aos serviços e ao desenvolvimento dos Estados membros (OMC, 2017d, on-line).

Em dezembro de 2006, as negociações da Agenda de Desenvolvimento de Doha foram suspensas, sob o argumento de que as disparidades entre os principais intervenientes eram demasiado grandes. O principal bloqueio das negociações se concentrou nas duas vertentes agrícolas do triângulo de questões, concernentes ao acesso ao mercado agrícola e ao apoio interno. Nem se chegou a discutir o acesso ao mercado não-agrícola (OMC, 2017e, on-line).

Em janeiro de 2007, as negociações da Rodada de Doha foram retomadas. Contudo, em virtude do não cumprimento de prazos anteriores, optou-se pelo não estabelecimento de novos prazos, para a finalização das negociações (OMC, 2007, on-line).

Nas negociações da Rodada de Doha, de julho de 2008, objetivou-se chegar a um acordo sobre as “modalidades” a serem aplicadas no acesso ao mercado agrícola e não-agrícola. Outras questões também estiveram sob discussão, incluindo serviços e regras. O “Pacote de julho de 2008” tentou encaminhar os próximos passos para a conclusão da Rodada de Doha (OMC, 2008b, on-line).

Em dezembro de 2008, foram publicizados os rascunhos revisados, dos documentos que seriam emitidos para as negociações comerciais agrícolas e não-agrícolas. As propostas continham o resultado das discussões realizadas em anos anteriores e foram emitidas dentro do que poderia ser aceite por todas as partes nas negociações (OMC, 2008a, on-line).

Em 21 de abril de 2011, os presidentes de negociação distribuíram documentos representativos do produto do trabalho nos seus grupos de negociação, o que oportunizou a todos os Estados membros considerar todo o pacote discutido, desde o lançamento da Rodada de Doha, em 2001 (OMC, 2011, on-line).

Em 7 de dezembro de 2012, como resultado de reunião formal do Comitê de Negociações Comerciais, divulgou-se o relatório dos presidentes de negociação, sobre os últimos progressos nas discussões sobre as matérias que compunham a Rodada de Doha.

Nesta etapa, vislumbrou-se que algumas áreas mostravam pouca atividade no campo das negociações, enquanto outras haviam conseguido progredir na facilitação do comércio de alguns itens agrícolas, bem como no Tratamento Especial e Diferenciado, incluindo questões relativas aos produtos do mercado agrícola à resolução de litígios.

Contudo, em vista do não estabelecimento de novos prazos para a finalização das discussões, a Rodada de Doha foi colocada em um plano indefinido de finalização (OMC, 2017f, on-line).

A falta de avanço da questão agrícola no âmbito da Rodada de Doha não impediu que a agricultura fosse objeto de outras negociações, no âmbito das Conferências Ministeriais.

A Conferência Ministerial de Bali da OMC, realizada em dezembro de 2013, resultou no acordo sobre a emissão de um pacote de questões destinadas a racionalizar o comércio, permitir aos Estados em desenvolvimento mais opções para proporcionar segurança alimentar, impulsionar o comércio dos Estados menos desenvolvidos e ajudar o desenvolvimento em geral (OMC, 2013, on-line).

A Conferência Ministerial de Bali adotou 5 decisões sobre o trabalho regular da OMC, que, no seu conjunto, ficaram conhecidas como “Pacote de Bali”.

A primeira decisão está inserida no âmbito da propriedade intelectual. Neste contexto, os Estados membros concordaram em não trazer casos de “não-violação” para o processo de resolução de litígios da OMC (questão técnica de saber se pode haver fundamentos legais para a queixa sobre a perda de um direito esperado sob a lei), quando o acordo não tenha sido violado (OMC, 2013, on-line).

A segunda decisão foi tomada no âmbito do comércio eletrônico. Nesta medida, os Estados membros concordaram em não cobrar direitos de importação sobre transmissões eletrônicas. O Programa de Trabalho também trouxe incentivos para o estabelecimento de contínuas discussões sobre as questões comerciais do comércio eletrônico, sobre o desenvolvimento e as novas tecnologias (OMC, 2013, on-line).

Já a terceira decisão trata, especificamente, sobre o desenvolvimento. Por meio dela, os Estados membros acordaram em dar especial atenção às questões das pequenas economias, por meio da consideração de propostas relativas a elas e recomendações ao Conselho Geral (OMC, 2013, on-line)

No âmbito da quarta decisão, também relacionada com o desenvolvimento, os Estados membros reafirmaram o seu compromisso de ajuda ao comércio, para apoio ao comércio dos Estados em desenvolvimento e, em particular, dos Estados menos desenvolvidos (OMC, 2013, on-line).

Por fim, a quinta decisão se deu em cumprimento do mandato conferido na Declaração Ministerial de Doha, de 2001. Os Estados membros instruíram as suas delegações de Genebra a continuarem a examinar a ligação entre o comércio e a transferência de tecnologia, a fim de fazerem possíveis recomendações sobre medidas que poderiam ser tomadas, para aumentar os fluxos de tecnologia para os Estados em desenvolvimento (OMC, 2013, on-line).

Em 19 de dezembro de 2015, os Estados membros da OMC concluíram a sua décima Conferência Ministerial, em Nairobi. Como resultado desta conferência, emitiu-se um acordo histórico, sobre uma série de iniciativas comerciais.

O denominado “Pacote de Nairobi” contém uma série de decisões, sobre agricultura, algodão e questões relacionadas com os Estados menos desenvolvidos.

No centro do “Pacote de Nairobi” está a Decisão Ministerial sobre a Concorrência nas Exportações (WT/MIN(15)/45), que incluiu o compromisso para eliminar totalmente os Subsídios às Exportações agrícolas. As outras decisões agrícolas abrangeram a armazenagem pública, para fins de segurança alimentar, um mecanismo especial de salvaguarda para os Estados em desenvolvimento e medidas relacionadas com comércio de algodão (OMC, 2015, on-line).

Na Conferência Ministerial de Nairobi, ainda foram tomadas decisões relativas ao tratamento preferencial para os Estados menos desenvolvidos, na área dos serviços. Também foram abordados os critérios para determinar as exportações dos Estados menos desenvolvidos que podem se beneficiar do sistema de preferências comerciais (OMC, 2015b, on-line).

Após anos de impasse nas negociações da Rodada de Doha, sobretudo por conta das diferenças entre os Estados membros em relação a tratativa do comércio agrícola, os resultados da Conferência Ministerial de Nairobi, de 2015, representaram um grande avanço. Deveras, a edição do Protocolo de Nairóbi, que contempla a eliminação total dos subsídios à exportação, constitui o maior avanço nas negociações multilaterais sobre a agricultura dos últimos 20 anos.

A importância da Rodada Doha é que ela determina que o comércio internacional pode promover, simultaneamente, o desenvolvimento econômico e a

diminuição da pobreza. Por conta do mandato de desenvolvimento, as negociações que fazem parte da Rodada de Doha objetivam possibilitar aos Estados em desenvolvimento um melhor acesso aos mercados, por meio da edição de regras equilibradas, bem como da criação de programas de assistência técnica e de capacitação.

O desenvolvimento ocupa posição central na Agenda de Desenvolvimento de Doha, de 2001, motivo pelo qual o Programa de Trabalho, adotado na Declaração Ministerial de Doha, dispôs sobre a necessidade de envidar esforços para garantir que os Estados em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos entre eles, tenham justa participação no crescimento do comércio mundial, proporcional às necessidades do seu desenvolvimento econômico.

Por conta disso, o sucesso da Rodada Doha é necessário, para corrigir os desequilíbrios do sistema multilateral do comércio, de maneira a permitir o maior acesso aos mercados e a edição de regras mais equilibradas, que atendam, conjuntamente, tanto aos interesses dos Estados desenvolvidos quanto aos interesses dos Estados em desenvolvimento e menos desenvolvidos (Lopes, 2009, p. 3).

Noutra banda, os sucessivos impasses, nos mais de 20 anos de negociações da Rodada Doha, indicam que ela fracassou, no atendimento dos objetivos de edição de novas regras para a liberalização do comércio internacional.

O possível fracasso da Rodada de Doha significa uma perda para todos os Estados membros. Inez Lopes (2009, p. 5) é taxativa neste sentido, ao afirmar que “Todas as nações perdem. Quem perde é a comunidade internacional”.

Os Estados desenvolvidos, que de certa forma ganham com as atuais regras do sistema multilateral, acabam perdendo, porque mantêm a pretensão de maior liberalização do comércio internacional na Rodada de Doha, a fim de permitir o maior acesso de seus produtos industrializados, e de seus serviços, a novos mercados (Lopes, 2009, p. 5).

O fracasso da Rodada Doha traz, ainda, mais perdas aos Estados membros em desenvolvimento e menos desenvolvidos, porque não terão acesso aos mercados dos Estados industrializados, em razão da manutenção, por parte dos Estados desenvolvidos, dos subsídios à agricultura, que tornam a concorrência internacional injusta (Lopes, 2009, p. 5).

Por conseguinte, a retomada das negociações da Rodada Doha, a primeira rodada no âmbito da Organização Mundial do Comércio, é essencial para o sistema multilateral do comércio, para a devida consecução dos objetivos de estabelecimento de regras que possam promover, ao mesmo tempo, a liberalização comercial para a consecução do desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza no mundo.

3.2.2 O Órgão De Solução De Controvérsias (OSC)

A solução de litígios no sistema multilateral de comércio teve origem no Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio, de 1947. A solução de controvérsias criada estava disciplinada nos artigos XXII e XXIII do GATT/1947, cujas disposições autorizavam os Estados membros a investigar, efetuar recomendações e decidir as matérias a eles submetidas, com a possibilidade de autorizar a suspensão das obrigações assumidas, em caso de maior gravidade³².

Sob vigência do GATT/1947, as controvérsias entre os Estados eram instauradas por meio de Consultas bilaterais e resolvidas por meio da intervenção diplomática das partes contratantes, de forma coletiva, com a composição de um Grupo de Trabalho para analisar a disputa, em caso de ausência de entendimento entre as partes conflitantes.

Cabe ressaltar que as primeiras controvérsias no âmbito do GATT/1947 foram examinadas por Grupos de Trabalho com ampla participação, inclusive das partes envolvidas na disputa.

Com a criação do procedimento de abertura dos Painéis, na década de 1950, em substituição aos Grupos de Trabalho, os métodos puramente consensuais gradativamente cederam lugar as formas decisórias mais complexas, já que o novo sistema conferiu a atribuição de dirimir a discórdia a terceiro imparcial (um conjunto

³² O artigo XXII do GATT /1947 dispunha sobre as formas diplomáticas de resolução de disputas, prevendo que “Cada Parte Contratante examinará com compreensão as representações que lhe sejam encaminhadas por qualquer outra Parte Contratante e deverá se prestar a Consultas a respeito daquelas representações, desde que elas digam respeito a questões relativas à aplicação do presente Acordo”. O artigo XXIII do GATT/1947 dispunha sobre a possibilidade de representação, investigação e suspensão das obrigações assumidas, como se vê na passagem “[...] Se elas consideram que as circunstâncias são suficientemente graves para justificar uma tal medida, poderão autorizar uma ou várias Partes Contratantes a suspender, com respeito a tal outra ou tais outras Partes Contratantes, a aplicação de qualquer concessão ou outra obrigação resultantes do Acordo geral cuja suspensão justificada elas examinarão, levando em conta as circunstâncias”. GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio 1947 (GATT 47)**. Havana: Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Emprego, 1947. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc. Acesso em: 20 mar. 2019.

de 3 a 5 peritos) e proibiu que as partes conflitantes pudessem participar da solução da demanda (Amaral Junior, 2008, p. 94).

Importante ainda destacar que o elemento central do sistema de solução de controvérsias do GATT/1947 era o consenso, cujo conceito estipulava que qualquer decisão cabia às partes contratantes.

O sistema do consenso concedia à parte reclamada o poder de veto em relação a qualquer etapa do processo, da formação do Painel à aprovação do relatório, o que fazia com que muitas disputas não fossem iniciadas, por conta da perspectiva de exercício de veto pela parte demandada (Mesquita, 2013, p. 81).

Além disso, a utilização da diplomacia no âmbito do GATT/1947, com vistas ao consenso, fazia com que a negociação das decisões nem sempre estivesse condicionada à obediência de critérios legais.

Evandro Menezes de Carvalho (2006, p. 177-180) enaltece que, em verdade, o emprego de meios diplomáticos de solução de controvérsias possibilitava às partes fazer uso dos poderes, de que dispunham, para influenciar a conduta do oponente. Isso que acabava por favorecer a parte mais bem posicionada na disputa, por razões econômicas, militares ou políticas.

Ernest-Ulrich Petrusmann (1997, p. 69) também discorre neste sentido:

Os “meios diplomáticos” de solução de controvérsias são caracterizados pela flexibilidade dos procedimentos, o controle da controvérsia pelas partes, sua liberdade para aceitar ou rejeitar uma proposta de solução, a possibilidade de evitar “situações de ganhador-perdedor” com suas repercussões no prestígio das partes, a influência limitada de considerações jurídicas e a quase sempre grande influência dos processos políticos atuais em cada parte, tendo em conta o relativo peso político de cada uma delas.

Ao longo de sua história, a solução de controvérsias, no âmbito do GATT/1947, foi alvo de inúmeras críticas. Havia incerteza em relação ao próprio procedimento, pois não havia um direito à constituição de um Grupo de Trabalho, já que as partes contratantes deliberavam sobre a sua abertura de modo discricionário (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

Além disso, não existia limite temporal para a conclusão das várias fases do procedimento, como as Consultas, o pedido de instituição de um Grupo de Trabalho e o julgamento final da disputa (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

As queixas ainda apontavam para a ausência de rigor e clareza das decisões proferidas, e, principalmente, dúvida relativa à adoção do relatório elaborado pelo

Grupo de Trabalho, em razão da predominância da regra do consenso (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

Por fim, a lentidão para a adoção das recomendações oriundas dos relatórios e, mesmo, o descumprimento parcial ou total da decisão proferida, também contribuíram para o desgaste da estrutura de solução de litígios até então instaurada (Amaral Júnior, 2008, p. 98).

Diante de inúmeras reivindicações, principalmente por maior juridicidade ao sistema, pelo estabelecimento de limites temporais precisos, pela fundamentação às decisões e pela adoção dos relatórios oriundos dos Grupos de Trabalho, sem a necessidade de consenso de todas as partes, o Acordo Constitutivo da OMC, de 1994, modificou o procedimento para a solução de conflitos, previsto nos artigos XXII e XXIII do GATT.

O aparato normativo resultante, denominado Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), tem aplicação por meio do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) é uma especialização funcional do Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio³³. A nova dinâmica atribuída à solução de controvérsias, a partir da criação da OMC, em 1994, marca a transição de um mecanismo com predominância diplomática, baseado na negociação entre as partes componentes do GATT, para um sistema organizado de regras jurídicas.

De modo a permitir o eficaz funcionamento do OSC, o sistema, criado pelo Acordo Constitutivo da OMC, reformulou a prática decisória baseada no consenso. Para tanto, foi instituída a técnica do “consenso negativo”.

O consenso negativo determina que uma solicitação, ou uma proposta de decisão, apenas poderá ser rejeitada se todos os Estados membros concordarem neste sentido, numa dinâmica em que o consenso não é necessário para autorizar, mas sim para impedir a adoção de uma medida ou de uma recomendação (Carvalho, 2013, p. 183-184).

A nova sistemática também abreviou o tempo de duração do procedimento de solução de controvérsias. Em princípio, o prazo entre o pedido de Consulta e a adoção

³³ O artigo IV.3 do Acordo Constitutivo da OMC prevê a vinculação do OSC ao Conselho Geral da OMC, ao dispor que “O Conselho Geral se reunirá quando couber para desempenhar as funções do Órgão de Solução de Controvérsias estabelecido no Entendimento Sobre Solução de Controvérsias”. OMC. **Acordo Constitutivo da OMC**. Marraqueche: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451535.doc. Acesso em: 20 mar. 2019.

do relatório de um Painel não deve exceder 12 meses, sem apelação, ou 15 meses, com apelação. Entretanto, o tempo necessário para modificar medidas consideradas ilegais, ou a complexidade do caso, pode fazer com que o prazo inicialmente previsto seja estendido (Mesquita, 2013, p. 82).

O sistema ainda inovou ao conceder à parte descontente o direito de pleitear novo julgamento, numa segunda instância, junto ao chamado “Órgão de Apelação”. O teor da apelação, contudo, pode tratar apenas de questões de direito e não de questões de fato (ESC, 1994, art. 17.6).

Com identidade institucional própria³⁴, o OSC tem competência para responder a Consultas, autorizar a abertura de Painéis, acatar os relatórios elaborados pelos Painéis e pelo Órgão de Apelação, supervisionar a execução das decisões e recomendações e autorizar a suspensão de concessões, e outras obrigações, determinadas pelos acordos abrangidos (ESC, 1994, art. 2.1).

A função primordial do OSC é garantir a eficácia das regras da Organização Mundial do Comércio e, na medida em que se volta para a obtenção de resultados, suas recomendações ou decisões têm o objetivo de encontrar uma solução satisfatória, para a matéria que lhe for submetida à apreciação³⁵.

Segundo Celso Lafer (1998, p. 126) o adensamento da juridicidade promovido pela criação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC é responsável também pela busca de resultado e efetividade das normas desta organização. Deveras:

[...] o “adensamento da juridicidade” resultante da aplicação do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias significa, em resumo, que o sistema de resolução de controvérsias da OMC visa muito mais do que ao cumprimento de uma mera “obrigação de comportamento”, a ser seguida de boa-fé, como no caso de transparência. É também radicalmente diferente da “obrigação de comportamento”, relativa à solução pacífica de controvérsias do direito internacional público geral que decorre do art. 2(3) da Carta da ONU. O “adensamento da juridicidade” contido no ESC constitui, na realidade, uma obrigação de

³⁴ O artigo IV.3 do Acordo Constitutivo da OMC prevê a independência institucional do OSC, ao dispor que “O Órgão de Solução de Controvérsias poderá ter seu próprio presidente e estabelecerá as regras de procedimento que considere necessárias para o cumprimento de tais funções”. OMC. **Acordo Constitutivo da OMC**. Marraqueche: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451535.doc. Acesso em: 20 mar. 2019.

³⁵ O artigo 3.4 do ESC atribui a busca por resultados ao OSC ao dispor que “As recomendações ou decisões formuladas pelo OSC terão por objetivo encontrar solução satisfatória para a matéria em questão, de acordo com os direitos e obrigações emanados pelo presente Entendimento e pelos acordos abrangidos”. ESC. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias**. Marraqueche: Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196686225.doc. Acesso em: 20. mar. 2019.

resultado, previsto nas normas de organização da OMC (Lafer, 1998, p. 126).

Este aprofundamento da juridicidade na OMC, obtido a partir das regras de funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias, fortaleceu o sistema multilateral de comércio que ela regula, na medida em que determina que todos os Estados membros deverão acatar o procedimento previsto, para buscar a reparação por eventuais prejuízos sofridos, em razão do não-cumprimento ou inadimplemento de quaisquer dos acordos abrangidos³⁶.

A sistemática de resolução de conflitos, instituída a partir da criação da OMC, assegura, a todos os Estados membros, que a decretação de violação das regras acordadas deve provir do recurso aos procedimentos previstos no ESC. Logo, retaliações unilaterais não são permitidas.

O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC administra todo o sistema de resolução de conflitos, com o auxílio de 2 órgãos decisórios auxiliares, que realizam o exame técnico-jurídico das controvérsias apresentadas, a saber: os Grupos Especiais, também chamados de Painéis, e o Órgão de Apelação.

O mecanismo de solução de disputas, a seu turno, abrange 3 fases: 1) as Consultas bilaterais; b) a apreciação da controvérsia pelos órgãos auxiliares do OSC (Painéis e Órgão de Apelação), e; 3) a implementação das recomendações e decisões adotadas pelo OSC.

O procedimento de atuação do Órgão de Solução de Controvérsias pode ser expresso a partir da Figura 1:

³⁶ O artigo 23.1 do ESC disciplina que, para o fortalecimento do sistema multilateral “Ao procurar reparar o não-cumprimento de obrigações ou outro tipo de anulação ou prejuízo de benefícios resultantes de acordos abrangidos ou um impedimento à obtenção de quaisquer dos objetivos de um acordo abrangido, os membros deverão recorrer e acatar as normas e procedimentos do presente Entendimento”. ESC. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias**. Marraqueche: Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196686225.doc. Acesso em: 20. mar. 2019.

Figura 1 - Solução de controvérsias na OMC: andamento e prazos



Fonte: Ninomiya, 2018, on-line.

O pedido de Consulta inaugura o procedimento de solução de controvérsias no OSC. Ele deve ser feito mediante apresentação de razões escritas e indicação das medidas supostamente violadas nos acordos abrangidos, bem como do fundamento legal para a reclamação. Esta fase decorre do compromisso de cada Estado membro da OMC de analisar os argumentos trazidos pelo outro, em relação às medidas adotadas nacionalmente e que afetam os acordos abrangidos pela competência da organização (ESC, 1994, art. 4).

No procedimento de Consulta, o Estado membro interessado abre solicitação no Órgão de Solução de Controvérsias, ocasião em que questiona a legitimidade das medidas adotadas por outro Estado membro que, porventura, possam estar afetando o funcionamento de qualquer Acordo da OMC.

As Consultas são confidenciais e não prejudicam o direito de qualquer Estado membro em etapas posteriores. Em razão da obrigatoriedade deste procedimento, todas as solicitações de Consultas devem ser notificadas ao OSC, bem como aos Conselhos e Comitês pertinentes, pelo Estado membro que as solicitar (ESC, 1994, art. 4).

Cabe ainda discorrer que quando um Estado membro não participante, ou não envolvido diretamente com a questão, demonstrar interesse comercial substancial nas Consultas, poderá ser integrado ao procedimento como Terceiro Interessado.

A associação do Terceiro Interessado será permitida quando o Estado membro que deva responder à Consulta entenda que a pretensão de interesse

substancial é fundamentada. Caso a solicitação de integração não seja deferida, o Estado membro solicitante ainda poderá realizar Consulta autonomamente (ESC, 1994, art. 4.11).

Se as Consultas não produzirem a solução da controvérsia no prazo de 60 dias, contados a partir da data de recebimento da solicitação, ou 20 dias no caso de urgência, a parte reclamante poderá requerer o estabelecimento de um Painel (ESC, 1994, art. 4).

Os pedidos de estabelecimento de um Painel deverão ser formulados por escrito, com indicação da realização de Consultas, identificação das medidas em controvérsia e exposição do embasamento legal para a reclamação (ESC, 1994, art. 6). O estabelecimento se dá de forma quase automática, já que o não estabelecimento necessita do consenso de todos os membros, em razão da regra do consenso negativo.

Segundo o artigo 11 do ESC (1994), a função do Painel é auxiliar o OSC a desempenhar as obrigações que lhe são atribuídas. Para realizar esta incumbência, o Painel deverá fazer uma avaliação objetiva da temática que lhe seja submetida, de concordância com os acordos abrangidos pertinentes, de modo a formular conclusões que auxiliem o OSC a fazer as recomendações ou emitir as decisões que forem pertinentes. Em face da busca pelo entendimento mútuo, os Painéis também deverão regularmente realizar Consultas às partes envolvidas na controvérsia.

Os Painéis são compostos por 3 a 5 indivíduos qualificados, funcionários governamentais ou não, escolhidos em lista mantida pelo Secretariado. O procedimento envolve a apresentação de pedido inicial, contestação e oitiva de terceiras partes. Para alcançar o objetivo de chegar a uma solução para a controvérsia, o Painel deve buscar todas as informações que possam auxiliar no deslinde do caso. Diante disso, prevê o ESC, no Apêndice 4, a possibilidade de consulta a um “grupo de peritos”³⁷, que tem a função de assistir o trabalho dos Painéis, prestando informações técnico-científicas específicas que podem emergir da análise do caso concreto (ESC, 1994, arts. 8-13).

³⁷ O Apêndice 4 do ESC dispõe sobre as regras e procedimentos aplicáveis aos grupos consultivos de peritos, expressamente prevendo, no parágrafo 2, que “a participação nos grupos consultivos de peritos deverá ser exclusiva das pessoas de destaque profissional e experiência no assunto tratado”. ESC. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias.** Marraqueche: Anexo 2 do Acordo Constitutivo da OMC, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196686225.doc. Acesso em: 20. mar. 2019.

A intervenção de Terceiros é permitida, por meio das disposições do artigo 10 do ESC (1994), que prevêem que todo Estado membro, que tenha interesse concreto em um assunto submetido a um Painel, terá a oportunidade de ser ouvido e de apresentar comunicações escritas, desde que tenha notificado este interesse ao OSC. Estas comunicações serão fornecidas às partes em controvérsia, bem como constarão do relatório do Painel instaurado.

Após o prazo para comentários finais, um relatório provisório é distribuído às partes, que poderão apresentar pedido de revisão em relação às especificidades nele contidas. Por fim, o relatório provisório é convertido em relatório final e prontamente distribuído aos Estados membros. Dentro dos 60 dias seguintes à data de distribuição do relatório do Painel aos Estados membros, o documento será adotado em reunião do OSC, a menos que este decida, por consenso, rejeitá-lo. Se adotado, a partir de então, ganhará efetividade jurídica, salvo se qualquer das partes envolvidas no conflito notificar sua decisão de apelar (ESC, 1994, arts. 16-19.1).

O Órgão de Apelação do OSC decide em grau recursal sobre as disputas apreciadas pelos Painéis. Trata-se de um órgão permanente, composto por 7 indivíduos, que, nomeados para o período de 4 anos, atuam alternadamente em cada caso, em grupo de 3. Tais pessoas, de reconhecida competência, experiência comprovada em Direito, comércio internacional e assuntos abrangidos pelos Acordos da OMC, não deverão ter vínculos com qualquer governo (ESC, 1994, art. 17.3).

Como regra geral, o procedimento no Órgão de Apelação deverá ser concluído em 60 dias, não excedendo 90 dias. A análise está limitada às questões de direito, tratadas pelo relatório do Painel, e às interpretações jurídicas por ele formuladas, podendo haver confirmação, modificação ou revogação das conclusões e decisões jurídicas anteriores (1994, art. 17).

Porque não é susceptível de nenhum recurso, o relatório final é distribuído entre todos os Estados membros, bem como adotado pelo Órgão de Solução de Controvérsias e aceito pelas partes em controvérsia sem restrições, a menos que o OSC decida por consenso negativo (rejeição unânime de todos os membros) não adotar o relatório do Órgão de Apelação (ESC, 1994, art. 17).

Celso Lafer (1998, p. 116-125) observa que a apresentação dos relatórios do Órgão de Apelação segue o estilo de uma sentença jurídica, dado o cunho jurídico de seu texto. Contudo, os relatórios não são sentenças e sim pareceres, conselhos

dotados de viés diretivo, já que a plena efetividade destes documentos está condicionada a sua aprovação pelo OSC.

A subordinação, do ponto de vista formal e institucional, dos Painéis e do Órgão de Apelação ao controle político do OSC não impede, contudo, que a atuação de todos ocorra com “espírito” de independência (Carvalho, 2006, p. 194).

Cabe ainda discorrer que quando um Painel ou o Órgão de Apelação concluir que uma medida é incompatível com normativa abrangida pela OMC, deverá recomendar que o Estado membro interessado adote medida compatível com o acordo, indicando a maneira como isso deverá acontecer. Se for impossível a aplicação imediata das recomendações e decisões, o Estado membro interessado deverá dispor de prazo razoável, que, na ausência de acordo entre as partes, será determinado mediante arbitragem compulsória, que deverá fixá-lo em torno de 15 meses (ESC, 1994, arts. 19.1-21).

Caso as recomendações e decisões não forem implementadas dentro de prazo razoável, a compensação e a suspensão de concessões, ou de outras obrigações, são medidas temporárias, disponíveis como sanção à parte que estiver em falta. Entretanto, nenhum destes recursos é preferível à total concretização de uma recomendação, que tenha por objetivo adaptar uma medida até então incompatível com um acordo abrangido. Por fim, o grau da suspensão de concessões, ou outras obrigações, deverá ser arbitrado de acordo com o grau de anulação ou de prejuízo (ESC, 1994, art. 22.1).

O Estado membro que não cumpriu as recomendações e decisões, ou que as cumpriu fora do prazo estabelecido, deve negociar a compensação com o Estado membro prejudicado, pela medida incompatível com o acordo abrangido.

É necessário que o Estado membro prejudicado solicite a abertura deste processo de negociação, que deverá ser realizado antes da expiração do prazo previamente estabelecido para o cumprimento. A compensação é tida como uma concessão tarifária e configura verdadeira reparação monetária pelos prejuízos sofridos pela parte prejudicada (Koury, 2006, p. 195).

Com efeito:

Aceitando a compensação, o membro em controvérsia vencido reconhece, implicitamente, a cogência da lei da OMC, pois reconhece, também, que sua legislação interna viola a lei da OMC. A compensação é apenas uma forma prática de minorar os efeitos

econômicos prejudiciais alegados pelas partes em controvérsia, não constituindo solução definitiva. É que a compensação não constitui método para a solução de controvérsias, e sim mero instrumento temporário para assegurar que certos benefícios, concedidos a alguns membros, não fiquem prejudicados ou anulados, como resultado do não cumprimento de obrigações dentro de um período razoável pelo membro em controvérsia vencido (Cretella Neto, 2013, p. 290).

Caso não seja possível acordar no tocante às medidas de compensação, adentra-se a possibilidade de imposição de suspensão de concessões, ou de outras obrigações, decorrentes dos acordos abrangidos. Esta medida, que depende de solicitação da parte prejudicada, visa reparar ou diminuir os efeitos das medidas adotadas pelo membro infrator e que são incompatíveis com os acordos abrangidos (Koury, 2006, p. 196).

Os instrumentos de suspensão de concessões, ou de outras obrigações, entendidos como mecanismos de retaliação, têm caráter econômico e deverão recair sobre o comércio do setor em que tenha sido constatada a violação, ou outra anulação ou prejuízo, ou, caso isto seja impraticável ou ineficaz, sobre outros setores abarcados (ESC, 1994, art. 22).

Em razão do princípio da busca pela solução mutuamente satisfatória, para as partes em uma controvérsia, toda a estrutura do ESC enfatiza que o objetivo do mecanismo é reforçar a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Desse modo, somente em face da recusa da parte em adotar práticas compatíveis é que se torna possível a sanção. Entende-se que chegar a um acordo, no sentido de reforçar as práticas de um acordo já existente, é algo menos oneroso que suportar a aplicação de sanções.

Por isso, o artigo 22 do ESC (1994) determina que a aplicação de uma sanção deverá ser utilizada como último recurso para solucionar a controvérsia, pois, primeiro deve haver recurso à supressão das medidas incompatíveis e, se isto for impossível, parte-se para a compensação, adotando-se, por derradeiro, a suspensão de concessões ou do cumprimento de obrigações relativas aos acordos abrangidos.

Todo o mecanismo de supervisão da aplicação das recomendações e decisões do OSC, antes de sancionar o Estado membro, pela adoção de práticas consideradas incompatíveis com os acordos abrangidos, tem por escopo incentivar a adoção de práticas compatíveis com estas normativas, para melhor desempenho das atividades negociais internacionais entre os Estados membros.

O Órgão de Solução de Controvérsias dispõe de competência exclusiva para deliberar sobre conflitos entre os Estados membros, que envolvam a interpretação e a aplicação dos Acordos da OMC. No exercício desta atribuição, essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio, é preciso destacar que as recomendações e decisões do OSC não poderão promover o aumento ou a diminuição dos direitos e obrigações, definidos nos acordos abrangidos (ESC, 1994, arts. 3.2-23.1).

Na prática, o controle político realizado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), é uma confirmação quase automática do que foi firmado do âmbito dos Painéis e do Órgão de Apelação. Deveras, a regra do consenso invertido dá ao demandante o pleno poder de fazer com que haja adoção dos relatórios pelo OSC, sendo suficiente que ele se mantenha firme e vote a favor de sua implementação. A rejeição de um relatório no OSC apenas acontecerá caso todos os Estados membros decidam neste consenso, num cenário em que basta o voto de apenas 1 Estado membro, a favor da implementação, para que o relatório seja adotado.

Importante ainda ressaltar que o Órgão de Solução de Controvérsias pode definir os padrões de revisão a serem utilizados na solução do litígio. Isso significa que, em um caso concreto, poderão ser definidos quais os fatos e os instrumentos jurídicos aplicáveis. Com efeito:

Na prática: a OMC pode estabelecer que determinados argumentos das partes não sejam válidos e não mereçam apreciação ou inclusive que outros não levantados pelas partes possam ser apreciados, com o objetivo de encontrar uma solução coerente para o caso concreto. No direito nacional, isso não seria possível, porque o magistrado não pode julgar *infra* ou *ultra petita* (Varella, 2019, p. 138).

Por conta disso, não são raros os casos em que o *standard of review*³⁸ acaba contrariando o argumento dos Estados membros. Os padrões de revisão ainda podem ser modificados entre o Painel e o Órgão de Apelação.

Em análise casuística, Marcelo Dias Varella (2019, p. 138) destaca que, em uma disputa entre o Canadá e a Austrália, sobre restrição à importação de salmão pela Austrália, “[...] o Órgão de Apelação confirmou que não apenas pode fixar seus padrões de revisão como também ponderar a importância de cada argumento ou

³⁸ *Standard of review* - Padrão de revisão.

prova apresentada”³⁹. No referido, caso, o Órgão de Apelação ainda destacou que os Painéis não são obrigados a atribuir aos elementos de provas de fato das partes o mesmo sentido e a mesma importância que elas lhes dão.

A efetividade do desempenho do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC é de grande importância para a estabilidade do comércio internacional, pois a simples existência de regras não é suficiente para balizar a complexidade de todas as relações negociais envolvidas. A plena implementação do sistema internacional regulador do comércio acontece por meio do OSC, cujo trâmite permite a imposição de sanções, em razão do comprovado descumprimento das normas acordadas pelo Acordo de Marraquexe, de 1994.

Na seara de contemplação dos diferentes estágios de desenvolvimento, o ESC possui dispositivos que expressamente preveem um tratamento especial para os Estados membros em desenvolvimento.

O artigo 21.2, por exemplo, determina que as questões que envolvam interesses de Estados membros em desenvolvimento serão objeto de atenção especial, no que tange às medidas apreciadas na solução de controvérsias (ESC, 1994). O artigo 24, por sua vez, trata especificamente dos procedimentos especiais, para casos que envolvam Estados membros de menor desenvolvimento relativo, prevendo expressamente a aplicação do princípio da moderação, a fim de que a realidade particular destes Estados seja levada em consideração (ESC, 1994).

A existência destes dispositivos, contudo, não é capaz de evitar queixas em relação à participação dos Estados em desenvolvimento no sistema de solução de controvérsias da OMC. As maiores críticas estão relacionadas ao alto custo de acesso para os Estados em desenvolvimento e à possibilidade de inefetividade das decisões implementadas.

O custo do procedimento, para a apreciação de uma disputa pelo OSC, constitui grande limitação para os Estados em desenvolvimento, já que é necessário boa monta de recursos financeiros para identificar as medidas internas, de outros Estados membros, contrárias às normas da OMC. Uma vez convencidos de seu direito, os Estados membros reclamantes devem ter aparato financeiro suficiente, para suportar os anos de disputas nas instâncias decisórias do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

³⁹ O Autor apontou detalhes do DS18/OMC, na Decisão de 20.10.1998, parágrafo 267.

Para a UNCTAD (2018, p. 61), o maior obstáculo à participação dos Estados em desenvolvimento, no sistema de resolução de litígios da OMC, é a necessidade de especialização no direito e no processo de disputas, campo este de conhecimentos e práticas que alguns Estados em desenvolvimento cultivaram, como China e países da América Latina, mas que falta a maioria dos outros. Esta lacuna poderia ser preenchida por meio da contratação de advogados especializados nesta prática, mas os seus serviços não são baratos, o que coloca novamente a questão financeira no centro da discussão.

Segundo direcionamento da UNCTAD (2018, p. 62), uma forma simples e barata de reforçar as capacidades dos Estados membros em desenvolvimento, é seguir a habilitação como Terceiros Interessados, em disputas entre outros Estados membros. Isso se justifica na medida em que um Estado membro da OMC não precisa ter interesse direto num caso, ou desempenhar um papel ativo na sua decisão, para dela se beneficiar: para poder participar como Terceiro Interessado, basta que demonstre ter interesse comercial substancial.

Os Estados em desenvolvimento também podem receber ajuda do Centro Consultivo sobre Direito da OMC (ACWL), instituição que presta assistência jurídica aos Estados em casos de resolução de litígios. No âmbito da ACWL, as quotas e as taxas de adesão são avaliadas de acordo com uma escala móvel e incluem vasto número de serviços, como aconselhamento jurídico sobre o direito da OMC, apoio em processos de resolução de litígios, seminários e estágios (UNCTAD, 2018, p. 62).

Na prática:

O papel do ACWL na maioria dos casos é o de ajudar o país queixoso e não o requerido. Os pareceres jurídicos do ACWL podem também ajudar os países em desenvolvimento na condução das negociações comerciais. Entre as questões sobre as quais o ACWL tem ajudado os países a compreender os seus direitos e obrigações incluem-se assuntos tão diversos como taxas fiscais, preocupações com a balança de pagamentos, restrições à importação e exportação, renegociação de compromissos pautais, exceções à segurança nacional, direitos de propriedade intelectual, leis de remediação do comércio, regulamentos técnicos ou normas que afetam a venda de bens e questões legais relacionadas com o comércio de serviços. A ACWL também fornece assistência ao desenvolvimento de capacidades através de cursos de formação, seminários e workshops e gere um programa de destacamento para advogados comerciais através do qual advogados governamentais de países membros em desenvolvimento e PMA se juntam ao seu pessoal como estagiários remunerados durante um período de nove meses (UNCTAD, 2018, p. 62).

Contudo, nenhuma assistência técnica pode alterar o fato de os Estados em desenvolvimento, sobretudo os menos favorecidos economicamente, terem menos influência no caso de uma disputa se reduzir a uma retaliação.

A magnitude das medidas de retaliação é determinada mais pela dimensão do Estado membro reclamante do que pela dimensão do Estado membro reclamado. Isso significa que a dinâmica de um caso entre um “Estado pequeno” *versus* um “Estado grande” é muito diferente daquelas em que estão envolvidos 2 “Estados grandes”. Deveras:

Antígua e Barbuda conseguiram ganhar uma decisão segundo a qual as restrições dos Estados Unidos aos jogos de azar na Internet violavam os compromissos do GATS daquele país, por exemplo, mas a retaliação que este pequeno membro foi autorizado a impor aos Estados Unidos teve pouco impacto em Washington. Pelo contrário, quando o Brasil ganhou uma decisão de que os Estados Unidos tinham violado os seus compromissos de não subsidiar o algodão, o poder de retaliação dado ao Brasil foi muito mais persuasivo. Os Quatro Países Africanos do Algodão não tiveram a mesma influência que o Brasil, razão pela qual optaram por negociar sobre esse mesmo tópico, enquanto o Brasil optou por litigar (UNCTAD, 2018, p. 62).

A possibilidade de inefetividade das decisões implementadas geralmente está relacionada às disparidades econômicas entre os Estados membros, que são partes na disputa. Em razão disso, por muitas vezes, o Estado membro vencedor da disputa deixa de requerer a compensação pelo dano sofrido, porque a suspensão das vantagens e das relações econômicas, com o Estado membro que sofrerá a retaliação, poderão trazer ainda mais prejuízos do que os danos causados pela medida sob disputa.

Alberto do Amaral Júnior (2008, p. 111) suscita que a dificuldade política de mobilizar e manter recursos econômicos por longo período, na esfera internacional, configura o principal obstáculo à sanção. Isto acontece porque os Estados precisam se atentar a objetivos relacionados à defesa dos interesses nacionais, que podem restar prejudicados, num cenário em que cessar, ainda que temporariamente, o intercâmbio comercial com o país que sofrer a retaliação.

Com efeito, são elevados os custos econômicos, quer para o Estado que sofre os efeitos das sanções, quer para o Estado que as impõe, principalmente em se tratando de Estados que tenham uma situação financeira mais vulnerável.

Em verdade a experiência denota que o mecanismo de solução de conflitos, existente na OMC, favorece os países desenvolvidos por diversas razões, muito bem pontudas por Alberto do Amaral Júnior (2008, p. 87-88):

- (1) os remédios previstos, quando aplicados pelos países desenvolvidos ao comércio com nações em desenvolvimento, tendem a ser mais eficazes e exercem maior pressão devido à importância do seu mercado consumidor;
- (2) as sanções impostas pelas nações em desenvolvimento lhes acarretam efeitos econômicos consideráveis, dada a sua maior dependência em relação aos países desenvolvidos;
- (3) os países desenvolvidos se abstêm de executar as recomendações porque não há instrumentos que os forcem a proceder dessa maneira;
- e
- (4) as regras atuais incentivam a manutenção da medida incompatível por longo período até que se conclua todas as fases do contencioso, sem que o membro violador sofra alguma sanção.

A vulnerabilidade econômica dos Estados membros menos desenvolvidos atua como elemento decisivo, no momento de opção pelo procedimento de execução das decisões no OSC. Isso acontece porque a dependência econômica destes Estados, em relação aos Estados desenvolvidos, suscita naqueles o receio de que as retaliações lhe causem maiores prejuízos, do que a manutenção das medidas consideradas inadequadas.

Em que pese a existência de desafios ainda não solucionados, como o acesso à solução de conflitos e a implementação das decisões, não é de se diminuir a importância do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, como instância segura de resolução dos litígios entre os Estados membros, na seara do comércio internacional. Os questionamentos levantados, na verdade, contribuem para a busca de medidas que possam garantir aos Estados em desenvolvimento maior participação no OSC, como forma de fortalecer o próprio mecanismo estabelecido.

Desde a criação da OMC, em 1994, e a sua entrada em funcionamento, em 1995, a atuação do Órgão de Solução de Controvérsias esteve em grande destaque, como instrumento de estabilização do comércio internacional, por meio da remoção de medidas comerciais ilegais.

A esfera de atuação isonômica do OSC também permitiu que Estados menos desenvolvidos, que não possuem representatividade significativa no comércio internacional, fossem vitoriosos em disputas contra Estados de economias mais fortes. À margem das críticas, isso evidencia a contribuição do Órgão de Solução de

Controvérsias para a promoção dos objetivos de desenvolvimento, firmados no âmbito da OMC.

No entanto, desde 2019, deixou de existir o quórum mínimo de 3 juízes, exigido para o funcionamento do Órgão de Apelação do OSC. Desde então, diversas tentativas de nomeação de novos integrantes, para o preenchimento dos cargos vagos, restaram frustradas, em razão de sucessivos vetos praticados pelo governo dos Estados Unidos.

O artigo 17.2 do ESC (1994), estipula que “O OSC nomeará os integrantes do Órgão de Apelação para períodos de quatro anos, e poderá renovar por uma vez o mandato de cada um dos integrantes”. O referido dispositivo não menciona qual seria o quórum necessário para a nomeação.

Por intermédio de interpretação sistemática, abstém-se do artigo 2.4 do ESC (1994) que “Nos casos em que as normas e procedimentos do presente Entendimento estabeleçam que o OSC deve tomar uma decisão, tal procedimento será por consenso”.

Como o artigo 17.2 do ESC silenciou quanto ao quórum necessário à escolha dos juízes, determinou-se, implicitamente, a adoção do consenso positivo, previsto no artigo 2.4. Por intermédio do uso desta regra, Estados membros insatisfeitos com a sistemática do OSC, como os Estados Unidos, intitulam-se detentores do poder de veto indefinido, aos nomes apresentados para preencher as cadeiras vagas no Órgão de Apelação.

A paralisação do Órgão de Apelação do OSC significa que as disputas estabelecidas podem ficar sem resolução por tempo indeterminado, bastando que a parte insatisfeita opte por impugnar o relatório emitido pelo Painel, remetendo-o à apreciação do Órgão de Apelação, instância recursal cujo funcionamento está indefinidamente suspenso. A implementação de medidas de retaliação também restou prejudicada, já que a institucionalização do referido procedimento também deve ser realizada no Órgão de Apelação.

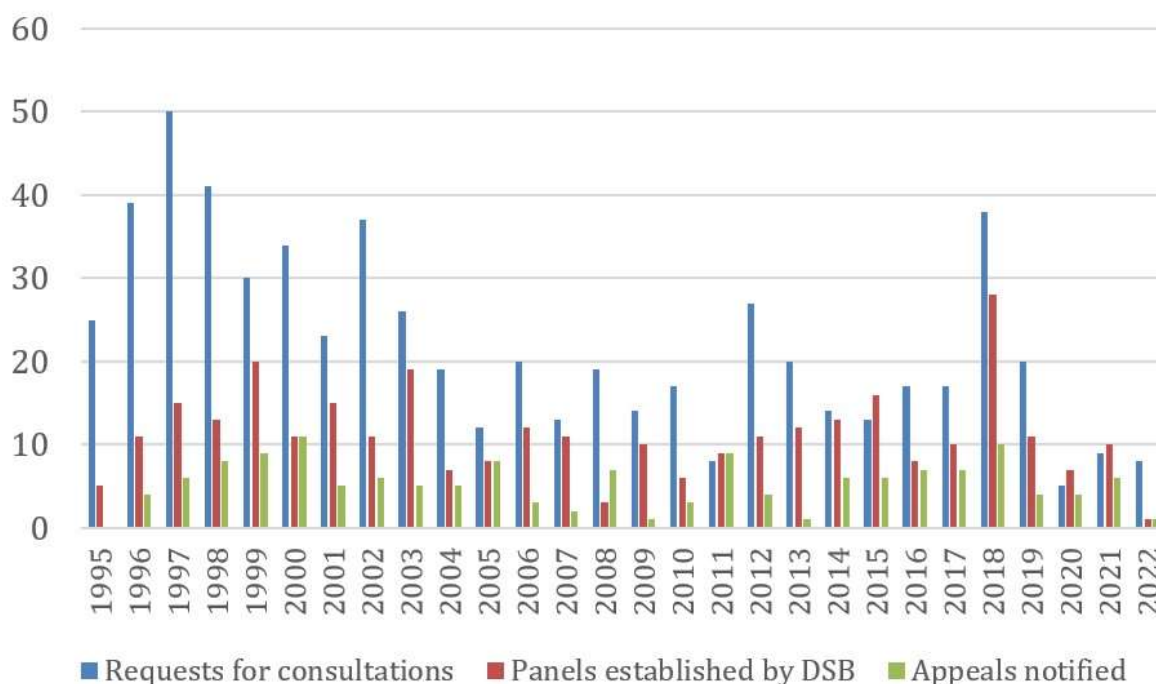
A alternativa a resolução de conflitos, em face da paralisação do sistema que baliza a atuação do OSC, pode ser encontrada nas disposições do próprio Entendimento de Solução de Controvérsias, que prevê a possibilidade de se recorrer aos bons ofícios, à conciliação, à mediação e à arbitragem (ESC, 1994, arts. 5º-25).

Contudo, a adoção dessas vias necessita de mútuo interesse das partes, manifesto apenas quando, em razão do objeto sob controvérsia, nem uma, nem a

outra, se sinta beneficiada pela suspensão dos trabalhos do Órgão de Apelação. Como se vê, reside aí outro impasse.

O resultado disso foi uma diminuição expressiva, a partir de 2019, do número de litígios iniciados, turmas originais constituídas e notificações de recurso, como se observa do Gráfico 1, a seguir exposto:

Gráfico 1 - Número de litígios iniciados, turmas originais constituídas e notificações de recurso em processos originais



Fonte: OMC, 2022a, on-line.

A forte queda nos números de litígios iniciados, turmas originais constituídas e notificações de recurso no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, desde 2019, expõem o quão dura foi a paralisação do Órgão de Apelação, para todo o sistema de resolução de litígios da Organização Mundial de Comércio.

Não obstante, atuação da OMC, por meio de seu Órgão de Solução de Controvérsias, é de extrema importância para o desenvolvimento das relações internacionais globais, já que contribui para o afastamento das políticas comerciais nacionais contrárias aos Acordos multilaterais. A paralisação do Órgão de Apelação, ocorrida em 2019, é obstáculo a ser urgentemente vencido, para que a solução de litígios entre os Estados membros da OMC volte a atuar, de forma completa e satisfatória.

A grande relevância do OSC está em constituir instância para a discussão das questões interestatais, numa esfera isonômica, que possui espaços bem definidos para reclamações, defesas e recursos. Esta competência do OSC, entendida por meio de sua completa atuação, reforça a consolidação da própria OMC no cenário internacional, como organização capaz de promover a efetividade nas normativas regulatórias do comércio de forma imparcial, independentemente de quais forem as partes envolvidas na controvérsia.

3.2.3 O Tratamento Especial e Diferenciado

As regras basilares sobre as quais está assentado o sistema multilateral, promovido pela Organização Mundial do Comércio, objetivam tratar os Estados membros com igualdade, de modo a permitir-lhes iguais oportunidades de participação no comércio internacional.

A partir desta premissa, o princípio da Não Discriminação, impede a discriminação entre os Estados membros da OMC. Em primazia da Não Discriminação, a Cláusula da Nação Mais Favorecida determina que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade de direitos aduaneiros, que forem concedidos a um Estado membro, devem ser imediatamente estendidos aos produtos similares, comercializados com qualquer outro Estado membro da OMC.

A Cláusula da Nação Mais favorecida é de importância fundamental para as relações comerciais multilaterais, motivo pelo qual está expressamente prevista nos 3 principais Acordos da Organização Mundial do Comércio: o Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT/1994, art. 1º), sobre o comércio de mercadorias; o Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS/1994, artigo II), sobre o comércio de serviços, e; o Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS/1994, art. 4º), sobre propriedade intelectual.

No entanto, o mandamento constante na Cláusula da Nação Mais Favorecida permite exceções, previamente acordadas e expressamente previstas nos Acordos da OMC. Os Acordos, por sua vez, condicionam a incidência das exceções à existência de determinadas situações.

Uma dessas exceções é o Tratamento Especial e Diferenciado, que determina que as concessões comerciais outorgadas para os Estados membros em desenvolvimento não devam, necessariamente, significar a abertura dos seus

mercados. Portanto, em se tratando de relações comerciais entre Estados de situação econômica distinta, a reciprocidade não é esperada.

As raízes de nascimento do Tratamento Especial e Diferenciado estão relacionadas à fixação da Cláusula de Habilitação, incluída no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1947, no contexto das negociações da Rodada de Tóquio (1973-1979).

Desde 1965, o GATT/1947 passou a contar com uma parte especial, denominada “Comércio e Desenvolvimento” (Parte IV), destinada a tutelar os anseios desenvolvimentistas dos Estados. A inserção deste regramento no GATT/1847 coincidiu criação do Direito Internacional do Desenvolvimento, entre as Décadas de 1960 e 1970, cujas bases repousaram sobre a defesa da soberania econômica dos Países Menos Desenvolvidos e sobre o corolário jurídico do princípio da desigualdade compensatória (Cretella Neto, 2003, p. 30).

Assim, em 1965, a criação de uma seção inteira no GATT/1947, intitulada “Comércio e Desenvolvimento” (*Trade and Development*), é tida como verdadeiro reconhecimento da desigualdade compensatória (Cretella Neto, 2003, p. 30-31).

A inserção da parte IV no GATT/1947, sobre “Comércio e Desenvolvimento”, se deu em razão do contexto dos movimentos em prol da criação de instrumentos internacionais, que, difundidos, principalmente a partir de 1960, objetivavam viabilizar o desenvolvimento dos Estados menos desenvolvidos. Isso se deu a partir do reconhecimento de que posições econômicas díspares justificavam o tratamento desigual entre os Estados.

Fundada na noção de soberania, a ideia de igualdade jurídica norteava as relações políticas entre os Estados. Contudo, quando da constituição dos órgãos diretivos da Organização das Nações Unidas, em 1945, a reserva de assentos permanentes no Conselho de Segurança, para Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Rússia e China, evidenciou a consignação de tratamento desigual (Magalhães, 2006, p. 260).

Deveras:

Essa desigualdade jurídica refletia, na verdade, desigualdade econômica, política e militar, que justificava a atribuição de prerrogativas compatíveis com as responsabilidades desses Estados na preservação da paz internacional.

[...]

A constatação dessa realidade motivou o reconhecimento de que a soberania estatal expressava apenas o poder político do Estado, dentro de seu território, não possuindo qualquer efeito na esfera econômica e no grau de participação das riquezas da terra (Magalhães, 2006, p. 260-261).

A constatação de que a realidade econômica entre os Estados era desigual, fundamentou a criação da Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964. A UNCTAD se tornou instância de debates e críticas, sobre a posição dos Estados menos desenvolvidos no âmbito do sistema estabelecido no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, contribuindo para a adoção de novas regras de tutela das relações comerciais multilaterais, entre 1960 e 1980, como a inserção da parte IV no GATT/1947 (Cretella Neto, 2003, p. 35)

Outrossim, as disposições da parte IV do GATT/1947, sobre “Comércio e Desenvolvimento, objetivavam assegurar um rápido aumento dos ingressos de exportação das Partes Contratantes menos desenvolvidas, porque a medida foi considerada fundamental para o desenvolvimento econômico destes Estados.

Por conta disso, o artigo XXXVI-4, inserido na parte IV, incentivava a instituição de sistemas generalizados de preferência, por intermédio dos quais instituir-se-ão condições de acesso mais favoráveis aos produtos primários, oriundos dos Estados menos desenvolvidos (GATT/1947).

Tais disposições tinham aplicação limitada, porque eram facultativas (Cretella Neto, 2003, p. 35). Além disso, a incidência da Cláusula da Nação Mais Favorecida determinava a extensão dos possíveis benefícios a todos os demais Estados Contratantes do GATT, o que colocava os Estados menos desenvolvidos em uma série de dificuldades, pois o acesso aos mercados dos Estados mais desenvolvidos, significava negociar reciprocidade de tratamento, por meio da outorga de concessões.

Na década de 1970, as dificuldades enfrentadas pelos Estados que faziam parte do GATT tiveram as discussões intensificadas, pelas reivindicações para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), ocorridas no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Na UNCTAD, os debates apontavam para a necessidade de criação de um tratamento especial e diferenciado, que favorecesse a inserção equitativa dos Estados em desenvolvimento na economia mundial (FURG, 2021, on-line).

Diante disso, na Rodada de Tóquio (1973-1979), os Estados que faziam parte do GATT chegaram à conclusão de que os Estados em desenvolvimento estavam em posição de desvantagem no comércio internacional. Para o atendimento das reivindicações destes Estados, implementou-se a Decisão L/4903, em 1979, intitulada “Tratamento diferencial e mais favorável, reciprocidade e participação ampliada de países em desenvolvimento” (MRE, 2022, on-line).

A mencionada decisão incluiu o item 8, no artigo XXXVI, do GATT/1947. Por intermédio deste acréscimo, o artigo XXXVI.8 passou a prever a não-reciprocidade, de compromissos comerciais, nas negociações realizadas entre as partes mais desenvolvidas e as partes menos desenvolvidas (GATT, 1947).

A Cláusula de Habilitação, instituída na Rodada de Tóquio (1973-1979), reconheceu que os Estados em desenvolvimento merecem um tratamento especial e diferenciado, no âmbito das relações comerciais. Por conta disso, concedeu permissão para que:

- a) países desenvolvidos concedam preferências tarifárias aos países em desenvolvimento, sem necessitar estendê-las a terceiros países, ao amparo do SGP;
- b) países em desenvolvimento celebrem acordos regionais entre si para a redução ou eliminação mútua de tarifas. Esses acordos regionais estão sujeitos a requisitos mais flexíveis do que os previstos no art. XXIV do GATT (FURG, 2021, on-line).

Na prática, a Cláusula de Habilitação garantiu a dispensa permanente da Cláusula da Nação Mais Favorecida, pois permitiu que Estados desenvolvidos outorgassem tratamento preferencial para os produtos oriundos dos Estados em desenvolvimento, sem necessidade de reciprocidade de tratamento (MRE, 2022, on-line).

A inserção da Cláusula de Habilitação, na Rodada Tóquio, materializou-se como um mecanismo de tratamento especial e favorecido aos Estados menos desenvolvidos. Por conseguinte, os Estados desenvolvidos não esperam receber, no curso das negociações comerciais com Estados menos desenvolvidos, a outorga de concessões incompatíveis com as necessidades de desenvolvimento destes.

O reconhecimento da não-reciprocidade e do tratamento especial, por meio da criação da Cláusula de Habilitação, na Rodada de Tóquio, traduziu-se no reconhecimento da desigualdade entre os Estados. Isso produziu importantes modificações nas prioridades do comércio internacional (Magalhães, 2006, p. 74).

Neste passo, em primazia dos interesses dos Estados menos desenvolvidos, o comércio internacional multilateral passou de um ambiente único, de expansão das trocas, para um ambiente de promoção do desenvolvimento.

Desde a fixação da Cláusula de Habilitação, na década de 1970, o tratamento especial e favorecido, a ser dispensado aos Estados em desenvolvimento, ganhou cada vez mais relevância. Em razão disso, o sistema multilateral de comércio, administrado pela Organização Mundial do Comércio, contempla o Tratamento Especial e Diferenciado em diversos dos acordos que compõem o quadro legal desta organização.

Enquanto no âmbito do GATT/1947, o *status* dos Estados menos desenvolvidos somente passou a ser mais claramente reconhecido após a introdução da Parte IV, os Acordos da OMC, a seu turno, referem-se constantemente a estes Estados. Isso demonstra que o quadro legal da OMC incorporou o conceito de que os Estados menos desenvolvidos merecem tratamento diferenciado (Cretella Neto, 2003, p. 31), em razão de sua condição econômica especial.

Na OMC, as regras de acessão preveem, como condição para fazer parte da organização, que o Estado deve se autodesignar como “Estado em desenvolvimento” ou “Estado desenvolvido”.

Neste sentido, Bernard M. Hoekman e Petros C. Mavroidis (2007, p. 61) ressaltam que:

O que constitui um país em desenvolvimento não está definido na OMC. Resta o chamado princípio da “autodesignação”. Ou seja, em aplicação do princípio da soberania do Direito Internacional Público, os membros da OMC podem se autodesignarem e se qualificarem como países em desenvolvimento.

Contudo, existem subconjuntos específicos de Estados em desenvolvimento, que são formalmente definidos nos acordos da OMC, como, por exemplo, o grupo dos Países Menos Desenvolvidos (PMD). Os PMD são países definidos pela ONU como importadores líquidos de alimentos ou com renda *per capita* inferior a 1.000 dólares (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 61).

Desde 2024, a OMC possui 166 membros⁴⁰. Deste total, 2/3 é composto por Estados membros em desenvolvimento. Entre os Estados membros em desenvolvimento, a OMC também reconhece 35 Estados membros de menor desenvolvimento relativo, que foram assim designados pela Organização das Nações Unidas, por intermédio de estudos realizados pela UNCTAD⁴¹ (OMC, 2017c, on-line).

Após o procedimento de autodesignação, em que os Estados membros anunciam por si próprios se são “desenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, outros Estados membros podem contestar o “status” autoatribuído, já que a decisão pode conceder ao Estado membro o direito de utilização de disposições especiais mais favoráveis, instituídas em prol dos Estados em desenvolvimento (OMC, 2017a, on-line).

No tocante ao Sistema Geral de Preferências (SGP), é preciso destacar que, quando um Estado membro da OMC se anuncia como país em desenvolvimento, isso não significa que ele automaticamente se beneficiará dos regimes de preferências unilaterais, instituídos pelos Estados membros desenvolvidos. Na prática, é o Estado membro que concede a preferência que decide a lista de Estados, em desenvolvimento, que se beneficiarão das preferências (OMC, 2017a, on-line).

No âmbito de utilização do SGP, a UNCTAD (2018, p. 51) ressalta que a questão fundamental que um Estado em desenvolvimento, enfrenta, na concepção da sua estratégia comercial, está afeta às condições em que está preparado para assegurar um melhor acesso aos mercados de outros Estados membros.

Neste aspecto, a UNCTAD (2018, p. 51) observa que, dentro da dinâmica em que se sistematiza a realidade do comércio global, não é possível considerar apenas

⁴⁰ Segundo a UNCTAD, “O sistema comercial multilateral começou com apenas 23 partes contratantes do GATT em 1947, mas cresceu para 128 na altura em que o GATT deu lugar à OMC em 1995. Muito mais países aderiram à OMC nas duas décadas seguintes”, com o número total de membros a atingir 164 em 2016”. Em 2024, o número chegou a 166. A adesão à OMC é tão ampla que abrange mesmo alguns membros que não são reconhecidos como Estados separados nas Nações Unidas, incluindo um superestado regional (isto é, a União Europeia) e três membros que têm relações especiais com a República Popular da China (isto é, Hong Kong (China), Macau (China) e a província da China de Taiwan). [...] Isto deixa apenas 14 membros das Nações Unidas que não têm qualquer relação com a OMC, não sendo membros nem em processo de adesão. O maior é a República Popular Democrática da Coreia, com uma população de 25,2 milhões de habitantes”. In: UNCTAD. **Quadro de política comercial para os países em desenvolvimento: um manual de melhores práticas**. Organização das Nações Unidas: de Nova York a Genebra, 2018, p. 55. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2017b5_pt.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

⁴¹ Atualmente existem 46 países de menor desenvolvimento relativo na lista da ONU, 35 dos quais, até à data, tornaram-se membros da OMC. OMC. Least-developed countries. OMC. **Least-developed countries**. On-line, 2017f. Tradução nossa. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

o acesso preferencial aos mercados dos Estados desenvolvidos, e alguns Estados em desenvolvimento, sem que, na realidade, haja algum tipo de concessão em troca. As concessões ensejam a abertura do próprio mercado do Estado que busca acesso, quer sob a forma de livre mercado, quer sobre uniões aduaneiras.

Outro lado da realidade do mercado é que há diferentes níveis de desenvolvimento entre os Estados membros da OMC, mesmo entre Estados considerados dentro da mesma categoria, à exemplo dos Estados em desenvolvimento.

De tal modo, quando um Estado firma acordos para Acesso a Mercados ou uso do Sistema Geral de Preferências, deve considerar qual a importância de obter acesso preferencial aos principais mercados e qual seria preço a ser pago, em termos de concessões. Isso inclui não apenas os termos do acesso preferencial que esperam obter aos mercados dos Estados desenvolvidos, mas também as preferências que podem dar em troca (UNCTAD, 2018, p. 51).

Isso acontece porque o quadro em que hoje se considera o Sistema Geral de Preferências (SGP) é distinto daquele que ensejou o seu nascimento. As primeiras Décadas do SGP coincidiu com o período em que países africanos e asiáticos conquistaram a sua independência dos países europeus. Estes países, e maioria dos países em desenvolvimento, permaneceram fora do sistema do GATT, ou participaram apenas nominalmente em negociações multilaterais. As preferências que tais países receberam acabaram vindo unicamente dos seus antigos países-mãe (UNCTAD, 2018, p. 52).

Segundo a UNCTAD (2018, p. 52), nas Décadas seguintes, esta relação evoluiu, juntamente com a introdução de programas preferenciais unidirecionais nos anos 70 e a adoção de outras políticas pró-comércio, nos anos 80 e a celebração de novos Acordos Regionais de Comércio (ARC), Norte-Sul, no início nos anos 90.

A diferença de atuação dos Estados, entre o período de fixação do SGP e os dias atuais, pode ser explicitada por meio do Quadro 4, a seguir destacado:

Quadro 4 – Principais temas nas relações comerciais entre Estados em desenvolvimento e Estados desenvolvidos

	Não-Preferencial	Preferencial
Não-recíprocal	1950s–1960s: Para além das preferências pós-coloniais (especialmente com o Reino Unido e a França), os países em desenvolvimento desfrutavam apenas do acesso da NMF aos mercados ricos. O acesso era não recíproco, na medida em que os países em desenvolvimento estavam na sua maioria fora do GATT, sem restrições e frequentemente restritivo.	1970s: Começando com o SPG e seguindo-se as preferências regionais, os países em desenvolvimento adquirem acesso preferencial aos mercados industrializados. As políticas comerciais permanecem geralmente restritivas e sem restrições, com os países a permanecerem fora do GATT ou a optarem por não adoptar os seus acordos.
Reciprocidade	1980s: Embora ainda gozando de acesso preferencial ao abrigo do SPG e de outros programas, mais países em desenvolvimento retribuem aderindo ao Consenso de Washington, adoptando políticas comerciais mais abertas, aderindo ao GATT e participando activamente na Ronda do Uruguai.	1990s: Muitos países em desenvolvimento optam por negociar os ACR com os países industrializados, substituindo assim as concessões unidireccionais do SPG e outros programas preferenciais por preferências recíprocas e vinculadas.

Fonte: UNCTAD, 2018, p. 53.

Portanto, no presente, já não é possível identificar um padrão único que represente a maioria dos Estados em desenvolvimento. Enquanto alguns Estados prosseguiram negociando numerosos Acordos Comerciais Regionais (ACR) entre si, e com um número diversificado de parceiros extrarregionais, outros Estados preferem a busca pelo padrão anterior, de preferências não-recíprocas (UNCTAD, 2018, p. 52).

Independentemente da tendência, o acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos já não tem mais tanto alcance quanto nas últimas décadas. As margens de preferência foram desgastadas, como resultado das próprias negociações multilaterais no âmbito da OMC, que reduziram as tarifas da Cláusula da Nação Mais Favorecida e eliminaram, gradualmente, as quotas sobre determinados bens, como vestuário, e proibiram a imposição de quotas ao abrigo de outras formas, tais como acordos de restrição voluntária. Também houve proliferação de Acordos Comerciais Regionais, celebrados pelos Estados desenvolvidos com variados parceiros comerciais (UNCTAD, 2018, p. 52).

Dito isto, de modo geral, as disposições dos Acordos da OMC, sobre o Tratamento Especial e Diferenciado, incluem:

- Prazos mais longos para a implementação de acordos e compromissos;
- Medidas para aumentar as oportunidades comerciais para os países em desenvolvimento;

- Disposições que exigem que todos os membros da OMC protejam os interesses comerciais dos países em desenvolvimento;
- Apoio para ajudar os países em desenvolvimento a desenvolver a capacidade de realizar o trabalho da OMC, lidar com disputas e implementar normas técnicas, e;
- Disposições relacionadas com os Países Menos Desenvolvidos (PMD) membros (OMC, 2023b, on-line).

Na esfera do comércio de bens, a possibilidade de excepcionar os compromissos assumidos, em primazia do Tratamento Especial e Diferenciado, pode ser encontrada no Artigo XVIII do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT/1994). As disposições deste artigo materializam um mecanismo especial de “Ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico”, a fim de permitir a progressão dos Estados membros, cujas economias ainda se encontrem nos primeiros estágios de desenvolvimento.

Por conta disso, a Seção A, do Artigo XVIII, autoriza a retirada ou a modificação de concessões tarifárias exigidas, a fim de permitir a criação de determinado ramo da produção, que tenha a finalidade de elevar, de modo geral, o nível de vida da população do Estado membro em desenvolvimento (GATT/1994).

A Seção B, do Artigo XVIII, por sua vez, autoriza, a flexibilização dos compromissos assumidos, como a limitação do volume e do valor das mercadorias importadas, quando o objetivo seja salvaguardar a situação financeira no exterior e assegurar o nível de reservas, suficiente para a execução do programa de desenvolvimento econômico do Estado membro em desenvolvimento (GATT/1994).

Já a Seção C, do Artigo XVIII, dispõe sobre a regularidade de concessão de auxílio, pelos Estados membros em desenvolvimento, quando necessário para facilitar a criação de determinado ramo de produção, considerado essencial à elevação do nível de vida geral da população, sem que seja possível, na prática, adotar medidas compatíveis com outras exigências previstas nos Acordos da OMC (GATT/1994).

Os artigos XXXVI, XXXVII e XXXVIII, constantes na Parte IV do GATT/1994, que trata sobre “Comércio e Desenvolvimento”, também contam com importantes disposições. Referidas normativas ajudam a formalizar o Tratamento Especial e Diferenciado, já que têm o objetivo de aumentar as oportunidades comerciais dos Estados membros em desenvolvimento.

O Artigo XXXVI coloca o incremento do volume de exportações como necessário ao desenvolvimento econômico dos Estados pouco desenvolvidos, apontando para tanto, a necessidade de juntar esforços para oferecer condições de

acesso mais favoráveis a produtos primários, oriundos dos Estados membros em desenvolvimento. Para tanto, o artigo prevê a adoção de medidas destinadas a atingir preços estáveis, equitativos e remuneradores, de modo a permitir que a expansão do comércio mundial seja acompanhada do aumento dos ingressos reais das exportações dos Estados membros em desenvolvimento, proporcionando-lhes recursos crescentes para o seu desenvolvimento econômico (GATT/1994).

O Artigo XXXVII, por sua vez, determina que os Estados membros desenvolvidos concedam alta prioridade à redução e à eliminação das barreiras ao comércio, de produtos cuja exportação configure interesse especial dos Estados membros em desenvolvimento. O artigo prevê, para este fim, a abstenção da conduta de criar ou agravar os direitos aduaneiros, ou barreiras não-tarifárias, à importação de tais produtos (GATT/1994).

Já o Artigo XXXVIII estabelece a necessidade de atuação coletiva, para a consecução dos objetivos de desenvolvimento preconizados nos Acordos da Organização Mundial do Comércio. Isso deve acontecer até mesmo por intermédio da celebração de acordos, que possam assegurar melhores condições de acesso aos mercados internacionais dos produtos oriundos dos Estados membros em desenvolvimento, com a criação de medidas que propiciem a obtenção de preços estáveis, equitativos e remuneradores, para as exportações que lhes constituam interesse fundamental.

A partir do aparato normativo que legitima o Tratamento Especial e Diferenciado no Acordo do GATT/1994, outros Acordos da OMC trazem no seu bojo disposições especiais, que concedem tratamento excepcional aos Estados membros em desenvolvimento, em razão de sua fragilidade econômica.

Destaca-se, por exemplo, a previsão do artigo 15 do Acordo *Antidumping* (AD), que traz disposições especiais para o caso de incidência de direitos *antidumping* contra Estados em desenvolvimento. Referido artigo especifica a necessidade de exploração de soluções construtivas “[...] antes da aplicação de direitos *antidumping*, sempre que estes afetem interesses essenciais dos países em desenvolvimento membros” (AD, 1994).

O Acordo Sobre Agricultura (ASA) também contempla o Tratamento Especial e Diferenciado, concedendo, no artigo 15, tratamento e condições mais favoráveis aos Estados em desenvolvimento. Para tanto, as disposições deste artigo preveem a possibilidade de dilação dos prazos, para a consecução das metas de redução de

subvenções agrícolas, e, mesmo, a exclusão dos compromissos dos Estados de menor desenvolvimento relativo (ASA, 1994).

No Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços, o tratamento especial e favorecido aos Estados menos desenvolvidos consta nos seus objetivos preambulares. À vista disso, está expressamente disposto que os Estados membros desejam facilitar a crescente participação dos Estados em desenvolvimento no comércio de serviços, por meio da expansão de suas exportações, e o fortalecimento da capacidade nacional, como atenção especial à séria dificuldade enfrentada pelos Estados de menor desenvolvimento relativo (GATS, 1994).

O Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços ainda dispõe que, no âmbito das negociações sobre compromissos específicos, as diretrizes estabelecerão tratamento especial para os Estados menos desenvolvidos, quanto aos prazos e às solicitações para responder aos pedidos de informação específica, em primazia da transparência (GATS, arts. XIX.3-III.4).

No âmbito do Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, as disposições transitórias deram tratamento especial aos Estados menos desenvolvidos, ao atribuir a estes o direito de postergar a data de aplicação das disposições acordadas, por um prazo de 4 anos, a depender do compromisso (TRIPS, 1994, art. 65.2).

Consignado em diversos Acordos da Organização Mundial do Comércio, o Tratamento Especial e Diferenciado formaliza a necessidade de igualdade material entre os Estados membros da OMC. Por meio dele, é possível tratar igualmente os Estados membros que se encontrem em iguais condições de desenvolvimento e tratar de modo desigual os Estados membros que se encontrem em patamares diferentes de desenvolvimento.

Nesta medida, o Tratamento Especial e Diferenciado objetiva garantir o equilíbrio das relações com desigualdade econômica, oferecendo, aos diferentes Estados, iguais oportunidades de participação no comércio internacional.

Em razão de sua importância, o Tratamento Especial e Diferenciado está entre os compromissos firmados pela OMC no século XXI, constando expressamente no Programa de Trabalho da Declaração Ministerial de Doha, a seguir destacado:

Tratamento Especial e Diferenciado

44. Reafirmamos que as disposições relativas ao Tratamento Especial e Diferenciado são parte integrante dos Acordos da OMC. Tomamos

nota das preocupações expressas relativamente ao seu funcionamento na abordagem dos constrangimentos específicos enfrentados pelos países em desenvolvimento, especialmente pelos países menos desenvolvidos. Neste contexto, notamos também que alguns membros propuseram um Acordo-Quadro sobre Tratamento Especial e Diferenciado (WT/GC/W/442). Concordamos, portanto, que todas as disposições de Tratamento Especial e Diferenciado sejam revistas com vista a fortalecê-las e torná-las mais precisas, eficazes e operacionais. Neste contexto, apoiamos o Programa de Trabalho sobre Tratamento Especial e Diferenciado estabelecido na Decisão sobre Questões e Preocupações Relacionadas à Implementação (OMC, 2001, on-line).

O mandato conferido pela Declaração Ministerial de Doha, oriunda da 4ª Conferência Ministerial da OMC, reafirmou, junto aos governos dos Estados membros, a concordância com todas as disposições de tratamento especial e favorecido, que são parte integrante dos Acordos da OMC. Por conseguinte, a revisão destas disposições deve ser realizada, a fim de fortalecê-las e torná-las mais eficazes e operacionais (OMC, 2023b, on-line).

Em razão dos compromissos instituídos pela Declaração Ministerial de Doha, o Comitê de Comércio e Desenvolvimento recebeu a atribuição de examinar as disposições concernentes ao Tratamento Especial e Diferenciado. Por essa razão, a Conferência Ministerial de Bali, realizada em dezembro de 2013, estabeleceu um mecanismo para rever e analisar a implementação das disposições que contemplam o tratamento especial e favorecidos aos Estados membros em desenvolvimento (OMC, 2023b, on-line).

O objetivo destas discussões, no âmbito do Comitê de Comércio e Desenvolvimento, é identificar quais disposições de tratamento especial e diferenciado são obrigatórias, bem como considerar as implicações legais e práticas de tornar obrigatórias aquelas disposições que, porventura, não sejam vinculativas. Além disso, o Comitê deverá considerar formas por intermédio das quais os Estados membros em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos entre eles, possam ser assistidos, para que façam melhor uso do Tratamento Especial e Diferenciado (OMC, 2023b, on-line).

Na esfera de manuseio do Tratamento Especial e Diferenciado, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento aponta para a mudança de perspectiva, pelos Estados, da tratativa da matéria.

Essa mudança na natureza do debate global, sobre comércio e desenvolvimento, fez com que fórmulas consideradas simples, como a exigência de um Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados em desenvolvimento, foram substituídas por variadas abordagens, que os países adotam para promover a liberalização dos seus próprios mercados e a procura de acesso preferencial aos mercados estrangeiros (UNCTAD, 2018, p. 51).

Alguns Estados em desenvolvimento norteiam as suas estratégias a partir da atribuição de um papel importante para o Estado, esperando assegurar um acesso aberto aos mercados dos Estados desenvolvidos, numa base unilateral. Outros Estados em desenvolvimento dão maior importância ao mercado e estão dispostos a assegurar esse acesso por meio da negociação de acordos bidirecionais (UNCTAD, 2018, p. 51).

Para a UNCTAD (2018, p. 51), a questão primordial em qualquer Quadro de Política Comercial (QPC) é definir qual destas abordagens, ou compromissos dentre elas, é o meio mais adequado de integrar o comércio, na estratégia de desenvolvimento do país

Embora os Estados em desenvolvimento não sejam obrigados a negociar acordos recíprocos com os seus parceiros comerciais desenvolvidos, as negociações que envolvem reciprocidade, quer sob a forma de acordos de comércio livre, quer sob a forma de uniões aduaneiras, continua a ser uma opção considerada.

A dinâmica do comércio internacional, na atualidade, faz com que os Estados em desenvolvimento considerem, de um lado, os termos unidirecionais do acesso preferencial aos mercados dos Estados desenvolvidos, por meio de programas como o Sistema Geral de Preferências (SGP). Por outro lado, a depender dos benefícios que procuram obter, os Estados em desenvolvimento também consideram os termos das preferências recíprocas, bidirecionais, que são asseguradas por meio da negociação de Acordos Comerciais Regionais (ACR) (UNCTAD, 2018, p. 51).

O valor que o Estado atribui à manutenção de qualquer acesso preferencial, de que possa se beneficiar, consubstancia outra questão relevante. Nesta senda, o Estado membro menos desenvolvido poderá ver as iniciativas para negociar a liberalização do comércio multilateral como uma oportunidade, para melhorar o seu acesso aos mercados estrangeiros, ou, ao contrário, como uma ameaça às margens de preferência de que já desfrute, ao abrigo de programas e acordos preferenciais (UNCTAD, 2018, p. 52).

Este ponto de vista tem importantes implicações sistêmicas, eis que um dos problemas mais intrincados da Rodada de Doha deriva, exatamente, da preocupação generalizada, por parte dos Estados em desenvolvimento mais pobres, de que qualquer redução nas tarifas da Cláusula da Nação Mais Favorecida, atingidas nas negociações, poderiam, no cômputo geral, causar-lhes mais prejuízos do que benefícios (UNCTAD, 2018, p. 52).

Bernard M. Hoekman e Petros C. Mavroidis (2007, p. 95) ainda discorrem que “A intenção original das preferências não era transferir recursos diretamente, mas antes ajudar no desenvolvimento das exportações”. É preciso considerar que acesso preferencial pode adicionar incentivos à exportação, mas isso acontecerá à custa de outros países, menos preferenciais ou não preferenciais, e pode resultar na captura de parte das rendas associadas, pelos importadores, se tiverem algum poder de mercado.

Note, ainda, que as transferências implícitas nos atuais programas SGP são limitadas e muito específicas, alcançadas por um pequeno número de países, que se beneficiam do acesso por quotas a mercados altamente distorcidos, como o das bananas e do açúcar. Noutra banda, preferências profundas poderiam implicar na liberalização da Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), princípio fundamental da OMC, em prejuízo da manutenção dos programas de SGP. Por isso, os Estados em desenvolvimento beneficiários têm neste ponto um incentivo, para se oporem à liberalização da NMF (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 95).

Além disso, muitos dos Estados menos desenvolvidos não conseguem diversificar e expandir as exportações, mesmo com as preferências que recebem, porque não possuem a capacidade de oferta necessária ou não são competitivos (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 95).

Em que pese a existência dessas questões, a promoção do desenvolvimento, por meio da primazia de regras que contemplem o Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados menos desenvolvidos, no âmbito da OMC, teve importância reconhecida por meio de sua contemplação nos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, editados pela Organização das Nações Unidas:

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável
Comércio

Meta 17.10. Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Meta 17.11. Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com o objetivo de duplicar a participação dos países de menor desenvolvimento relativo nas exportações globais até 2020.

Meta 17.12. Concretizar a implementação oportuna de Acesso a Mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países de menor desenvolvimento relativo, de acordo com as decisões da OMC, **inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países de menor desenvolvimento relativo sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado** (ONU, 2015, grifo nosso).

O documento editado pela ONU, em 2015, reconheceu a participação da Organização Mundial do Comércio na promoção do equânime desenvolvimento entre os Estados do mundo. Especialmente no âmbito de possibilitar a maior participação dos Estados menos desenvolvidos, nos ganhos do comércio internacional, a ONU deu destaque às regras que consubstanciem a estes um tratamento especial e favorecido.

Embora não seja veículo único de atuação dos Estados membros menos desenvolvidos na esfera do comércio internacional, a importância do Tratamento Especial e Diferenciado, materializado nos Acordos da OMC, está na tratativa da não discriminação e da reciprocidade sob uma nova ótica, que considera o justo acesso dos Estados em desenvolvimento ao mercado dos Estados desenvolvidos.

4 A POSIÇÃO DA AGRICULTURA NOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A agricultura está entre os temas mais emblemáticos abordados pelos Acordos da Organização Mundial do Comércio. A devida regulamentação deste setor é questão de extrema importância, sobretudo porque, muito além de envolver a segurança alimentar, está relacionada a especial tutela dos interesses dos Estados membros em desenvolvimento, que têm a agricultura como principal atividade econômica.

Como um contraponto às regras de liberalização comercial, a agricultura tem um tratamento diferenciado no sistema multilateral de comércio, sobretudo no âmbito da concessão de subsídios. Enquanto há inúmeras vedações à concessão de subsídios ao setor de manufaturados, no setor da agricultura há dificuldades até mesmo para estabelecer os limites de redução.

Os subsídios estão no rol de medidas de proteção do mercado interno, permitidas pelos Acordos da Organização Mundial do Comércio, ao lado das medidas *antidumping* e das medidas de salvaguarda. A finalidade primordial dessas medidas é permitir que a indústria nacional possa competir com igualdade de oportunidades, diante da oferta de produtos realizada por exportadores estrangeiros, no mesmo setor.

A tutela dos subsídios agrícolas na OMC é complexa, seja no âmbito das negociações entre os Estados membros, na Rodada de Doha, seja no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias ou, ainda, no âmbito do Tratamento Especial e Diferenciado.

A análise da questão agrícola, no âmbito destes 3 instrumentos de governança para o desenvolvimento na OMC, revela o avanço, ou a falta de avanço, da matéria na Organização Mundial do Comércio, e o reflexo disso sobre os anseios desenvolvimentistas dos Estados, como se verá a seguir.

4.1 A TUTELA NORMATIVA DA AGRICULTURA E DAS SUBVENÇÕES AO SETOR AGRÍCOLA NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Na Organização Mundial do Comércio, agricultura e as subvenções ao setor agrícola devem ser compreendidos no espaço de alcance das medidas de defesa

comercial, bem como das regulamentações estabelecidas no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA).

No entendimento de Leonardo Vizeu Figueiredo (2021, p. 487):

Por instrumentos de defesa comercial, entende-se o conjunto de atos e medidas, adotadas pelo Estado [...] para resguardar os interesses de seus exportadores, proteger seu mercado interno do avanço predatório de agentes econômicos estrangeiros, bem como para evitar prejuízos ou recompor os danos experimentados por agentes econômicos nacionais, participantes do comércio exterior [...], mormente no que tange à produção e à indústria doméstica.

As medidas de defesa comercial são, portanto, uma solução adequada para neutralizar os possíveis danos decorrentes de importações, que sejam praticadas sob condições desleais de comércio ou cujo aumento abrupto seja danoso. Para cada caso, os Acordos da OMC preveem um remédio comercial adequado para sua reparação, consoante se vislumbra do Quadro 5, abaixo destacado:

Quadro 5 - Medidas de Defesa Comercial autorizadas pelos Acordos da OMC

PRÁTICA	MEDIDA DE DEFESA COMERCIAL	ACORDO MULTILATERAL
<i>Dumping</i>	Medidas <i>antidumping</i>	Acordo <i>Antidumpig</i> (AD)
Subsídios específicos	Medidas compensatórias	Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)
Aumento abrupto das importações	Medidas de salvaguarda	Acordo Sobre Salvaguardas (ASG)

Fonte: AD, 1994; ASMC, 1994; ASG, 1994.

As medidas *antidumping*, regulamentadas no Acordo *Antidumpig*, são medidas de defesa comercial autorizadas pela OMC, compreendidas dentro do contexto das ações governamentais unilaterais, contra empresas que realizam práticas de comércio consideradas desleais⁴², a fim de se beneficiarem em outros mercados.

Quando uma empresa exporta um produto a um preço inferior ao preço normalmente cobrado no seu mercado interno, entende-se que o produto está sendo objeto de *dumping*. De modo geral, o *dumping* ocorre por meio da comercialização de

⁴² No comércio internacional, a expressão “*unfair trade*” é utilizada para a designar o comércio desleal ou comércio injusto.

produtos a preços abaixo do custo de produção e é realizado para eliminar a concorrência e conquistar uma fatia maior de mercado⁴³.

A instituição de medidas compensatórias, por sua vez, tem a finalidade de combater os efeitos nocivos causados pelas importações subsidiadas, quando em dissonância com o regramento previsto nos Acordos da OMC.

Os subsídios, bem como as hipóteses de instituição de medidas compensatórias, para coibir a prática considerada desleal, estão tutelados, de modo geral, no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC/1994), que é aplicado aos produtos agrícolas e aos produtos industriais.

Os subsídios se caracterizam como uma forma de intervenção estatal na atividade econômica, por meio de transferências de recursos a produtores e consumidores, no objetivo de suplementar suas rendas ou reduzir os custos de produção. Essa transferência pode ser realizada de forma direta, quando o aporte de recursos provém de receitas públicas, ou de forma indireta, quando o governo se utiliza de entidades privadas para realizar tais transferências (Hoekman; Kostecki, 1995, p. 30).

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias trata os subsídios ilegais sob a nomenclatura de “subsídios específicos”, conceituando-os como a ajuda estatal instituída com a finalidade de beneficiar, especificamente, a uma empresa ou uma produção, ou a um grupo de empresas ou produções, num ambiente de limitação do direito de acesso aos subsídios a determinados sujeitos (ASMC, 1994, art. 2.1).

Por fim, dentre as medidas de defesa comercial autorizadas pelos Acordos da OMC, estão as medidas de salvaguarda. Previstas no Acordo Sobre Salvaguardas, as medidas de salvaguarda são mecanismos que permitem o combate às importações, cujo aumento abrupto do volume seja capaz de causar ameaças reais, ou potenciais, à concorrência, no Estado importador (ASG, 1994).

O Acordo Sobre Salvaguardas estabelece as regras para a aplicação das medidas de salvaguarda, em consonância com o disposto no artigo XIX do GATT 1994

⁴³ A rigor, o *dumping* diz respeito às vendas ao exterior, mas ele também pode acontecer no mercado interno. Os casos de *dumping* no comércio internacional são resolvidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), enquanto as ocorrências dentro de um do país devem ser resolvidas por alguma instância de defesa da concorrência. No Brasil, esse órgão é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é *dumping*. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA. 2006. Ano 3. Edição 18 - 01/01/2006. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2090:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 5 dez. 2023.

(ASG, 1994, art. 1º). Deveras, o referido artigo dispõe, de modo geral, sobre “Medidas de emergência para os casos de importação de produtos especiais”, especificando, por exemplo, a possibilidade de retirada de uma concessão, quando, em virtude dela, um produto for importado em quantidade por tal forma acrescida que traga ou ameace trazer sério dano aos produtores nacionais, de produtos similares, ou diretamente concorrentes (GATT, 1994, art.XIX.1).

Neste contexto, as medidas de salvaguarda são definidas como medidas emergenciais e temporárias, adotadas com o objetivo de proteger a indústria doméstica, contra o crescente aumento de importações, que cause, ou tenha o potencial de causar, grave prejuízo à indústria doméstica (GATT, 1994, art. XIX.1).

Portanto, as medidas de defesa comercial, autorizadas pelos Acordos da Organização Mundial do Comércio, devem ser utilizadas para fins de preservar os interesses nacionais, quando diante de práticas de comércio desleais (*dumping*, subsídios ilegais) ou quando houver aumento abrupto das importações.

De modo geral, os Estados tendem a implementar medidas de proteção do seu mercado interno diante de possíveis ameaças, sobretudo em razão de pressões exercidas por grupos interessados. Embora todas as medidas de defesa comercial dos mercados internos só possam ser aplicadas obedecendo a determinados critérios, previstos nos Acordos da OMC, alguns Estados encontram meios de distorcer o texto destas normativas, para fazer uso delas como bem desejam (Thorstensen, 2001, p. 68).

Muitas ações, supostamente abarcadas pelas exceções permitidas pelo GATT, em verdade, podem configurar o implemento de políticas protecionistas. Isso demanda a necessidade de fiscalização, em relação a legitimidade e legalidade dessas imposições, que importam em limitação ao livre comércio.

Dado o interesse fundamental da agricultura para os diferentes Estados do mundo, a temática dos subsídios ao setor agrícola concentra, a muitos anos, uma das mais emblemáticas discussões no seio da Organização Mundial do Comércio.

Na OMC, a regulamentação do comércio agrícola, e das subvenções que podem ser concedidas ao setor, é realizada por meio do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e do Acordo Sobre Agricultura (ASA), que devem ser aplicados de maneira integrada.

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC, de 1994, trata dos subsídios de maneira geral e faz referência a existência de 2 (duas)

categorias de subsídios ainda vigentes: os subsídios proibidos, e; os subsídios recorríveis.

Os subsídios proibidos, vinculados de fato ou de direito ao desempenho exportador, ou ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, podem ser excepcionados somente pelas disposições constantes no Acordo Sobre Agricultura (ASMC, 1994, art. 3.1).

Os subsídios recorríveis, a seu turno, compreendidos dentro da noção de permissão, desde que não causem danos aos interesses dos outros Estados membros, também podem ser excepcionados pelas disposições constantes no Acordo Sobre Agricultura (ASMC, 1994, art. 5º).

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias é aplicado de modo subsidiário aos subsídios concedidos ao setor agrícola. Apenas diante da ausência de disposição específica no Acordo Sobre Agricultura é que se torna possível o uso do regramento previsto no ASMC. A concessão de créditos à exportação, por exemplo, é um tipo de medida não disciplinada pelo ASA, mas regulada pelo ASMC (Dantas, 2004, p. 13).

O Acordo Sobre Agricultura (ASA), de 1994, a seu turno, é a normativa de maior tutela da agricultura na Organização Mundial do Comércio. O ASA traz uma série de compromissos, cuja finalidade é possibilitar reduções progressivas em matéria de apoio e proteção à agricultura, a serem mantidos apenas por um determinado período, previamente acordado, de modo a corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola internacional (ASA, 1994, Preâmbulo).

As questões basilares sobre as quais recaem os compromissos do Acordo Sobre Agricultura estão ligadas a 3 compromissos essenciais: “Acesso a Mercados”, “Medidas de Apoio Interno” e “Subsídios às Exportações”.

O primeiro compromisso previsto no ASA, de Acesso a Mercados, abarca medidas que objetivam melhorar a competitividade e ampliar as oportunidades comerciais internacionais na área agrícola. No entendimento de Fernando Herren Aguillar (2019, p. 491):

A questão do acesso aos mercados diz respeito às barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação de produtos agrícolas, com o objetivo de cercear o acesso de produtos estrangeiros ao país, preservando os produtores nacionais da competição externa. Durante a Rodada Uruguai foi determinado que todas as barreiras não-tarifárias deveriam

ser transformadas em tarifas ou eliminadas (processo denominado *tariffication*).

O compromisso de Acesso a Mercados, previsto no ASA, determina a redução de barreiras e a substituição das barreiras não-tarifárias por tarifas *ad valorem* (tarifárias) ou específicas (ASA, 1994, art. 4º, c/c item 1 do Apêndice ao Anexo 5).

À época em que se deu o consenso sobre o ASA, em 1994, usou-se a diferença entre os preços externos e os internos, com base no período 1986–1988, para chegar ao equivalente tarifário (*ad valorem* ou específico). Assim:

A escala de redução para os países desenvolvidos foi estipulada em uma média de 36%, com uma redução mínima de 15% por linha tarifária, e, para os países em desenvolvimento, uma média de 24%, com uma redução mínima de 10%. Aos países de menor desenvolvimento relativo não foi feita nenhuma exigência (Coelho; Werneck, 2004, p. 6).

Foi firmado, portanto, que nenhum Estado membro poderia exportar para outro Estado membro com percentuais tarifários maiores que os níveis estabelecidos.

As regras de Acesso a Mercados também estipulam o compromisso de “acesso mínimo”, prevendo, para tanto, a criação, pelos Estados membros, de cotas de importação, correspondentes ao volume real das importações correntes, ou a 3% do consumo no período-base, considerando-se o que seja mais elevado. Essas cotas foram aumentadas em 0,4 ponto percentual, ao ano, até atingirem 5% do consumo, no fim do período de implementação do acordo, de 1995 a 1999 (Coelho; Werneck, 2004, p. 6).

Em razão de sua condição econômica particular, os Estados membros em desenvolvimento foram contemplados com compromissos diferenciados de acesso mínimo, partindo de 1%, com cotas aumentadas até 2% (Coelho; Werneck, 2004, p. 6).

O compromisso de Acesso a Mercados ainda faz incidir outras 2 (duas) salvaguardas especiais: a salvaguarda baseada em preços e a salvaguarda baseada em quantidade.

A salvaguarda especial baseada em preços poderá ser aplicada sempre que o preço corrente de importação ficar abaixo de um preço objeto de proteção, o que se

denomina *threshold* ou *trigger price*⁴⁴. Geralmente corresponde ao preço externo de referência praticado no período-base (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

No tocante ao cálculo para a salvaguarda especial baseada em preços, Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7) discorrem que “O acréscimo nas tarifas é diretamente proporcional à diferença entre os 2 preços. Se, por exemplo, a diferença ficar entre 10% e 40% do preço de proteção, a tarifa adicional será de 30% do valor que exceder os 10%”.

Já a salvaguarda especial baseada em quantidade, autoriza o uso de uma tarifa adicional, não superior a 1/3 da tarifa normal, até o final do ano em que for imposta. Neste caso, a quantidade de proteção, denominada *trigger volume*⁴⁵, não pode exceder 125% da média de importação, considerados os últimos 3 anos (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

A incidência da salvaguarda especial baseada em quantidade também considera a participação das importações, no consumo total, nos 3 anos anteriores, de modo a avaliar a “penetração das importações”. Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7) ressaltam que “Se ela for menor que 10%, o padrão de 125% da quantidade de proteção se aplicará. Se ficar entre 10% e 30%, o *trigger* ou quantidade de proteção corresponderá a 110%, e, se for maior que 30%, o *trigger* será de 105%”.

Já o segundo compromisso previsto no ASA, relativo às Medidas de Apoio Interno, consagra medidas de apoio à produção doméstica, como elemento de destaque no processo de liberalização do comércio. O apoio doméstico, relacionado às práticas de subsídios e outras formas de apoio ao produtor nacional, permite que certos produtos sejam cultivados e comercializados, em um determinado Estado, de forma considerada economicamente artificial (Aguillar, 2019, p. 491).

O Acordo Sobre Agricultura faz referência às Medidas de Apoio Interno que não afetam ou que afetam minimamente o comércio. O apoio doméstico que afeta minimamente o comércio não está sujeito à redução, enquanto as medidas que afetam o comércio, chamadas de Medidas Agregadas de Suporte (MAS), estão sujeitas à redução (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

De modo informal, como uma analogia aos sinais de trânsito, a prática de subsídios é dividida em 3 “caixas”: Caixa Vermelha, para subsídios proibidos; Caixa

⁴⁴ *Trigger price* ou *threshold* - preço de proteção.

⁴⁵ *Trigger volume* – volume de proteção

Amarela, para subsídios que distorcem a produção e o comércio, e; Caixa Verde, para subsídios que não distorcem a produção e o comércio e que, por isso, são permitidos.

No setor agrícola, não existe Caixa Vermelha. As maiores restrições incidem sobre produtos inseridos na Caixa Amarela. E há uma Caixa Azul, intermediária entre a Caixa Verde e a Amarela, que foi acrescentada ao Acordo Agrícola, em virtude de um acordo bilateral entre os Estados Unidos e as Comunidades Europeias, chamado Acordo de *Blair House*, firmado em novembro de 1992 (Aguillar, 2019, p. 491).

Tratando-se dos subsídios ao setor agrícola, a divisão em caixas se subdivide em: Caixa Verde, Caixa Amarela e Caixa Azul.

A Caixa Verde contempla uma extensa lista de políticas isentas de redução, prevista no Anexo 2 do Acordo Sobre Agricultura. Segundo os parágrafos 1a e 1b do Anexo 2 do ASA, estas medidas devem ser financiadas por fundos públicos e não por meio de transferências aos consumidores. Também não podem ter como efeito a garantia de preços aos produtores (ASA, 1994).

De modo geral, a “Caixa Verde” do ASA contempla:

a) serviços gerais, incluindo pesquisa, controle de doenças e pragas, treinamento, extensão rural, inspeção, promoção comercial e serviços de infraestrutura; b) estoques de segurança alimentar; c) ajuda alimentar doméstica; d) pagamentos diretos aos produtores (inclusive apoio à renda do produtor, desvinculada da produção e dos preços – *decoupled*), seguro de renda e outros programas de redução de risco, pagamentos de desastre, programas de aposentadoria rural, programas de apoio ao investimento, programas ambientais e programas de assistência ou desenvolvimento regional (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

Na Caixa Verde, normalmente estão programas e políticas em que não há vinculação com níveis de produção ou de preços e que não são voltados a um produto específico, à exemplo do apoio à renda de produtores. Também estão inclusos nesta modalidade os programas de proteção ambiental e os programas de desenvolvimento regional (Aguillar, 2019, p. 492).

Porque contemplam medidas consideradas de efeito mínimo ou nulo no comércio, as políticas integrantes da Caixa Verde não são recorríveis, porque são isentas de redução. É preciso considerar que, para que um subsídio seja enquadrado na Caixa Verde e, portanto, fique isento de limitações, não pode causar distorção ao comércio ou, quando cause, se trate de distorções mínimas (ASA, 1994, Anexo 2, art.1).

A Caixa Amarela, por sua vez, refere-se às medidas de apoio doméstico que têm a capacidade de distorcer, com maior impacto, a produção e o comércio. Estas medidas estão previstas no artigo 6º do Acordo Sobre Agricultura e estão relacionadas aos subsídios concedidos ao preço e à quantidade de produção.

A Caixa Amarela do ASA é composta pelas Medidas Agregadas de Suporte (AMS). Por conta do seu profundo impacto no comércio, os Estados membros assumiram compromissos de reduzir o valor total dessas medidas, salvo pequenas exceções.

A base de cálculo para o compromisso de redução, no tocante à Caixa Amarela, tem como base a soma de todos os pagamentos realizados com as políticas não-isentas, ou seja, não existem compromissos de redução específicos de produtos ou políticas. Dessa forma, anualmente, a partir de 1995, acordou-se que as AMS deveriam ser reduzidas a contar da AMS-base, sendo que os países desenvolvidos deveriam atingir 20% de redução até o ano 2000, e os países em desenvolvimento, 13,3% até o ano 2005 (Coelho; Werneck, 2004, p. 8).

Quanto aos tetos de redução, importante ainda ressaltar, que:

De acordo com o art. 6º, parágrafo 4º do Acordo, um país desenvolvido não será obrigado a incluir em seu cálculo do AMS Total e não será obrigado a reduzir seu subsídio doméstico a um produto específico, se o subsídio não exceder a 5% do valor total de produção desse produto no país durante o ano. E, para os subsídios não vinculados a um produto específico, o teto de liberdade para subsídios é de 5% do total de sua produção agrícola. Essa zona de liberdade para os subsídios é chamada de *minimis*. Para os países em desenvolvimento, o percentual de *minimis* sobe para 10%, sob os mesmos critérios (Aguillar, 2019, p. 492).

Além das medidas destinadas a produtos específicos ou inespecíficos, que compõem a cláusula de *minimis*, as medidas de suporte que foram excluídas das propostas de redução, e são exceção à “Caixa Amarela”, são compostas por: pagamentos diretos, decorrentes de programas de controle de produção (artigo 6.5); provisões atinentes ao Tratamento Especial e Diferenciado para os Estados em desenvolvimento, que incluem medidas adicionais de suporte, como subsídio a investimento, subsídio a insumos para produtores pobres e programas destinado à estimular a reconversão de agricultores engajados na produção de narcóticos (Coelho; Werneck, 2004, p. 7-8).

Por fim, as medidas de apoio doméstico que pertencem à “Caixa Azul” estão previstas no artigo 6.5 do ASA. Essas medidas estão relacionadas aos pagamentos efetuados pelo governo, a título de apoio, diretamente vinculados ao uso da terra ou ao número de animais na produção agrícola.

As medidas de apoio doméstico integrantes da “Caixa Azul” incluem esquemas que limitam a produção, por intermédio da imposição de cotas de produção ou da exigência de que os produtores reservem parte de suas terras. Em verdade, essas medidas constituem isenções à regra geral, que impõe que todos os subsídios vinculados à produção devem ser reduzidos ou mantidos em níveis mínimos.

A Caixa Azul contém os mesmos tipos de subsídios que estão incluídos na Caixa Amarela. Porém, os subsídios que estão na Caixa Azul contêm técnicas de limitação da produção agrícola. Em razão disso, pelos menos em tese, essas medidas são consideradas de menor potencial de distorção à produção e ao comércio internacional.

A existência das disposições que compõem a Caixa Azul do ASA se deve ao acordo firmado entre Estados Unidos e União Europeia, em 1992, denominado Acordo de *Blair House*. Por meio deste acordo, excluiu-se dos compromissos de redução, em matéria de apoio doméstico, os subsídios ao setor agrícola consistentes em pagamentos diretos, decorrentes de programas de controle de produção, que integravam a Política Agrícola Comum (PAC) da UE, desde muito antes da criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994.

Como não há limites aos subsídios integrantes da Caixa Azul, cada vez mais avança a discussão sobre a manutenção ou não dessa modalidade, bem como a possibilidade de sua integral conversão em Caixa Amarela (Aguillar, 2019, p. 492).

As Medidas de Apoio Interno classificadas na Caixa Amarela e na Caixa Azul são recorríveis, ou seja, acionáveis, mediante institucionalização da controvérsia no OSC ou mediante procedimento de investigação realizado pelo Estado membro prejudicado, internamente. Para tanto, é necessário o cumprimento dos requisitos exigidos pelo Acordo Sobre Agricultura, como a comprovação de dano ou ameaça de dano.

Por fim, o terceiro compromisso previsto no ASA, relativo aos Subsídios às Exportações, dispõe sobre a redução dos subsídios à produção destinada à exportação. Esse compromisso está previsto, em detalhes, do artigo 9^a do Acordo Sobre Agricultura.

Ao final da Rodada do Uruguai, em 1994, enquanto os subsídios à exportação de todos os produtos industrializados foram proibidos pelo Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, o setor agrícola, regido pelo Acordo Sobre Agricultura, foi o único no qual os subsídios à exportação não foram objeto de proibição.

Os compromissos do ASA, acordados em 1994, firmaram para a agricultura o mero dever de redução dos Subsídios às Exportações. No tocante aos subsídios concedidos ao setor de exportações, o ASA definiu os seguintes percentuais de reduções:

Para os países desenvolvidos, corte médio de 36% sobre as tarifas de importação dos produtos agrícolas até 2000. Para os países em desenvolvimento, 24% até 2004. No mesmo período, os países desenvolvidos deveriam cortar 20% dos subsídios internos totais (AMS) ao setor agrícola doméstico. Para os países em desenvolvimento, o percentual fixado foi de 13%. Em relação aos subsídios à exportação, nos respectivos períodos, a redução programada foi de 36% e 24%, respectivamente. Os países menos desenvolvidos não ficam obrigados a qualquer redução de tarifa ou subsídio (Aguillar, 2019, p. 493).

De modo geral, a compromisso de redução dos Subsídios às Exportações envolveu:

a) subsídios diretos (inclusive pagamentos em espécie) ligados ao desempenho das exportações; b) subsídios para permitir a colocação de um produto no mercado internacional, cujo preço doméstico seja superior ao preço externo; c) pagamentos nas exportações de um produto financiado pelo governo, mesmo que não seja considerado contabilmente um gasto público, inclusive pagamentos derivados da aplicação de uma taxa na importação do produto em questão, ou de seus derivados; d) subsídios para reduzir os custos de comercialização (que não sejam conforme os conhecidos esquemas de promoção comercial); e) transporte e frete (dentro do país) de produtos destinados ao mercado; f) subsídios em produtos agrícolas ligados ao seu uso em outro produto exportado (Coelho; Werneck, 2004, p. 9).

Para evitar a quebra dos compromissos atinentes aos Subsídios às Exportações, o artigo 10 do ASA disciplinou o uso de medidas não-comerciais, como a ajuda alimentar e o crédito às exportações.

No tocante à ajuda alimentar, o artigo 10.4 determinou que as subvenções, que deveriam se revestir em doações: a) não sejam direta ou indiretamente vinculadas

às exportações comerciais de produtos agrícolas; b) devem estar de acordo com os “Princípios da FAO⁴⁶ sobre Distribuição de Excedentes e Obrigações de Consultas”, inclusive, quando cabível, do sistema de Requisitos Usuais de Comercialização (RUM); c) ser realizadas integralmente a título de doação, em termos não menos favoráveis do que aqueles previstos na Convenção de 1986, sobre Ajuda Alimentar (ASA, 1994).

No que se refere a concessão de crédito às exportações, o artigo 10.2 esclareceu que a regulamentação deveria advir do empenho dos Estados membros em estabelecer, por meio de consenso, regras sobre a sua disciplina, bem como garantias às operações e programas de seguro.

Como forma de diminuir a distância de tratamento entre os produtos industrializados e os produtos agrícolas, na 10ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, realizada em 19 de dezembro de 2015, em Nairóbi, no Quênia, foi editado o Protocolo de Nairóbi, que elimina, gradualmente, os subsídios à exportação de produtos agrícolas nos Estados integrantes da OMC.

Por intermédio do Protocolo de Nairóbi, os Estados membros desenvolvidos se comprometeram a eliminar, imediatamente, os subsídios à exportação remanescentes, consolidados em suas Listas, já a partir da data de adoção da referida Decisão Ministerial. Os Estados membros em desenvolvimento, por sua vez, assumiram o compromisso de eliminar os seus níveis autorizados de subsídios à exportação até o final de 2018 (OMC, 2015a, arts. 6-7).

Em razão de sua condição econômica especial, os Estados membros em desenvolvimento foram autorizados a continuar a se beneficiar, até o final de 2023, das disposições do artigo 9.4 do Acordo sobre Agricultura⁴⁷. Esse regramento do ASA

⁴⁶ FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization*).

⁴⁷ O Artigo 9.4 do ASA dispõe que “4. Durante o período de implementação os países em desenvolvimento Membros não serão obrigados a assumir compromissos no que se refere aos subsídios à exportação listados nas letras (d) e (e) do parágrafo 1 supra, desde que tais subsídios não sejam aplicados de maneira a eludir os compromissos de redução”. As alíneas (d) e (e) do artigo 9.1, por sua vez, dispõem que: 1. Os seguintes subsídios à exportação estão sujeitos aos compromissos de redução assumidos em virtude do presente Acordo: “d) a concessão de subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas (exceto os serviços de promoção à exportação e de consultoria amplamente disponíveis), incluindo os custos de manuseio de aperfeiçoamento e outros custos de processamento, assim como os custos de transporte e frete internacionais; e) as tarifas de transporte interno e de frete para carregamentos à exportação estabelecidas ou impostas pelos governos em termos mais favoráveis do que aqueles para carregamentos internos”. ASA. Acordo Sobre Agricultura. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_acordo_agricultura.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

disciplina que não se sujeitam à redução os subsídios destinados a mitigar os custos de comercialização das exportações, relacionados aos custos e às taxas de transporte e frete internacionais (OMC, 2015a, art. 8º).

Também em primazia de suas condições econômicas especiais, os Estados membros em desenvolvimento e os de menor desenvolvimento relativo, que forem importadores líquidos de alimentos, foram autorizados a continuar a se beneficiar das disposições do artigo 9.4 do Acordo sobre Agricultura, até o final de 2030 (OMC, 2015a, art. 8º).

O Protocolo de Nairóbi representou um grande avanço na área dos subsídios à agricultura na OMC, pois, à despeito do disposto no ASA, buscou equiparar as regras multilaterais aplicáveis ao setor agrícola à legislação aplicável aos produtos manufaturados, que não podem se beneficiar de subsídios à exportação.

Além da disciplina sobre Acesso a Mercados, Medidas de Apoio Interno e Subsídios às Exportações, outro ponto importante contido no Acordo Sobre Agricultura, de 1994, foi o reconhecimento da necessidade de ser firmado um novo acordo, sobre questões sanitárias e fitossanitárias (ASA, 1994, preâmbulo c/c art. 14).

As medidas sanitárias e fitossanitárias precisam de melhor disciplina, para evitar abusos na restrição da circulação de mercadorias agrícolas. Portanto, é preciso definir que tipo de medidas se justificam, em razão de reais preocupações com a saúde da população, e que medidas representam apenas pretexto para impedir o livre comércio entre os Estados membros da OMC (Aguillar, 2019, p. 493).

O Acordo Sobre Agricultura também prevê a necessidade de concessão de tratamento especial às necessidades dos Estados em desenvolvimento. Dentre as medidas acordadas, está a total liberalização comercial de produtos agrícolas tropicais, além de medidas que incentivem a produção de bens alternativos à possível cultura de plantas narcóticas ilícitas (ASA, 1994, preâmbulo c/c art. 6.2).

O Acordo Sobre Agricultura ainda deu especial atenção às preocupações tidas como não comerciais, como a segurança alimentar e a proteção ambiental. O Acordo também não descuidou dos impactos, possivelmente nocivos, da implementação do programa de reforma agrícola aos interesses dos Estados membros em desenvolvimento e menos desenvolvidos, que são importadores líquidos de alimentos (ASA, 1994, Anexo 5, Seção A.1 c/c art. 16).

Por fim, o Acordo Sobre Agricultura trouxe no seu corpo a chamada “Cláusula de Paz”, no artigo 13, que determinou que as violações ao ASA eram insuscetíveis de

medidas compensatórias, deferidas pela OMC, pelo período de 9 anos (ASA, 1994, art. 13).

Sobre a Cláusula de Paz e a sua vigência, Fernando Herren Aguillar (2019, p. 492) discorre que:

A Cláusula de Paz significava um período de 9 anos para que as violações ao Acordo pudessem se tornar suscetíveis de medidas compensatórias deferidas pela OMC. O artigo I, “f” determinava que a Cláusula de Paz duraria até o final de 2003. Durante a reunião ministerial de Cancún, em 2003, os países desenvolvidos pleitearam sem sucesso a renovação do prazo da Cláusula. Contribuiu para a rejeição a atuação conjunta dos países em desenvolvimento integrantes do G-20, notadamente o Brasil e a Índia. Em função da não renovação, os tetos e restrições firmados no Acordo Agrícola passaram a ser exigíveis, o que permitiu que a OMC recebesse as primeiras demandas de painéis sobre questões agrícolas, tendo o Brasil como um dos seus principais postulantes.

Após findo o período de vigência da “Cláusula de Paz”, em 2003, a suspeita de concessão de subsídios agrícolas, em discordância com as regras contidas no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA), autoriza a institucionalização do debate, no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

A disciplina dos “recursos” a serem utilizados, para questionar a concessão de subvenções ao comércio agrícola, está prevista do artigo 7º do ASMC, já que estão incluídos na categoria de subsídios recorríveis (ASA, 1994, art. 13).

O procedimento previsto no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) é semelhante àquele previsto no Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), contanto com prazos mais curtos, para a resolução das divergências entre os Estados membros.

Segundo o procedimento previsto no ASMC, sempre que um Estado membro tenha motivos para crer que um subsídio agrícola tenha sido irregularmente concedido por outro Estado membro, poderá realizar pedido de Consultas ao Estado supostamente infrator. Se no prazo de 30 dias uma solução mutuamente aceitável não for encontrada, o Estado membro reclamante está autorizado a solicitar abertura de Painel de disputa, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (ASMC, 1994, arts. 4.1-4.4).

O Painel emitirá relatório sobre a disputa no prazo de 90 dias, que estará sujeito a recurso diante do Órgão de Apelação, cujo relatório, circulado em até 30 dias, deverá ser adotado pelo OSC e aceito incondicionalmente pelas partes litigantes (ASMC, 1994, arts. 4.6-4.9).

Se o subsídio em análise for considerado proibido, o Painel ou o Órgão de Apelação recomendarão, no seu relatório final, que o Estado membro outorgante retire a referida medida imediatamente (ASMC, 1994, art. 4.7).

Caso a recomendação emitida não seja cumprida no prazo especificado, o OSC autorizará o Estado membro reclamante a adotar contramedidas apropriadas, que podem ser decididas mediante procedimento de arbitragem, nos ditames do parágrafo 6º, do artigo 22, do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC) (ASMC, 1994, arts. 4.10-4.11).

O funcionamento do Acordo Sobre Agricultura é supervisionado pelo Comitê de Agricultura da OMC, que também é responsável pela fiscalização dos compromissos de redução de subsídios, firmados pelos Estados membros. Os Estados membros devem relatar ao Comitê, por exemplo, qualquer nova medida de apoio interno, ou modificação de uma medida existente, para a qual solicite isenção dos compromissos de redução (ASA, 1994, arts. 18.1-18.3).

A tutela minuciosa dos Acordos da OMC à agricultura se deve à relevância do setor agrícola para todos os Estados membros da OMC, seja por questões de segurança alimentar, seja por questões de desempenho econômico. A efetividade da tutela dessas normativas, em matéria de atendimento dos interesses dos diferentes Estados da OMC, é matéria controversa, como se verá adiante.

4.2 O AVANÇO (FALTA DE) DA QUESTÃO AGRÍCOLA NOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A tutela do setor agrícola, no sistema multilateral de comércio, é questão complexa. A análise dessa questão, no âmbito dos instrumentos de governança para o desenvolvimento, revela o avanço, ou a falta de avanço, da própria matéria na Organização Mundial do Comércio, e o reflexo desse impasse sobre os anseios desenvolvimentistas dos Estados membros.

A partir deste recorte, passa-se a análise do andamento da questão agrícola no âmbito das negociações entre os Estados membros, nomeadamente na Rodada

de Doha, bem como no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias e do Tratamento Especial e Diferenciado.

4.2.1 As Negociações Agrícolas Na Rodada De Doha

Anteriormente à abordagem da temática da questão agrícola na Rodada de Doha, lançada pela Organização Mundial do Comércio em 2001, cabe discorrer sobre os nuances que envolvem as negociações agrícolas desde os primeiros movimentos da comunidade internacional, pela fundação de um sistema de comércio multilateral.

Foi a idealização de uma Organização Internacional de Comércio (OIC), em 1944, que culminou na criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em 1947. Com a criação do GATT, que representa a fundação do sistema multilateral de comércio, instituiu-se mecanismos de ordem jurídica, na esfera internacional, para tratar do comércio de mercadorias, de maneira geral, inclusive do comércio agrícola.

No entanto, diversos dispositivos do GATT/1947 davam tratamento diferenciado aos produtos agrícolas, o que, demonstra a sensibilidade da temática agrícola nas negociações comerciais internacionais.

Dentre as exceções ligadas à produção agrícola, o artigo 11, que proibia a utilização de quotas, e outras formas de restrição, sobre quantidades comercializadas, excepcionava: a) limitações à exportação relativa à prevenção ou alívio da escassez de alimentos; b) limitações à importação e exportação, quando imprescindíveis à aplicação de regulamentos ou padrões para a gradação, classificação e comercialização de *commodities*, e; c) limitações à importação, com o objetivo de viabilizar restrições à produção e/ou comercialização de dado produto nacional similar, ou de remover o excesso temporário da produção doméstica similar (Oliveira, 2011, p. 10-11).

As exceções às regras de comércio multilaterais possibilitaram que os Estados contratantes do GATT instituísem medidas protecionistas, relativas aos produtos agrícolas, por intermédio de barreiras tarifárias e não-tarifárias, à exemplo de quotas e de outras restrições quantitativas, ou de subsídios à produção doméstica e à exportação desses produtos (Oliveira, 2011, p. 10).

Em 1955, foi inserido, no regramento do GATT/1947, a proibição de concessão de subsídios à exportação, por meio do artigo 16.4. Contudo, excetuou-se

a categoria dos produtos primários, dentro da qual estavam inseridos os produtos agrícolas (Oliveira, 2011, p. 11).

Por intermédio da exceção autorizada ao artigo 16.4 do GATT/1947, os Estados Unidos, inclusive, regularizaram as normativas previstas no chamado *Agricultural Adjustment Act*⁴⁸, de 1938, que permitia o uso de tarifas, restrições quantitativas e Subsídios às Exportações, como mecanismos de proteção e fomento à produção agrícola, em atendimento dos interesses ruralistas do Congresso norte-americano (Oliveira, 2011, p. 11).

Tendo em vista o benefício auferido pelo governo dos EUA, a Europa Comunitária lançou a sua Política Agrícola Comum (PAC), como um elemento essencial do Tratado de Roma, de 1957. A análise deste período revela a concordância tácita dos Estados Unidos aos mecanismos de proteção europeus, tanto por motivos geopolíticos quanto por convergências de ideias protetoras, sobre o mercado agrícola (Oliveira, 2011, p. 12).

As exceções relacionadas aos subsídios e às restrições quantitativas deixaram a agricultura à margem de regulamentação no GATT/1947 e marcaram o tratamento dado à agricultura pelo sistema multilateral de comércio, durante mais de 40 anos (Jank; Thorstensen, 2005, p. 38).

Na Rodada Tóquio (1973-1979), por exemplo, a agricultura fez parte do debate, em atendimento de pressões realizadas pelos Estados em desenvolvimento. Contudo, as negociações não chegaram a um resultado (Oliveira, 2011, p. 12).

O debate multilateral sobre o setor agrícola esteve em poder dos interesses das grandes potências, e qualquer iniciativa que buscasse uma maior inserção do tema restava frustrada, porque o sistema estava benevolente a tais interesses. Apenas na Rodada Uruguai (1986-1994) houve acordo entre os Estados contratantes do GATT, quanto ao lançamento de negociações, para a criação de regras sólidas sobre a agricultura (Oliveira, 2011, p. 13).

Lançada em 1986, a Rodada do Uruguai deveria ter sido encerrada em 1990, em Bruxelas, na Bélgica. O objetivo foi obstado, em razão da falta de acordo quanto ao modo de reformar o comércio agrícola, sobretudo por conta dos interesses e diferenças entre os Estados Unidos e a União Europeia (OMC, 2018f, on-line).

⁴⁸ *Agricultural Adjustment Act* - Lei de Ajuste Agrícola.

Os EUA tinham uma posição mais agressiva, em relação à liberalização do setor de agricultura, porque tinham objetivos de aumentar suas exportações agrícolas para o continente europeu. A União Europeia, a seu turno, atuava em defesa de sua Política Agrícola Comum (PAC), que chegou a gastar 2/3 do orçamento anual europeu, com subsídios diretos e indiretos aos agricultores (Aguillar, 2019, p. 490).

Neste cenário, a União Europeia barganhou com os Estados Unidos o Acesso a Mercados, em troca do compromisso americano de não questionar sua Política Agrícola Comum (Aguillar, 2019, p. 490). Assim, em novembro de 1992, os EUA e a UE resolveram suas diferenças sobre a agricultura, num acordo conhecido informalmente como Acordo de *Blair House* (OMC, 2018f, on-line).

O Acordo de *Blair House* excluiu dos compromissos de redução, em matéria de apoio doméstico, os subsídios agrícolas entendidos como pagamentos diretos, decorrentes de programas de controle de produção. A avença ainda inseriu uma “Cláusula da Paz” no Acordo Sobre Agricultura (ASA), que determinou um período de 9 anos, de 1995 até 2003, para que os Estados membros pudessem acionar o sistema de solução de controvérsias, contra políticas de incentivo instituídas em favor do setor agrícola, em desconformidade com o ASA e com o ASMC.

A partir do entendimento entre os EUA e a União Europeia, e firmamento do Acordo de *Blair House*, em 1992, as negociações da Rodada Uruguai foram desbloqueadas, tornando possível a construção de um acordo final sobre o comércio agrícola, o Acordo Sobre Agricultura (Oliveira, 2011, p. 13). O ASA foi incorporado aos acordos multilaterais que regulamentam o comércio de bens, ao fim da Rodada do Uruguai, que teve como maior resultado a criação da própria Organização Mundial do Comércio, em 1994.

O Acordo Sobre Agricultura possibilitou que o comércio agrícola fosse tutelado por meio de regras mais claras, no seio do sistema multilateral empreendido na OMC. As negociações da Rodada do Uruguai inseriram no ASA normativas para a garantia de acesso mínimo a mercados, de redução das políticas de apoio doméstico e de redução, e posterior eliminação, dos subsídios à exportação.

Mesmo com a introdução do tema agrícola no âmbito da Organização Mundial do Comércio, concedendo-lhe regras mais sólidas e eficazes, o Acordo Sobre Agricultura contém diversas cláusulas de escape, para o atendimento dos interesses agrícolas protecionistas de grandes potências comerciais mundiais, como Estados Unidos, União Europeia e Japão (Oliveira, 2011, p. 14).

O maior exemplo foi a não proibição no ASA, em 1994, dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, em contrariedade ao que foi fixado no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), para os produtos industrializados⁴⁹.

As exceções previstas nos Acordos da OMC, no tocante aos produtos agrícolas, frustraram os anseios dos Estados membros em desenvolvimento, que esperavam a liberalização do comércio agrícola em patamares tão importantes quanto nas demais áreas, negociadas na Rodada Uruguai.

Em razão disso, o artigo 20 do ASA previu o acordo quanto à continuidade das negociações no setor agrícola, em primazia do objetivo, de longo prazo, de redução progressiva e substancial das medidas de apoio e proteção à agricultura (ASA, 1994).

Uma vez fundada a Organização Mundial do Comércio, em 1994, as negociações para a continuidade do processo, de diminuição do apoio e da proteção ao setor agrícola, apenas foram retomadas em 2000, 1 ano depois do final do período de implementação das normativas acordadas na Rodada Uruguai, de 1995 a 1999 (Oliveira, 2011, p. 18).

Quando do lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, chegou-se ao consenso de que o tema agrícola deveria estar no centro das negociações, em razão das distorções e promessas não cumpridas sobre a temática, na história do sistema multilateral de comércio (Oliveira, 2011, p. 18).

Em razão disso, o mandato negociador contemplou a agricultura no Programa de Trabalho da Declaração Ministerial de Doha, nos seguintes termos:

Agricultura

13. [...]

Reafirmamos o nosso compromisso com este programa. Com base no trabalho realizado até a data e sem prejudicar o resultado das negociações, comprometemo-nos com negociações abrangentes destinadas a: melhorias substanciais no acesso ao mercado; reduções, com vista à eliminação progressiva, de todas as formas de subsídios à exportação; e reduções substanciais no apoio interno que distorce o comércio. Concordamos que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento será parte integrante

⁴⁹ A completa eliminação dos subsídios à exportação dos produtos agrícolas apenas foi alcançada em 2015, por meio da edição do Protocolo de Nairóbi. OMC. **Protocolo de Nairóbi**. Nairóbi: Conferência Ministerial, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10823.htm. Acesso em: 8 dez. 2023.

de todos os elementos das negociações e será incorporado nos calendários de concessões e compromissos e, conforme apropriado, nas regras e disciplinas a serem negociadas, de modo a ser operacionalmente eficaz, e permitir que os países em desenvolvimento tenham efetivamente em conta as suas necessidades de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural. Tomamos nota das preocupações não comerciais refletidas nas propostas de negociação apresentadas pelos membros e confirmamos que as preocupações não comerciais serão levadas em conta nas negociações, conforme previsto no Acordo Sobre Agricultura (OMC, 2001, on-line).

Desde o lançamento da Rodada de Doha, em 2001, o mandato para as negociações na seara da agricultura, previsto no seu Programa de Trabalho, envolve questões sobre o maior acesso aos mercados agrícolas, a eliminação dos subsídios à exportação, a redução da distorção das Medidas de Apoio Interno e a resolução de outras questões, sobre a atuação dos Estados em desenvolvimento, bem como sobre preocupações não-comerciais, como a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (OMC, 2017b, on-line).

Importante ressaltar que as negociações sobre a agricultura estão submetidas aos 2 princípios fundamentais que norteiam a Rodada de Doha. O primeiro deles determina que as decisões devem ser tomadas por consenso, num ambiente em que todos os Estados membros devem ser persuadidos, para que qualquer acordo possa ser fechado (OMC, 2017b, on-line). O segundo deles, por sua vez, determina que os itens em negociação fazem parte de um pacote completo e indivisível, cujo “compromisso único” não permite a celebração de acordos em separado, já que “nada está acordado até que tudo esteja acordado (OMC, 2001, on-line).

Após mais de 20 anos, desde o lançamento da Rodada Doha, a conclusão das negociações ainda se encontra obstada, em razão da complexidade das questões envolvidas. A agricultura, ao lado do acesso aos mercados não-agrícolas, está entre o pequeno número de questões ainda não resolvidas, consideradas politicamente difíceis (OMC, 2017b, on-line).

Como nas demais temáticas inseridas na Rodada de Doha, as negociações na esfera da agricultura se concentram na fixação de um acordo sobre “modalidades”, entendidas como a forma ou o método de fazer algo, à exemplo da instituição do modo como cortar tarifas e reduzir subsídios e apoios agrícolas. Uma vez estabelecidas as modalidades, os Estados membros devem decidir a respeito da aplicação de fórmulas

às tarifas, sobre milhares de produtos e uma série de programas de apoio (OMC, 2017b, on-line).

O objetivo original da Rodada de Doha era acordar e encerrar todos os assuntos em negociação até 1º de janeiro de 2005⁵⁰. No tocante à agricultura, a fixação das modalidades para os compromissos futuros, incluindo disposições sobre o Tratamento Especial e Diferenciado, deveriam ser estabelecidas até 31 de março de 2003 (OMC, 2001, on-line). Contudo, esses prazos originais, bem como outros estabelecidos em momentos posteriores, foram perdidos (OMC, 2017b, on-line).

A complexidade das negociações sobre a agricultura, ao lado do acesso aos mercados não-agrícolas, determinou o fracasso da Conferência Ministerial de Cancún, realizada entre 10 e 14 de setembro de 2003 (OMC, 2017b, on-line).

No anseio de alavancar as negociações, o “Pacote de Julho”, formalizado por meio de decisão proferida pelo Conselho Geral em 1º de agosto de 2004, inseriu nos “Quadros” de discussão as negociações sobre a agricultura e o acesso aos mercados não-agrícolas (OMC, 2017b, on-line).

Em razão disso, a Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada entre 13 e 18 de dezembro de 2005, marcou a retomada da Agenda de Desenvolvimento de Doha. No entanto, embora iniciadas as discussões sobre o acesso ao mercado agrícola e não-agrícola, bem como sobre a escala de redução nas tarifas sobre produtos e subsídios agrícolas, não houve acordo no âmbito dessas negociações, o que determinou o adiamento destes objetivos para o início de 2006 (OMC, 2017d, on-line).

As negociações da Rodada de Doha foram retomadas em julho de 2006 e suspensas em dezembro do mesmo ano. A suspensão adveio da falta de acordo na negociação de 2 (duas) vertentes agrícolas, quais sejam o Acesso a Mercados e as Medidas de Apoio Interno. Em razão desse impasse, na oportunidade, a discussão nem chegou a passar para a etapa de acesso ao mercado não-agrícola (OMC, 2017e, on-line).

⁵⁰ As negociações sobre a melhoria do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), tinham prazo até 31 de maio de 2003 e, tecnicamente, não faziam parte do “compromisso único”. As negociações sobre o sistema de registro de indicações geográficas para vinhos e bebidas “espirituosas”, tinham prazo até a realização da quinta Conferência Ministerial, em 2003. OMC. **Doha Round: what are they negotiating?** On-line, 2017b. Tradução nossa. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm. Acesso em: 11 dez. 2023.

A frustração nas negociações da Rodada de Doha, de 2006, também recebeu comentários dos Estados membros:

Os membros compartilharam a decepção e a frustração. Alguns atribuíram o impasse a ofertas inadequadas para fazer cortes significativos no apoio interno à agricultura. Alguns atribuíram a culpa às ofertas de acesso ao mercado que não produziriam aumentos genuínos no comércio. Alguns atribuíram a culpa às exigências dos países ricos por um melhor acesso ao mercado, o que colocaria em risco os agricultores de subsistência dos países pobres, em vez de os países ricos enfrentarem as distorções dos seus próprios subsídios (OMC, 2017e, on-line).

A não-conclusão das negociações da Rodada de Doha, em 2006, representou a privação de resultados que beneficiariam o desenvolvimento dos Estados membros menos desenvolvidos, desde a redução das distorções no mercado agrícola, ao pacote isento de direitos e de quotas para as exportações, até à “ajuda ao comércio”. O ambiente gerou a percepção de que os Estados membros em desenvolvimento eram reféns dos interesses dos Estados membros desenvolvidos, de maior dimensão (OMC, 2017e, on-line).

Em janeiro de 2007, as negociações da Rodada de Doha foram retomadas, sem a fixação de novos prazos para conclusão, em virtude do não cumprimento dos prazos fixados anteriormente (OMC, 2007, on-line).

O “Pacote de julho de 2008” tentou encaminhar questões onde havia impasse, a fim de possibilitar a conclusão da Rodada de Doha. Objetivou-se chegar a um acordo sobre as “modalidades” a serem aplicadas no acesso ao mercado agrícola e não-agrícola. Neste propósito, em dezembro de 2008, foram publicizados os rascunhos dos documentos que seriam emitidos, para as negociações comerciais agrícolas e não-agrícolas (OMC, 2008b, on-line).

Os documentos disponibilizados ficaram sob análise nos grupos de negociação. Em 21 de abril de 2011, os presidentes distribuíram documentos representativos do produto do trabalho nos seus grupos de negociação, para oportunizar a todos os Estados membros considerar todo o pacote discutido, desde o lançamento da Rodada de Doha, em 2001 (OMC, 2011, on-line).

Em 7 de dezembro de 2012, o Comitê de Negociações Comerciais da OMC divulgou um relatório dos presidentes dos grupos de negociação, sobre o andamento das discussões acerca das matérias que compunham a Rodada de Doha. Na

oportunidade, vislumbrou-se progresso nas negociações sobre a facilitação do comércio de alguns itens agrícolas, bem como outras questões relativas aos produtos do mercado agrícola e ao Tratamento Especial e Diferenciado, (OMC, 2012b, on-line).

À margem da não conclusão da Rodada de Doha, os Estados membros da OMC adotaram importantes decisões sobre a agricultura, no âmbito das Conferências Ministeriais.

A 9ª Conferência Ministerial, realizada em Bali, na Indonésia, em dezembro de 2013, adotou diversas decisões sobre o trabalho regular da OMC. Inseridas no “Pacote de Bali”, as decisões propunham racionalizar o comércio, permitir aos Estados em desenvolvimento mais opções para proporcionar segurança alimentar, impulsionar o comércio dos Estados menos desenvolvidos e ajudar o desenvolvimento em geral (OMC, 2013, on-line).

O pacote de questões acordados na Conferência Ministerial de Bali, incluiu decisões específicas sobre a agricultura, como um acordo para negociar uma solução permanente para a armazenagem pública, para fins de segurança alimentar e um acordo para a abstenção do direito de contestar violações dos compromissos de apoio interno, quando resultantes dos programas de armazenagem pública, dos Estados em desenvolvimento, para a segurança alimentar (OMC, 2013, on-line).

Também houve um apelo por maior transparência na administração de quotas, que configurem direitos de importação mais baixas e um apelo pela criação de um mecanismo para resolver casos em que procedimentos governamentais complicados prejudicam o acesso às quotas (OMC, 2023a, on-line).

A Declaração oriunda da Conferência Ministerial de Bali ainda fixou uma expansão da lista de “Serviços Gerais”, a fim de incluir despesas com o uso da terra, reforma agrária, gestão da água e outros programas de redução da pobreza. A lista de “Serviços Gerais” contém serviços que se qualificam como integrantes da Caixa Verde do ASA, ou seja, configura apoio interno permitido sem limites, porque não é capaz de distorcer o comércio ou, no máximo, causar uma distorção mínima (OMC, 2013, on-line).

A Conferência Ministerial de Bali também resultou em uma declaração sobre a necessidade de reduzir todas as formas de subsídios à exportação. Acordou-se, ainda, sobre a necessidade de aumentar a transparência e a monitorização no comércio de algodão, em reconhecimento da importância deste setor para os Estados membros em desenvolvimento (OMC, 2013, on-line).

Em 19 de dezembro de 2015, os Estados membros da OMC concluíram a sua 10ª Conferência Ministerial, em Nairóbi, no Quênia, que possibilitou um acordo memorável no âmbito da agricultura.

No centro do “Pacote de Nairóbi” está a Decisão Ministerial sobre a Concorrência nas Exportações (WT/MIN(15)/45), que incluiu o compromisso para eliminar totalmente os Subsídios às Exportações agrícolas. Outras decisões agrícolas abrangeram a armazenagem pública, para fins de segurança alimentar, um mecanismo especial de salvaguarda para os Estados em desenvolvimento e medidas relacionadas com comércio de algodão (OMC, 215, on-line).

A partir da adoção da Decisão Ministerial que formalizou o Protocolo de Nairóbi, em 2015, os Estados membros desenvolvidos se comprometeram a eliminar, imediatamente, os subsídios destinados à exportação de produtos agrícolas. Os Estados membros em desenvolvimento, por sua vez, assumiram o compromisso de eliminar os seus níveis autorizados de subsídios à exportação até o final de 2018 (OMC, 2015a, arts. 6-7).

Em primazia do tratamento especial e diferenciado, o Protocolo de Nairóbi dispôs que, até o final de 2023, os Estados membros em desenvolvimento não precisam tomar medidas com o fulcro de reduzir os subsídios destinados a mitigar os custos e às taxas de transporte e frete das exportações internacionais, nos termos constantes no artigo 9.4 do Acordo sobre Agricultura⁵¹. Quando se tratar de Estados membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, que forem importadores líquidos de alimentos, o prazo foi estendido até o final de 2030 (OMC, 2015a, art. 8º).

Por intermédio do Protocolo de Nairóbi, toda forma de Subsídios às Exportações de produtos agrícolas deverá ser integralmente eliminada até o final de

⁵¹ O Artigo 9.4 do ASA dispõe que “4. Durante o período de implementação os países em desenvolvimento Membros não serão obrigados a assumir compromissos no que se refere aos subsídios à exportação listados nas letras (d) e (e) do parágrafo 1 supra, desde que tais subsídios não sejam aplicados de maneira a eludir os compromissos de redução”. As alíneas (d) e (e) do artigo 9.1, por sua vez, dispõem que: 1. Os seguintes subsídios à exportação estão sujeitos aos compromissos de redução assumidos em virtude do presente Acordo: “d) a concessão de subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas (exceto os serviços de promoção à exportação e de consultoria amplamente disponíveis), incluindo os custos de manuseio de aperfeiçoamento e outros custos de processamento, assim como os custos de transporte e frete internacionais; e) as tarifas de transporte interno e de frete para carregamentos à exportação estabelecidas ou impostas pelos governos em termos mais favoráveis do que aqueles para carregamentos internos”. ASA. Acordo Sobre Agricultura. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_acordo_agricultura.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

2030. A proibição constante no Protocolo de Nairóbi buscou equiparar as regras multilaterais aplicáveis ao setor agrícola à legislação aplicável aos produtos manufaturados, que, desde a vigência dos Acordos integrantes da Rodada do Uruguai, não podem se beneficiar de subsídios à exportação.

Após anos de impasse nas negociações da Rodada de Doha, sobretudo por conta das diferenças entre os Estados membros, em relação a tratativa do comércio agrícola, os resultados da Conferência Ministerial de Nairóbi, de 2015, representaram um grande avanço. Em verdade, a edição do Protocolo de Nairóbi, que contempla a eliminação total dos subsídios à exportação, constitui o maior avanço nas negociações multilaterais sobre a agricultura dos últimos 20 anos.

Também relacionada às questões adjacentes que permeiam o comércio agrícola internacional, na 12ª Conferência Ministerial, realizada em Genebra, no ano de 2022, os Estados membros da OMC adotaram a Decisão Ministerial sobre Isenções de Proibições ou Restrições à Exportação na Compra de Alimentos do Programa Alimentar Mundial (PAM), para fazer frente às questões relacionadas à insegurança alimentar (OMC, 2023a, on-line).

Na referida declaração, os Estados se comprometeram com diversas ações, destinadas a enfrentar os desafios da segurança alimentar. As ações colocaram o papel central do comércio internacional para melhorar a segurança alimentar global, motivo pelo qual deve ser facilitado, com vistas à melhora da resiliência dos mercados de alimentos, produtos agrícolas e fatores de produção agrícolas, autorizando-se a aplicação de medidas de emergência, para minimizar as distorções comerciais, em conformidade com as disciplinas da OMC (OMC, 2023a, on-line).

Na Declaração, os Estados membros também reconheceram as necessidades específicas dos Estados menos desenvolvidos e dos Estados em desenvolvimento importadores de alimentos líquidos, bem como o importante papel das reservas alimentares em relação à segurança alimentar nacional e internacional, sublinhando, ao mesmo tempo, a importância da transparência (OMC, 2023a, on-line).

Por fim, a Declaração oriunda da 12ª Conferência Ministerial também reafirmou o compromisso geral de progredir, no sentido da realização de um sistema de comércio agrícola mais justo e orientado para o mercado, com o objetivo de alcançar não apenas a segurança alimentar e nutricional, mas também de promover uma agricultura e sistemas alimentares mais sustentáveis (OMC, 2023a, on-line).

No objetivo de demonstrar a capacidade da OMC de apresentar resultados concretos, no campo da segurança alimentar, a decisão ministerial ainda isentou de restrições à exportação os alimentos adquiridos para fins humanitários, por meio do Programa Alimentar Mundial (OMC, 2023a, on-line).

Desde 2001, as negociações da Rodada de Doha da OMC, na seara da agricultura, são marcadas por impasses, havendo um notável avanço em 2015, por meio da edição do Protocolo de Nairóbi, que fixou a eliminação dos Subsídios às Exportações dos produtos agrícolas.

Apesar do grande avanço que significou a edição do Protocolo de Nairóbi, as Medidas de Apoio Interno continuam plenamente vigentes e sem um horizonte de redução. As Medidas de Apoio Interno distorcem profundamente o comércio agrícola, sobretudo porque, mesmo quando os subsídios são destinados a produção interna, o excedente acaba sendo comercializado no mercado internacional.

O impasse nas negociações da Rodada de Doha, no âmbito da agricultura, sobretudo no tocante à definição das modalidades, para incidência da redução progressiva das Medidas de Apoio Interno, revela os interesses antagônicos dos Estados membros desenvolvidos e em desenvolvimento.

Sobre o impasse nas negociações da Rodada de Doha, discorre Inez Lopes (2009, p. 4):

De um lado, os países europeus e os EUA queriam que os emergentes reduzissem as taxas de importação dos produtos industrializados e de serviços, e, de outro, os países em desenvolvimento exigiam os fins ou a forte redução dos subsídios agrícolas, para que tivessem maior acesso aos mercados dos países industrializados. A consequência desse sistema de subsídios é o impedimento a uma efetiva concorrência no mercado agrícola. Os agricultores não aumentam a produtividade porque não têm como escoar sua produção, e o preço dos alimentos não cai.

O principal obstáculo da Rodada Doha é fazer com que os Estados membros desenvolvidos cumpram a promessa realizada na conclusão da Rodada Uruguai, de reduzir os subsídios agrícolas. Em contrapartida, os Estados membros em desenvolvimento se comprometeriam a facilitar o acesso dos serviços e proteger a propriedade intelectual provinda dos Estados desenvolvidos. Entretanto, a União Europeia e os Estados Unidos continuam a manter suas políticas protecionista, de subsídio aos agricultores, inclusive por meio do aumento desses subsídios (Lopes, 2009, p. 4).

Além disso, exigir que os Estados em desenvolvimento façam novas concessões, para negociar o recuo das políticas protecionistas, realizadas pelos Estados membros em desenvolvimento, revela, também, um desequilíbrio de tratamento no âmbito das negociações agrícolas. Não obstante:

Evidentemente que as negociações multilaterais se desenvolvem em uma sistemática de concessões em troca de avanços. Mas também é evidente que até hoje as discussões e avanços no combate às restrições comerciais na OMC se restringiram ao setor de produtos manufaturados. Não parece razoável que as concessões e avanços devam ser feitas, na discussão sobre agricultura, entre bens manufaturados e agrícolas, mas apenas entre estes últimos. Pois, para negociar-se a liberalização dos produtos de interesse dos países desenvolvidos, bloqueou-se anteriormente a discussão sobre o tema agrícola (Aguillar, 2019, p. 488).

Na Rodada Uruguai, encerrada em 1994, foram realizadas as primeiras iniciativas de discussão concreta sobre o setor agrícola, e não sobre produtos específicos. Como resultado dessas negociações, editou-se o Acordo Sobre Agricultura (ASA), onde foram fixadas reduções tarifárias obrigatórias para os Estados membros, segundo o seu estágio de desenvolvimento. Contudo, as reduções foram fixadas em patamares tão elevados que praticamente não foi necessário alterar as políticas domésticas até então praticadas (Aguillar, 2019, p.487).

Em razão do brando tratamento que a agricultura recebeu, em termos de redução das medidas de proteção domésticas, o artigo 20 do ASA expressamente previu a necessidade de dar continuidade ao processo de reforma no comércio agrícola internacional, para a implementação de mecanismos mais efetivos, de redução progressiva e substancial das medidas de apoio e de proteção (ASA, 1994).

Com prazo de reforma fixado para 1 ano antes do término do período de implementação do ASA (1995-1999), a temática agrícola apenas foi inserida, formalmente, nas discussões na Rodada de Doha, no ano de 2001. Incluído na extensa Agenda de Desenvolvimento de Doha, o comércio agrícola internacional é tido como uma das mais importantes questões a serem discutidas. No entanto, ao longo dos anos, as discussões, tiveram pequenos avanços, sobretudo no tocante à redução das Medidas de Apoio Interno.

À margem de regulação multilateral mais incisiva, as políticas de proteção e incentivo ao setor agrícola, praticadas pelos Estados desenvolvidos, contribuem para aumentar, ainda mais, as desigualdades entre os Estados ricos e pobres. Os

subsídios agrícolas, que distorcem profundamente o sistema de comércio multilateral, ainda continuam a ser o principal tema de negociações da Roda Doha, que, por sua vez, apenas poderá ser concluída quando todos os Estados membros da OMC chegarem a um entendimento único sobre a questão da agricultura (Lopes, 2009, p. 4).

A maior relevância da Rodada Doha é que seu o mandato de negociações coloca o comércio internacional como veículo promotor do desenvolvimento econômico e da diminuição da pobreza, de modo simultâneo. A inclusão de temas complexos no sistema jurídico da Organização Mundial do Comércio, como a redução dos subsídios agrícolas, é questão de extrema importância, para a promoção de um direito do comércio internacional mais justo e equitativo.

4.2.2 O Amparo Da Questão Agrícola No Órgão De Solução De Controvérsias

Embora haja diversas proibições e limitações à concessão de subvenções ao setor agrícola, não raro, os Estados membros se utilizam de possíveis brechas nos Acordos da OMC, na tentativa de legitimar o uso de medidas, que, em verdade, lhes são vedadas e são utilizadas com a finalidade única de lhes conceder vantagem concorrencial, no comércio agrícola internacional.

A conflituosidade das relações entre os Estados, no setor da agrícola, faz despontar a importância da atuação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, no deslinde dos conflitos advindos da interpretação dos Acordos que regem a agricultura, especialmente o Acordo Sobre Agricultura (ASA).

O deslinde de disputas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC é capaz de afastar a manutenção ou a instituição de subsídios agrícolas, em percentual superior aos limites acordados. Nessa perspectiva, há tutela da justa participação dos Estados membros no mercado agrícola internacional, especialmente dos Estados em desenvolvimento, cuja economia é altamente dependente do desempenho exportador do setor agrícola.

Noutra banda, o deslinde de disputas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, relacionadas ao cumprimento de regras sobre a agricultura, também é capaz de revelar as dificuldades encontradas pelos Estados membros em desenvolvimento, sobretudo aqueles de menor força econômica, para suportar os efeitos econômicos

que podem advir, seja do desenrolar da controvérsia, seja da implementação de medidas de retaliação.

Para melhor detalhamento das possibilidades e das dificuldades aventadas, analisar-se-á, a seguir, a Disputa Comercial DS16 – Sobre o regime de importação, venda e distribuição de bananas da Comunidade Europeia (1995-2012) e a Disputa Comercial DS267 – Sobre subsídios à produção e exportação de algodão dos Estados Unidos (1998-2012). As disputas foram escolhidas por se encaixarem dentro da análise aventada.

A Disputa Comercial DS16 – Sobre o regime de importação, venda e distribuição de bananas da Comunidade Europeia⁵², envolveu reclamação formulada pelos Estados Unidos, Equador, Guatemala, Honduras e México, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, contra a, hoje denominada, União Europeia.

Dentro do período em que a Disputa Comercial DS16 se desenvolveu (1995-2012), se habilitaram como Terceiros Interessados: Belize; Camarões; Canadá; Colômbia; Costa Rica; Domínica; República Dominicana; Gana; Granada; Índia; Jamaica; Japão; Maurício; Nicarágua; Panamá; Filipinas; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Senegal; Suriname; Venezuela, República Bolivariana da; Costa do Marfim; Brasil; Madagáscar.

A disputa suscitou a inconsistência da política comunitária de importação, venda e distribuição de bananas, com os artigos I, II, III, X, XI e XIII do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e com as disposições do Acordo de Procedimentos para Licenciamento de Importação, do Acordo Sobre Agricultura, do Acordo Sobre Medidas Relacionadas ao Comércio e Investimento e do Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços (OMC, 2012^a, on-line).

O histórico desta disputa remonta ao ano de 1992, quando, determinados países membros da Comunidade Europeia, hoje denominada União Europeia, como Inglaterra, França e Espanha, passaram a importar pequenas quantidades de banana, a preço superior, de países que compunham o Grupo da África, Caraíbas e Pacífico (ACP), que tinham sido suas ex-colônias (Monteiro da Silva, 2002, p. 65).

⁵² Terminologia em inglês “DS16: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas”. OMC. **DS16: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas**. On-line, 2022b. Tradução nossa. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds16_e.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

Na ocasião, alguns países membros da União Europeia compravam bananas, a preço inferior e em maiores quantidades, de outros países da América Central e da América do Sul. Contudo, à exceção da Alemanha, os países europeus cobravam uma tarifa de 20%, sobre o preço do produto, o que refletia significativamente no preço interno da banana comercializada na Europa (Monteiro da Silva, 2002, p. 65).

Contudo, em 1992, as medidas de restrição individual ao comércio de bananas foram obstadas, pois os acordos de livre movimentação de produtos agrícolas, na esfera comunitária, exigiam uma política ampla para todos os membros da União Europeia (Monteiro da Silva, 2002, p. 65).

Com a finalidade de resguardar a preferência às bananas originárias das ex-colônias africanas, a União Europeia editou uma nova legislação, que limitou a quantidade de importação de banana, dos países da América Latina, em 2 milhões de toneladas, que somente poderiam entrar no território europeu mediante pagamento de uma tarifa adicional, de cerca de US\$175. Para a proteção de ex-colônias da ACP, como Jamaica, Filipinas, Ilhas Windward, Camarões e Costa do Marfim, bem como de algumas possessões europeias, com Martinica, Guadalupe e Ilhas Baleares, ainda foram criadas cotas livres de tarifas, correspondentes a mais de 850 toneladas de bananas, para esse conjunto de países (Monteiro da Silva, 2002, p. 65).

Em razão disso, em 28 de setembro de 1995, Guatemala, Honduras, México e Estados Unidos⁵³ solicitaram Consultas à União Europeia, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, sobre o regime comunitário de importação, venda e distribuição de bananas⁵⁴ (OMC, 2012a, on-line).

A principal discussão desta disputa recaiu sobre o tratamento discriminatório imposto pela União Europeia contra as importações de banana oriundas dos países da América Latina, em violação da Cláusula da Nação Mais Favorecida, que

⁵³ A entrada dos Estados Unidos na disputa se deu em razão de pressões sofridas por grandes empresas americanas do setor, como a Chiquita Brands International, Delmonte e Dole Food Co. Tais empresas possuíam plantações de banana nos países da América Latina e Caribe, que, por sua vez, sofriam diretamente as restrições impostas pelo regulamento europeu. MONTEIRO DA SILVA, Orlando. O conflito das bananas. **Revista de Política Agrícola** - Ano XI Nº 02 - Abr - Mai - Jun – 2002; p. 66. Disponível em: [file:///C:/Users/joice/Downloads/625-1328-1-SM%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/joice/Downloads/625-1328-1-SM%20(2).pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

⁵⁴ Em 3 de Outubro de 1995, Santa Lúcia solicitou a adesão às consultas. Em 11 de Outubro de 1995, a Costa Rica solicitou a adesão às consultas. Em 12 de Outubro de 1995, a Colômbia e a República Dominicana solicitaram a adesão às consultas. Em 13 de Outubro de 1995, a Venezuela e a Nicarágua solicitaram a adesão às consultas. OMC. **DS16: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas**. On-line, 2012a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_jmp_test_e.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

determina a concessão de tratamento igual e mais favorável às importações de todos os Estados membros da OMC, sem diferenciação.

Em razão disso, os Estados reclamantes argumentaram que o regulamento europeu restringia as suas participações no mercado internacional de bananas, bem como no crescimento das exportações, já que discriminava suas empresas, em discordância do regramento previsto nos Acordos da OMC. Além disso, argumentou-se, ainda, que o sistema de preferências europeu estaria desencorajando o investimento em culturas alternativas, nos países protegidos (Monteiro da Silva, 2002, p. 66).

A União Europeia, por sua vez, argumentou, dentre outros, que o regulamento europeu que impunha quotas para os países membros da ACP e tarifas elevadas para os países não-membros, se justificava, em razão da dependência das ex-colônias do mercado da UE, para um dos produtos mais importantes de suas pautas de exportação, a banana (Monteiro da Silva, 2002, p. 66).

Como o procedimento de Consultas não resultou em um acordo satisfatório, em 8 de maio de 1996, houve abertura de um Painel, a pedido dos Estados membros reclamantes. O Painel concluiu que o regime adotado pela União Europeia, para a importação e a concessão de licenças para a importação de bananas, era incompatível com os Acordos da OMC, especialmente o GATT (OMC, 2012a, on-line).

Em 11 de junho de 1997, a União Europeia notificou a sua intenção de recorrer das questões de direito e de interpretações jurídicas desenvolvidas pelo Painel. No entanto, o relatório do Órgão de Apelação, distribuído aos Estados membros em 9 de setembro de 1997, manteve as principais conclusões do Painel (OMC, 2012a, on-line).

Conquanto o relatório do Órgão de Apelação tenha sido adotado pelo OSC, em reunião datada de 25 de setembro de 1997, a União Europeia pouco modificou o seu regime de importação de bananas (OMC, 2012a, on-line).

Diante disso, em 1999, o Equador solicitou o estabelecimento de uma Painel para análise da conformidade das medidas tomadas pela União Europeia, havendo decisão no sentido de que eram insuficientes ao cumprimento do que havia sido decidido pelo Painel de abertura e pelo Órgão de Apelação (OMC, 2012a, on-line).

Também em 1999, os Estados Unidos solicitaram autorização ao OSC para implementar medidas de retaliação, equivalentes ao nível de anulação e prejuízos sofridos. O nível de suspensão de concessões à UE foi determinado mediante

arbitragem, que o fixou em US\$191,4 milhões (OMC, 2012a, on-line). Os EUA efetivamente adotaram as medidas de retaliação autorizadas pelo OSC.

De igual modo, no ano 2000, o Equador solicitou, que o OSC autorizasse a suspensão das concessões à UE, equivalente ao nível de anulação e prejuízos sofridos. O nível de suspensão de concessões à UE também foi determinado mediante arbitragem, que o fixou em US\$201,6 milhões (OMC, 2012a, on-line). Mesmo diante da autorização do OSC, o Equador optou por não implementar as medidas de retaliação.

Em meio à disputa, na Rodada de Doha, de 2001, a União Europeia foi beneficiada por meio da estipulação de uma isenção, que, na prática, possibilitou isentar da cobrança de tarifas até 750 mil toneladas de bananas/ano, originárias de ex-colônias dos países europeus na África, Caribe e Pacífico, integrantes da ACP. Esta exceção às normas da OMC, relativas à Cláusulas da Nação Mais Favorecida, foi aplicada entre os anos 2002 e 2005 (Monteiro da Silva, 2002, p. 66).

A partir de 1º de janeiro de 2006, houve a expiração da isenção estipulada na Rodada de Doha. Logo em seguida, no ano de 2007, novos procedimentos de análise de conformidade foram abertos, a pedido do Equador e dos Estados Unidos (OMC, 2012a, on-line).

Dentre outros, os painéis de análise de conformidade novamente decidiram que o regime de importação de bananas da União Europeia, particularmente no tocante ao contingente preferencial reservado aos países da ACP, era inconsistente com o Artigo XIII:1, com o caput do Artigo XIII:2 e com o Artigo XIII:2(d) do GATT 1994, por ser claramente discriminatório (OMC, 2012a, on-line).

Mesmo diante das diversas derrotas da União Europeia no OSC, a disputa, informalmente conhecida como “Guerra das Bananas”, ainda se arrastou por anos. Em 8 de novembro de 2012, as partes envolvidas na controvérsia informaram ao OSC que haviam chegado a uma solução mutuamente acordada, motivo pelo qual a Disputa foi, enfim, encerrada (OMC, 2012a, on-line).

A solução foi possível em razão da entrada em vigor do “Acordo de Genebra Sobre o Comércio de Bananas”, em 2012, que previu o dever de redução gradual de 35%, até 2017, dos tributos cobrados pela União Europeia sobre a banana latina. O referido acordo foi celebrado entre a União Europeia e os países fornecedores de bananas da América Latina, a saber: Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela (UE, 2010).

No deslinde da Disputa Comercial DS16, o OSC atuou em primazia da prevalência da Não Discriminação, princípio norteador da equânime concorrência no comércio internacional. Ao determinar o imediato afastamento das restrições comerciais europeias, ao comércio de bananas latinas, o OSC ainda tutelou, de modo especial, a justa participação dos Estados em desenvolvimento no comércio agrícola internacional, área econômica de maior relevância para Estados economicamente mais frágeis.

Em que pese o deslinde da Disputa Comercial DS16 revelar a importância da atuação do OSC, na tutela dos interesses dos Estados em desenvolvimento, não é de se deixar à margem a constatação de que o desfecho deste caso também expôs, claramente, a possibilidade de inefetividade das recomendações exaradas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Na Disputa Comercial DS16, diante da não adoção das recomendações pela União Europeia, enquanto os Estados Unidos adotaram as medidas de retaliação autorizadas pelo OSC, os demais Estados membros reclamantes, quais sejam, Equador, Guatemala, Honduras e México, todos em desenvolvimento, optaram pelo silêncio (OMC, 2012a).

A opção pela não compensação ao dano sofrido se deve ao receio dos Estados em desenvolvimento, com economia mais fragilizada, de terem que suportar maiores perdas econômicas, já que a implementação das medidas de retaliação também significa a suspensão, ainda que temporária, das relações comerciais com o Estado membro infrator.

Ainda que a Disputa Comercial DS16 tenha o potencial de flagrar a relevância do poderio econômico dos Estados, no momento de implementação das decisões do OSC, este contencioso também revela a perspicácia dos Estados membros em desenvolvimento, ao se habilitarem como parte na disputa encabeçada pelos Estados Unidos, Estado membro desenvolvido cujas ações foram essenciais ao êxito e finalização da demanda.

Em razão desta manobra, quando houve formalização do “Acordo de Genebra Sobre o Comércio de Bananas”, que encerrou a Disputa Comercial DS16, em 2012, diversos Estados membros em desenvolvimento foram beneficiados. Alguns como Partes da disputa, como Equador, Guatemala, Honduras e México, outros como Terceiros Interessados, como Colômbia, Costa Rica, Nicarágua, Panamá e

Venezuela. Outros, como Brasil e Peru, foram beneficiados sem ao menos ter figurado, formalmente, como Partes ou Terceiros Interessados nesta disputa.

De forma direta ou indireta, Estados membros em desenvolvimento podem obter importantes vitórias no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, mesmo diante do poderio econômico de Estados desenvolvidos. Alguns Estados em desenvolvimento, com maior força econômica, podem ser sair extremamente exitosos. É o que se denota do deslinde da Disputa Comercial DS267, nascida de insurgência formulada pelo Brasil, contra os subsídios ao setor algodoeiro dos Estados Unidos.

A Disputa Comercial DS267 – Sobre Subsídios à produção e exportação de algodão dos Estados Unidos⁵⁵, envolveu reclamação formulada pelo Brasil, Estado membro em desenvolvimento, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, contra os Estados Unidos, Estado membro desenvolvido.

Dentro do período em que a Disputa Comercial DS267 se desenvolveu (1998-2012), se habilitaram como Terceiros Interessados: Argentina; Austrália; Benim; Canadá; Chade; China; Taipei Chinês; Comunidades Europeias; Índia; Nova Zelândia; Paquistão; Paraguai; Venezuela, República Bolivariana da; Japão; Tailândia.

Realizado em 27 de setembro de 2002, o pedido de Consultas, elaborado pelo Brasil, se opôs aos subsídios concedidos, pelos Estados Unidos, desde 1998, à produção e à exportação de algodão, em forma de programas de garantia de crédito às exportações. Os danos às exportações agrícolas brasileiras, causados pelas políticas americanas de subsídios, foram quantificados, pelo governo do Brasil, na ordem de 12,9 bilhões de dólares (OMC, 2022c, on-line).

O Brasil suscitou que os programas de garantia de crédito dos Estados Unidos eram inconsistentes com obrigações constantes em diversos Acordos da OMC, a saber: Artigos 5(c), 6.3(b), (c) e (d), 3.1(a) (incluindo o item (j) do Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação no Anexo I), 3.1(b) e 3.2 do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; Artigos 3.3, 7.1, 8, 9.1 e 10.1 do Acordo Sobre Agricultura; e Artigo III:4 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1994 (OMC, 2022c, on-line).

Em suas alegações, o governo brasileiro suscitou que os programas de subsídios à exportação, instituídos e mantidos pelo governo americano, vinham ocasionando a depreciação dos preços internacionais, bem como a perda de espaço

⁵⁵ Terminologia em inglês “DS267: United States — Subsidies on Upland Cotton”. OMC. DS267: **United States — Subsidies on Upland Cotton**. On-line, 2022d. Tradução nossa. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

das exportações brasileiras. Este ambiente contribuía, portanto, para a penetração das exportações de algodão dos EUA, em mercados que poderiam estar sendo disputados pelas exportações de algodão provenientes do Brasil (OMC, 2022c, on-line).

Como não foi possível chegar a um entendimento mútuo na fase de Consultas, em 18 de março de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias autorizou o estabelecimento de Painel, atendendo a pedido formulado pelo Brasil (OMC, 2022c, on-line).

O Painel examinou as reclamações brasileiras, à luz dos artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, que tratam sobre “prejuízo grave”, e do artigo XVI do GATT/1994, que trata sobre as subvenções em geral (OMC, 2022c, on-line).

Em suas argumentações, o Brasil suscitou que, entre 1998 e 2001, o programa norte-americano de assistência à perda de mercado de produtores rurais, denominado *Market Loss Assistance*, realizou subvenções proibidas, por meio de pagamentos decorrentes da concessão de crédito (D’Ávila, 2006, p. 150).

Sob a justificativa de que se tratava de pagamentos emergenciais, porque, à época, os produtores de algodão dos Estados Unidos não tinham como sobreviver com o apoio de outros subsídios agrícolas, o programa beneficiou cerca de 99% da produção norte-americana, sendo que, apenas no ano de 2002, um valor total de US\$ 1,077 bilhão fora injetado na produção de algodão (D’Ávila, 2006, p. 150).

Diante disso, o governo brasileiro argumentou que os benefícios do programa causavam um efeito distorcido no comércio de algodão e contrariavam as disposições do Anexo 2 do ASA, pois o aludido subsídio não poderia ser incluído como um subsídio da “Caixa Verde”, que faz referência apenas ao cultivo de frutas, vegetais e arroz selvagem, consoante disposto no parágrafo 6.b. Se não incluídos na “Caixa Verde”, os subsídios norte-americanos eram proibidos pelo ASA, e, por isso, também eram plenamente recorríveis (D’Ávila, 2006, p. 149-150).

Em sua defesa, os Estados Unidos sustentaram a legalidade de seus programas de subsídios, em relação às normativas da OMC. O governo americano ainda sustentou a incapacidade desses programas de surtir efeitos sobre a dilapidação de preços, bem como o aumento de sua participação no mercado algodoeiro internacional, ou qualquer grave prejuízo ao Brasil (OMC, 2022c, on-line).

O Estado norte-americano também argumentou que as possíveis subvenções ao setor agrícola de algodão não poderiam estar taxativamente excluídas da chamada “Caixa Verde”, por ausência de previsão expressa e específica no ASA. Argumentou-se, ainda, que as garantias de crédito à exportação não poderiam se constituir em subsídios à exportação (OMC, 2022c, on-line).

O relatório final do Painel, circulado em 08 de setembro de 2004, acolheu as argumentações do Brasil e decidiu pela necessidade de afastamento das medidas de subvenção, até então concedidas pelo governo norte-americano ao comércio agrícola de algodão (OMC, 2022c, on-line).

O Painel exarou o entendimento de que os programas de subvenção norte-americanos se constituíam em medidas de apoio doméstico, que não estavam inseridas na Caixa Verde. Se não estavam inseridas na Caixa Verde do ASA, tratava-se de medidas proibidas (OMC, 2022c, on-line).

Em que pese as medidas de apoio doméstico estarem sujeitas a concessão, dentro dos limites do ASA, o Painel indicou que as subvenções concedidas pelos Estados Unidos beneficiaram uma *commodity* específica, o algodão, em patamares superiores aos percentuais permitidos pelo ASA, que no caso, era “zero”, porque se constituía em subvenção proibida (OMC, 2022c, on-line).

O Painel ainda considerou que: qualquer subsídio à exportação, previsto no Artigo 9.1 do ASA, em respeito ao algodão (ou qualquer outro produto não listado), é proibido; que os programas de garantias de crédito concedidos à exportação, pelos EUA, constituíam subsídios ao setor de exportação, sendo, portanto, proibidos (D’Ávila, 2006, p. 168-172).

Por não concordar com este desfecho, em 13 de outubro de 2004, os EUA recorreram da decisão junto ao Órgão de Apelação. Em 03 de março de 2005, o Órgão de Apelação emitiu relatório final sobre a disputa, confirmando a decisão do Painel (OMC, 2022c, on-line).

Acolhendo o pleito do Brasil, a decisão do “Contencioso do Algodão” reconheceu que os programas de subsídios norte-americanos, em matéria de apoio doméstico e garantia de crédito às exportações, estavam em desacordo com as regras da OMC sobre subsídios agrícolas, prejudicando a concorrência internacional e causando sérios danos às exportações algodoeiras do Brasil (OMC, 2022c, on-line).

Os Estados Unidos saíram vencidos, mas, recusaram-se a retirar os subsídios no prazo estipulado. Por conta disso, em 2009, a Órgão de Solução de Controvérsias

da OMC concedeu ao Brasil o direito de retaliar comercialmente os Estados Unidos, em até US\$829,3 milhões, por ano (CAMEX, 2013).

A retaliação, consubstanciada em restrição de importações, envolveu direitos de propriedade intelectual e outros, cuja listagem, contida na Resolução Camex nº 15/2010, incluiu 102 itens, dentre os quais estavam: perfumaria e cosméticos; algodão e derivados; têxteis e vestuário; máquinas e equipamentos; veículos automotores, e; e produtos médicos, incluindo medicamentos (CAMEX, 2013).

As medidas de retaliação foram suspensas ainda em 2010, em razão de acordo mútuo de entendimento, firmado por Brasil e Estados Unidos. Por meio da assertiva, os Estados Unidos se obrigaram a repassar o valor anual de US\$147,3 milhões para atividades relacionadas a assistência técnica, capacitação e cooperação do setor algodoeiro do Brasil, que foram recebidos pelo governo por intermédio do Instituto Brasileiro do Algodão - IBA (CAMEX, 2013).

Não obstante, no final de 2013, os EUA suspenderam os pagamentos ao IBA, razão pela qual o Estado brasileiro passou a preparar tecnicamente a retomada do processo de retaliação, com vistas à abertura de um painel de implementação na OMC (CAMEX, 2013).

Em 16 de outubro de 2014, o Brasil e os Estados Unidos notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que haviam concluído novo Memorando de Entendimento, motivo pelo qual a disputa foi definitivamente encerrada (OMC, 2022c, on-line).

Não obstante, os subsídios dos Estados Unidos, embora ilegais, foram concedidos por anos ao setor algodoeiro, sob a justificativa de que os programas de crédito às exportações não seriam subvenções expressamente vedadas pelos Acordos da OMC.

O deslinde da Disputa Comercial DS267, pelo OSC, possibilitou o afastamento das medidas que distorciam o comércio internacional de algodão, de modo a equalizar as possibilidades de concorrência no referido setor agrícola, em benefício da justa participação no comércio agrícola internacional do Brasil, Estado membro em desenvolvimento.

De modo diferente do ocorrido na Disputa Comercial DS16, em que mesmo diante de autorização, o Equador, Estado membro em desenvolvimento, não adotou medidas de retaliação, na Disputa Comercial DS267, o Brasil, também Estado membro em desenvolvimento, foi capaz de suportar os custos da disputa,

especialmente na fase de implementação das medidas de retaliação. A postura do Brasil contribuiu para o convencimento do governo americano, em acordar o encerramento da disputa.

A possibilidade de não implementação das decisões exaradas pelo OSC deve ser considerada, no âmbito da agricultura ou de qualquer outra área coberta pelos Acordos da OMC. Em que pese a existência de questões sensíveis, o Órgão de Solução de Controvérsias ainda é a melhor instância para a tutela dos interesses dos Estados membros em desenvolvimento, principalmente no tocante à tutela das questões relacionados à esfera agrícola, cujo comércio é de extrema importância para a economia desses Estados.

Não obstante a relevância da contribuição do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, para a estabilização do comércio internacional, a paralisação do seu Órgão de Apelação, ocorrida no final de 2019, significou a inefetividade do próprio mecanismo de solução de conflitos.

Desde 2019, deixou de existir o quórum mínimo de 3 juízes, exigido para o funcionamento do Órgão de Apelação. A partir de então, as diversas tentativas de nomeação de novos integrantes, para preenchimento dos cargos vagos, restaram frustradas, em razão de reiterados vetos praticados pelo governo dos Estados Unidos (Lemos, 2020).

Neste cenário, as disputas estabelecidas ficam fadadas à irresolução, bastando, para tanto, que a parte insatisfeita opte por impugnar o relatório emitido pelo Painel, remetendo-o à apreciação do Órgão de Apelação, instância recursal cujo funcionamento está indefinidamente suspenso.

A paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias significou um duro golpe não apenas para o sistema de comércio multilateral, mas, principalmente, para os Estados membros em desenvolvimento. Esses Estados encontram na solução de litígios o amparo de interesses que, embora lhes sejam essenciais, como o setor agrícola, constantemente lhes são usurpados, em virtude do protecionismo praticado com veemência, sobretudo pelos Estados desenvolvidos.

4.2.3 A Matéria Agrícola No Âmbito Do Tratamento Especial E Diferenciado

A concessão de subvenções ao setor agrícola é medida que tem especial poder de desequilibrar as oportunidades concorrenciais no mercado internacional. Por

conta disso, as políticas que norteiam e regulam os subsídios agrícolas na OMC, constantes no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA), contêm compromissos de redução e eliminação destas subvenções.

Mas, por reconhecer a distância de potencial econômico entre os Estados membros desenvolvidos e os Estados membros em desenvolvimento, bem como a dependência da economia agrícola de incentivos governamentais nos Estados com maior fragilidade econômica, o ASMC e o ASA contêm disposições especiais, que flexibilizam os compromissos assumidos, em razão do Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados em desenvolvimento.

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias aborda o Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados em desenvolvimento no artigo 27, que estabelece exceções à proibição de instituir ou manter subvenções proibidas, tendo em vista a especial importância que esses programas têm para o desenvolvimento econômico destes Membros (ASMC, 1994).

No Anexo 1 do ASMC constam vários esquemas de incentivos, direcionados para empresas orientadas para a exportação. Em princípio, estes subsídios são proibidos, nos termos do Artigo 3.1 do referido acordo.

Contudo, os Estados em desenvolvimento podem ter acesso a esses incentivos por conta do Tratamento Especial e Diferenciado, previsto o artigo 27 do ASMC. Isso significa que os Estados em desenvolvimento podem continuar a se utilizar desses subsídios, enquanto há vedação ao uso para os Estados desenvolvidos (D'ávila, 2006, p. 95).

Já o Acordo Sobre Agricultura esclarece, já no seu Preâmbulo, que o Tratamento Especial e Diferenciado é elemento integrante das negociações, motivo pelo qual as necessidades e condições particulares dos Estados membros em desenvolvimento deverão ser levadas em consideração, pelos Estados desenvolvidos.

A premissa considera, especialmente, a implementação dos compromissos de "Acesso a Mercados", para que haja melhoria das condições de entrada, no mercado dos Estados desenvolvidos, para produtos agrícolas de especial interesse dos Estados menos desenvolvidos (ASA, 1994).

No seu corpo, o Acordo Sobre Agricultura consagra o Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados em desenvolvimento no artigo 15, que dispõe o seguinte:

Artigo 15

Tratamento Especial e Diferenciado

1. Tendo-se reconhecido que o tratamento diferenciado e mais favorável a países em desenvolvimento Membros constitui parte integrante da negociação, deverá conceder-se tratamento especial e diferenciado no que se refere aos compromissos, conforme estabelecido nas disposições pertinentes do presente Acordo e consubstanciado nas Listas de concessões e compromissos.

2. Os países em desenvolvimento terão flexibilidade para implementar os compromissos de redução ao longo de um período de até 10 anos. Não se exigirá dos países de menor desenvolvimento relativo Membros que assumam compromissos de redução.

Como se vê, o Tratamento Especial e Diferenciado, previsto no ASA, deu aos Estados membros em desenvolvimento maior flexibilidade para implementar os compromissos de redução de subsídios agrícolas, concedendo-lhes o prazo de 10 anos. O referido acordo ainda isentou dos compromissos os Estados de menor desenvolvimento relativo.

O Tratamento Especial e Diferenciado também deverá ser levado em conta em todas as negociações, particularmente no que se refere aos compromissos estabelecidos no ASA e consubstanciado nas Listas de concessões e compromissos.

As normativas que flexibilizam os compromissos do Acordo Sobre Agricultura, e privilegiam o Tratamento Especial e Diferenciado, objetivam equalizar as condições econômicas dos diferentes Estados membros da OMC, a fim de lhes possibilitar maior capacidade de concorrência no mercado agrícola internacional. Objetiva-se, ainda, garantir que os Acordos da OMC não lhes seja empecilho para proporcionar condições mínimas de direito alimentar a sua própria população.

Contudo, ainda assim, o Tratamento Especial e Diferenciado aos Estados membros em desenvolvimento não é capaz de garantir a eles a justa participação no comércio agrícola internacional, seja em razão do seu poder econômico, para subsidiar a sua produção interna, seja em razão das fortes políticas de concessão de subsídios à agricultura, praticadas pelos Estados membros desenvolvidos.

Significativa parte das lideranças econômicas mundiais, especialmente aquelas que influenciam fortemente a atuação da Organização Mundial do Comércio (OMC), como os Estados Unidos e a União Europeia, à margem de pregarem o liberalismo econômico, mantêm uma atuação no mercado internacional que alterna demonstrações de abertura com evidentes políticas protecionistas, especialmente por meio da concessão de subsídios à agricultura (Aguillar, 2019, p. 70).

Isso permite que os agricultores continuem a se dedicar à produção de mercadorias agrícolas que seriam absolutamente inviáveis, do ponto de vista econômico, apenas porque são compensados, diretamente, por meio de recursos abundantes, advindos das políticas de concessão de subsídios (Aguillar, 2019, p. 70-490).

Por meio do programa de Política Agrícola Comum (PAC), a União Europeia, por exemplo, já chegou a consumir 2/3 do seu orçamento anual. Esse volume tem diminuído, em razão da reestruturação do Bloco europeu, originada da crise fiscal do Estado (Aguillar, 2019, p. 490).

Levando-se em conta o período 2000-2020, observa-se um declínio dos níveis de apoio interno, a produção e ao consumo, no subperíodo 2009-2020, em comparação ao subperíodo 2000-2008 (Freitas, 2022a, p. 33). Mesmo diante da diminuição do volume de recursos destinados à sua PAC, estima-se que União Europeia ainda gaste quase 50% de seu orçamento anual, de mais de 100 bilhões de Euros, com subsídios diretos e indiretos aos agricultores (Aguillar, 2019, p. 490).

A Política Agrícola Comum (PAC) está regulada nos artigos 38 a 44 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 40 destaca claramente o importante papel do Bloco europeu na manutenção da agricultura no continente:

Artigo 40

[...]

2. A organização comum, sob uma das formas previstas no n. 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objetivos definidos no artigo 39, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objetivos definidos no artigo 39.o e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da União.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

3. A fim de permitir que a organização comum referida no n. 1 atinja os seus objetivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia (TFUE, 2016, grifo nosso).

Com a criação da Política Agrícola Comum na União Europeia, houve transferência da responsabilidade da regulação do setor agrícola das autoridades

nacionais para uma organização supranacional. Além disso, o artigo 107 do TFUE⁵⁶ veda a concessão de subsídios, ou ajudas estatais, por parte dos Estados membros, não apenas à agricultura, mas a qualquer outra atividade⁵⁷. Não obstante, por intermédio da PAC, a União Europeia tem largos poderes e, de fato, subsidia amplamente seus agricultores (Aguillar, 2019, p. 564).

A Política Agrícola Comum consubstancia uma política complexa, que maneja vários mecanismos de apoio. O custeio da PAC na União Europeia é realizado, basicamente, por 2 fundos, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural (FEADER). Ainda há as políticas comerciais propriamente ditas, que estabelecem estratégias para o conjunto de Estados membros da UE, para que possam atender suas especificidades agrícolas regionais (Freitas, 2022a, p. 29).

Em termos de Medidas de Apoio Interno, as políticas domésticas da União Europeia, de apoio ao setor agropecuário, contemplam pagamentos diretos, esquemas de apoio a pequenos produtores, pagamentos ambientais, pagamentos a jovens produtores, pagamentos para áreas com restrições naturais e esquemas de suporte, associados à produção limitada voluntária (Freitas, 2022a, p. 29).

No âmbito do Acesso a Mercados, por sua vez, as tarifas consolidadas da União Europeia, sobre produtos agropecuários, apresentaram um valor médio de 14,2% no ano de 2019. Este valor é superior ao valor médio de 4,2% para bens não agropecuários. Ainda há maior variação em se tratando de itens alimentares, que sugerem a presença de picos tarifários em alíneas pontuais, da estrutura de importação agropecuária da UE. Também há produtos agrícolas sujeitos às tarifas específicas, como euros por tonelada ou unidade importada, o que, em regra, torna a operação de importação mais onerosa e menos transparente (Freitas, 2022a, p. 31).

⁵⁶ Dispõe o artigo 107 do TFUE: 1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções. TFUE. **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia**. Bruxelas, Bélgica: Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 19 dez. 2023.

⁵⁷ Há uma série de exceções a esse princípio, que visa resguardar o livre-comércio entre os países comunitários. Mas, como regra, desde 1974, os Estados-membros são obrigados a registrar perante a Comissão qualquer medida nacional que direta ou indiretamente subsidie a agricultura. AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

A análise da Política Agrícola Comum da União Europeia aponta, em linhas gerais, para maiores níveis de proteção comercial, ou entrada seletiva nos mercados europeus, para determinados produtos agrícolas, como cereais, frutas, vegetais e carnes. Também é possível notar intervenções de sustentação no mercado de açúcar de beterraba (Freitas, 2022a, p. 33).

É preciso ressaltar que a União Europeia apresenta diversas iniciativas de maior abertura aos seus mercados, via Sistemas Gerais de Preferências (SGP) comerciais, que representam oportunidades para diversos Estados membros, concorrentes naqueles mercados. Esse fenômeno se faz presente por meio de negociações bilaterais, e acentuou-se nos últimos 20 anos, no contexto de enfraquecimento das iniciativas e negociações agrícolas de cunho multilateral (Freitas, 2022a, p. 33).

Nos Estados Unidos, a seu turno, o apoio aos produtores agrícolas é realizado por meio das chamadas *Farm Bills*⁵⁸. As *Farm Bills* contemplam um amplo número de programas alimentares e de produção agropecuária no país. O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (DAEU) também fornece assistência a produtores que, porventura, tenham sido vítimas de desastres ocorridos no território nacional, como furacões, secas, incêndios, nevadas, tornados e tempestades (Freitas, 2022b, p. 88).

Conforme dados divulgados pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, a agropecuária, e as indústrias correlatas, compuseram 5,2% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, em 2019. No mesmo ano, este setor também foi responsável por 10,9% dos empregos americanos. O DAEU também divulgou que mais de 20% da produção agropecuária dos Estados Unidos é exportada (DAEU, 2022).

Os Estados Unidos figuram entre os maiores produtores, exportadores e importadores de alimentos. Estas características fazem deste país, ao mesmo tempo, um grande demandante e um grande competidor de produção agrícola e pecuária (Freitas, 2022b, p. 88).

As políticas de subsídios ao setor agrícola, nos Estados Unidos, abarcam um largo escopo:

⁵⁸ *Farm Bills* – Leis Agrícolas.

Ainda que as versões originais da *Farm Bill* tenham se dedicado a produtos tradicionais como milho, soja, trigo, algodão, arroz e lácteos, suas edições mais recentes têm coberto escopo mais amplo, de modo a regulamentar aspectos de suporte de preços agrícolas, seguro de safra, socorro a desastres, políticas de conservação ambiental, programas de pesquisa, bioenergia, horticultura, produção orgânica, desenvolvimento rural, nutrição, ajuda alimentar internacional e comércio de bens alimentares (Freitas, 2022b, p. 88).

As políticas de subsídios ao setor agrícola norte-americano são realizadas por intermédio de 2 programas basilares: o Programa de Cobertura de Perda de Preços (PCPP), de suporte à renda baseado em preços, e; o Programa de Cobertura de Risco Agrícola (PCRA), de suporte à renda baseado em receitas (Freitas, 2022b, p. 89).

Os programas básicos são suplementados por outros, como: o Programa de Assistência à Nutrição Suplementar (PANS), voltado para o fornecimento de assistência alimentar aos domicílios de baixa renda; o Programa de Financiamento de Marketing, operacionalizado por meio da Companhia de Crédito de Produtos (CCP), acessível aos produtores de determinados itens agropecuários, e; o Programa de Seguro de Safra (PSS), para a cobertura de catástrofes (Freitas, 2022b, p. 89-90)

Apenas para o ano de 2022, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos previu um orçamento de US\$6,3 bilhões para programas de subsídios a produtos básicos, para fins de manutenção de uma rede de segurança agrícola eficaz. Esses programas fornecem ferramentas financeiras e de gestão de risco, para agricultores e pecuaristas, para mitigar a pressão financeira sentida pelos produtores, em razão da continuidade de preços baixos de variado número de *commodities* (DAEU, 2022, p. 6).

No orçamento divulgado pelo DAEU, para o ano de 2022, também houve previsão de US\$1,105 bilhão para proteger a agricultura contra pragas e doenças, bem como para o atendimento de preocupações comerciais sanitárias, fitossanitárias e de bons cuidados com os animais (DAEU, 2022, p. 7).

Para o atendimento da Cláusula da Não Mais Favorecida, a pauta tarifária dos Estados Unidos apresenta uma tarifa média 9,4%, aplicada sobre produtos agropecuários. Há, ainda, tarifas específicas ou compostas (parte específica, parte *ad valorem*), o que dificulta a interpretação do grau de limitação representado pela imposição tarifária. Dentre os produtos com incidência tarifária mais expressiva estão os lácteos, como 30,1% e bebidas, refrigerantes e tabaco, com 22,6% (Freitas, 2022b, p. 93).

No âmbito da agricultura, os Estados Unidos também fazem uso de salvaguardas agrícolas especiais, que se concentram em lácteos, açúcar e seus subprodutos, e algodão. Há, ainda, um Programa de Garantia de Crédito de Exportação (PGCE), que oferece cartas de crédito de exportação à determinados exportadores, para produtos de interesse de Estados em desenvolvimento, como milho amarelo, soja, trigo, farinhas de soja, arroz e óleo de soja (Freitas, 2022b, p. 93).

Medidas restritivas relacionadas às regras sanitárias e fitossanitárias também dificultam as exportações para o mercado agrícola norte-americano. Pelo fato de serem destaque na produção e na exportação de alimentos, os Estados Unidos editam diversas regulamentações sanitárias e fitossanitárias, que acabam limitando a entrada de bens agropecuários naquele mercado (Freitas, 2022b, p. 95).

Em termos de níveis de suporte agrícola, o apoio doméstico dos Estados Unidos, aos produtores, apresentou declínio nos últimos 20 anos. Está abaixo, por exemplo, dos níveis verificados nos mercados de outros Estados desenvolvidos, como Japão, União Europeia, Coreia do Sul, Noruega e Suíça (Freitas, 2022b, p. 95).

Contudo, simultaneamente, houve o incremento das medidas de apoio na ponta do consumo. Edições mais recentes das *Farm Bills* têm coberto escopo mais amplo, de modo a regulamentar também os aspectos de suporte de preços agrícolas. Levando-se em conta o período 2000-2020, esses movimentos foram mais acentuados no subperíodo 2000-2007 e menos marcantes no subperíodo 2008-2020 (Freitas, 2022b, p. 95).

Os problemas que envolvem os subsídios ao setor agrícola, no âmbito do Tratamento Especial e Diferenciado, não estão relacionados apenas ao protecionismo e a distância de poder econômico, entre os Estados desenvolvidos e os Estados em desenvolvimento. Os diferentes níveis de desenvolvimento que acometem os Estados, mesmo dentre aqueles que se encontram, formalmente, na mesma categoria, não são considerados pelas regras do sistema multilateral.

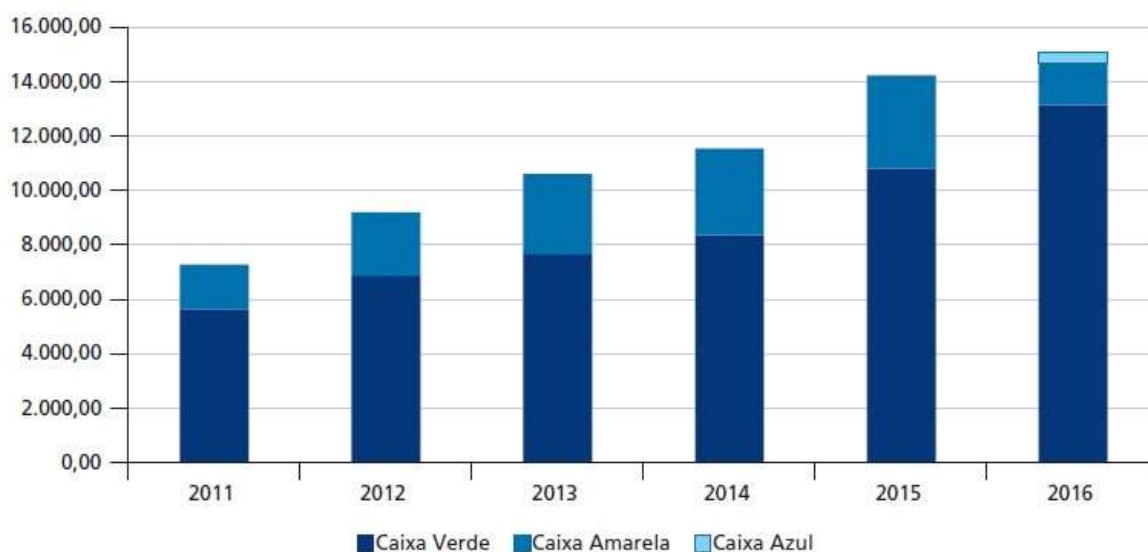
Como condição para fazer parte da Organização Mundial do Comércio, o Estado deve se autodesignar como “Estado desenvolvido” ou “Estado em desenvolvimento”. Os Estados membros em desenvolvimento são agraciados com regras de livre mercado mais flexíveis. Contudo, o nível de desenvolvimento de um Estado, ainda que em desenvolvimento, dificilmente será igual ao de outro, classificado dentro do mesmo grupo de Estados membros.

A realidade do mercado agrícola, na OMC, faz com que Estados em desenvolvimento, com maior fragilidade econômica, tenham que suportar as consequências do Tratamento Especial e Diferenciado concedido aos Estados membros em desenvolvimento, que possuem um potencial econômico mais acentuado.

A posição da China na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, é assunto que gera grande discussão. Desde a sua acessão ao sistema multilateral de comércio, em 2001, a China se autodesignou Estado em desenvolvimento, e, atualmente, é a maior exportadora, bem como a segunda maior importadora, de mercadorias na OMC (OMC, 2022e, p. 58).

A política da China de concessão de subsídios, em matéria de apoio interno, pode ser exemplificada por intermédio do Gráfico 2, a seguir exposto, que destaca as políticas chinesas a partir do conceito das Caixas:

Gráfico 2 - Gastos da China de acordo com as categorias de grau de distorção da OMC (Em ¥ 100 milhões)



Fonte: Bispo, 2021, p.12

Da análise do Gráfico 2, no período específico de 2011 a 2016, vislumbra-se que os subsídios implementados pela China, se deram, em sua maior parte, por intermédio de políticas enquadradas na Caixa Verde, que não são objeto de restrições. Mas as medidas enquadradas na Caixa Amarela, sujeitas a compromissos de redução, também são destaque, e chegaram a quase 1/3 das concessões, entre 2013 e 2014.

Desde a década de 2010, a China intensificou o uso de medidas de suporte específico, enquadradas na Caixa Amarela, principalmente por meio de programas de reserva temporária, preço mínimo de aquisição, compras de preço mínimo e preço-alvo. Esses programas foram adotados para diversas *commodities*, como milho, algodão, arroz, trigo, colza, soja e açúcar (Bispo, 2021, p. 39).

No período considerado, de 2011-2016, as políticas de suporte de preço de mercado, praticadas pela China, resultaram na extrapolação do limite de suportes específicos estabelecidos pela OMC. Contudo, à margem de distorcerem efetivamente o mercado agrícola internacional, estas políticas também prejudicaram a economia chinesa, pois resultaram em gastos elevados e estímulos moderados, baixos ou nulos na produção interna (Bispo, 2021, p. 39).

Além disso, tanto o programa de reserva temporária, em que o governo chinês compra as *commodities* mais caras no mercado interno e as estoca, como o programa de preço mínimo de aquisição, acabaram estimulando as importações, que aumentaram, mesmo com a produção interna superior ao consumo doméstico, aumentando os estoques (Bispo, 2021, p. 39).

Apesar do evidente poder econômico da China, como maior exportadora e maior importadora de mercadorias, as políticas de subvenção ao setor agrícola adotadas, pelo menos por hora, ainda favorecem as exportações de muitos países com preços mais competitivos, inclusive o Brasil, para *commodities* como soja, açúcar, algodão, no milho e até a carne bovina (Bispo, 2021, p. 39).

É possível considerar que, no setor agrícola, as disparidades econômicas existentes entre os diferentes Estados em desenvolvimento não são capazes de distorcer, com profundidade, o comércio agrícola internacional. Apesar de possuir um poderio econômico mais acentuado, falta a determinados Estados em desenvolvimento, como a China, uma melhor política de gerenciamento dos resultados esperados pela concessão dos subsídios.

Em verdade, as muitas décadas de concessão de subsídios ao setor agrícola, pelos Estados desenvolvidos, é que são responsáveis pelas profundas distorções no mercado agrícola internacional. Nessa seara, sobressaem as políticas incentivo, nomeadamente as Medidas de Apoio Interno, concedidas ao setor agrícola da União Europeia e dos Estados Unidos.

A concessão de subsídios, mesmo quando direcionados à produção interna, oportuniza a formação de excedentes, exportáveis a preços abaixo do custo de

produção, que, por sua vez, diminuem a competitividade dos produtores não subsidiados, quando inseridos no mercado internacional (Dantas, 2009, p. 416).

As consequências da prática de concessão dos subsídios são proporcionais ao tamanho da economia do Estado que os concede. Como os Estados em desenvolvimento, de maneira geral, subsidiam o seu setor agrícola em escala inferior aos subsídios concedidos pelos Estados desenvolvidos, as consequências ao crescimento econômico e agroindustrial dos Estados menos abonados constitui obstáculo ao próprio desenvolvimento dos mesmos (Dantas, 2009, p. 416).

A despeito de terem maior flexibilidade para conceder subsídios, a capacidade econômica da grande maioria dos Estados em desenvolvimento não lhes permite subsidiar a contento o seu respectivo setor agrícola.

Embora seja instrumento de primazia do desenvolvimento, o Tratamento Especial e Diferenciado, por si apenas, não é capaz de equilibrar a concorrência internacional no mercado agrícola. Em verdade, as concessões dirigidas aos Estados em desenvolvimento, pelo Tratamento Especial e Diferenciado, não têm efeito sobre a política contínua de concessão de subsídios ao setor agrícola, praticada pelos Estados membros desenvolvidos.

5 A QUESTÃO AGRÍCOLA, O DISCURSO BASEADO NO CONSENSO E A GOVERNANÇA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A globalização provocou a aproximação dos povos e abriu o caminho para uma ordem jurídica cosmopolita, especialmente no tocante aos direitos humanos e à economia. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), a perspectiva de desenvolvimento, aliada à liberalização comercial e à solidariedade, objetiva partilhar o progresso econômico e social entre os Estados membros.

Contudo, o impasse da questão agrícola nos 3 mecanismos de governança para o desenvolvimento da OMC, quais sejam, a Rodada de Doha, o Órgão de Solução de Controvérsias e o Tratamento Especial e Diferenciado, torna necessário analisar não apenas os argumentos dos Estados membros para a falta de entendimento, mas também o desvirtuamento de manuseio da própria regra do consenso.

À vista disso, nesta última parte, o estudo avançará sobre o sistema decisional adotado pela Organização Mundial do Comércio, baseado na regra do consenso, os argumentos dos Estados membros para a manutenção do impasse na questão agrícola e, por fim, o comparativo deste discurso, que mantém o dissenso, com as premissas da ação comunicativa, voltada ao entendimento, desenvolvida por Jürgen Habermas.

Por fim, estabelecendo um paralelo entre a ação comunicativa destinada ao atingimento do consenso e o manuseio estratégico da regra do consenso na Organização Mundial do Comércio, o estudo discorrerá sobre a possibilidade de ascensão do sistema de tomada de decisão por votação, para o avanço da questão agrícola.

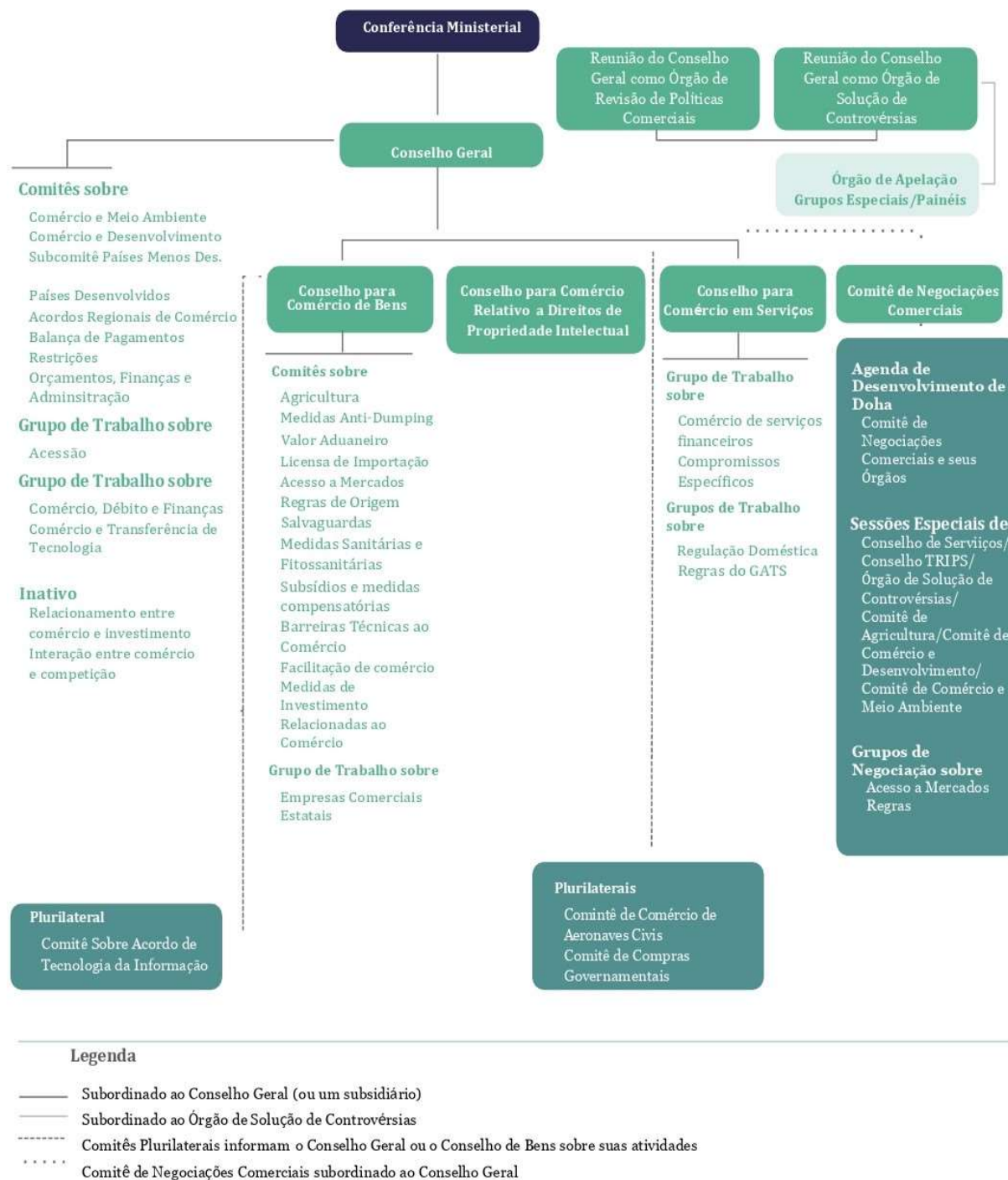
5.1 ESTRUTURA DO SISTEMA DECISIONAL E INFLUÊNCIAS SOBRE OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) marcou um novo momento no comércio multilateral, sobretudo por conta de sua harmonia e sistematização. A OMC é um ambiente em que os Estados atuam em conjunto, sob o amparo de um ordenamento jurídico internacional previamente negociado, que dispõe de mecanismos para tutelar a correta aplicação das normas acordadas.

Para entender o sistema decisional da OMC, necessário, primeiramente, esmiuçar a sua estrutura de funcionamento, bem como identificar os órgãos com poder de decisão.

Adiante, na Figura 2, segue Organograma, com a estrutura detalhada dos quatro níveis da OMC:

Figura 2 – Organograma da OMC



As funções da Organização Mundial do Comércio estão previstas no seu Acordo Constitutivo e consistem em: a) administração e curadoria dos acordos que compõem o sistema multilateral de comércio; b) foro para negociações multilaterais sobre acordos, relações comerciais e quadro jurídico; c) administração do entendimento relativo às normas e procedimentos que regem a solução de controvérsias, denominado Entendimento sobre Solução de controvérsias (ESC); d) administração do Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais (TPRM), e; e) cooperação com outros organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de alcançar uma maior coerência na formulação das políticas econômicas em escala mundial (OMC, 1994, art. III).

A especialização das funções da OMC permite que ela atue na promoção de um comércio internacional livre de barreiras e tratamentos discriminatórios, impedindo ou corrigindo o desequilíbrio de condições para comercializar, entre os Estados membros.

As funções da OMC são desempenhadas a partir de sua estrutura administrativa, que prevê a participação de todos os Estados membros. No topo dessa estrutura, está a Conferência Ministerial, que tem poderes para tratar de todos os assuntos constantes nos acordos multilaterais. Os Estados membros ainda tomam decisões por intermédio de vários conselhos e comitês, cujos membros também são todos os Estados membros da OMC.

A estrutura administrativa da Organização Mundial do Comércio pode ser dividida a partir de 4 níveis.

No primeiro nível, está a Conferência Ministerial, que é composta por representantes de todos os Estados membros e deve se reunir, pelo menos, uma vez a cada 2 anos. Ela pode tomar decisões sobre todas as questões abrangidas por qualquer um dos acordos comerciais multilaterais (OMC, 1994, art. IV.1).

Desde 1995, a Organização Mundial do Comércio já realizou 13 Conferências Ministeriais, sendo que a primeira delas foi realizada em Singapura, no ano de 1996, e a última em Abu Dhabi, no ano de 2024. A realização da 14ª Conferência Ministerial já se encontra na Agenda oficial da OMC e deverá acontecer em Camarões, no ano de 2026 (OMC, 2018b, on-line).

Como resultado das Conferências Ministeriais, são editados Declarações, Programas e Decisões. Estes instrumentos promovem alterações nos acordos comerciais e, no seu teor, refletem preocupações com as questões que interferem no comércio internacional.

No segundo nível, a seu turno, estão o Conselho Geral, o Órgão de Revisão de Política Comercial e o Órgão de Solução de Controvérsias. Esses 3 órgãos são compostos por todos os membros da OMC e se subordinam à Conferência Ministerial (OMC, 2018h, on-line).

O Conselho Geral é responsável pelo trabalho diário e se reúne de acordo com a necessidade. Nos intervalos entre as reuniões da Conferência Ministerial, o Conselho Geral desempenha as funções da conferência, atuando em nome desta sobre todos os assuntos tratados na Organização Mundial do Comércio (OMC, art. IV.2).

O Órgão de Revisão de Política Comercial e o Órgão de Solução de Controvérsias, são, na prática, o Conselho Geral, reunido para tratar diferentes aspectos. Portanto, em suas especializações, o Conselho Geral se reúne como Órgão de Revisão da Política Comercial e como Órgão de Solução de Controvérsias, a fim de analisar as políticas comerciais dos Estados membros e de supervisionar os procedimentos de resolução de litígios entre eles, respectivamente (OMC, 2018h, on-line).

O Órgão de Exame de Políticas Comerciais (TPRB) administra o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (TPPM), que submete as práticas e políticas comerciais de todos os Estados membros a exame periódico.

Embora seja uma especialização funcional do Conselho Geral da OMC, o TPRB possui identidade institucional própria⁵⁹. O referido órgão realiza um exame anual das ocorrências no ambiente do comércio internacional, que impactam o funcionamento do sistema multilateral de comércio (TPPM, 1994, C-E).

Além do relatório geral anual, o TPRB fundamenta seus trabalhos em: um relatório pleno, de responsabilidade do Estado membro examinado, e; um relatório de sua própria responsabilidade, baseado nas informações fornecidas pelo Estado

⁵⁹ O artigo IV-4 do Acordo Constitutivo da OMC prevê a independência institucional do TPRB, ao dispor que “O Órgão de exame das Políticas comerciais poderá ter seu próprio presidente e estabelecerá as regras de procedimento que considere necessárias para o cumprimento de tais funções”. OMC. **Acordo Constitutivo da OMC**. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451535.doc. Acesso em: 20 mar. 2020.

membro em questão (TPPM, 1994, C). Tais relatórios são publicados e encaminhados à Conferência Ministerial, que faz o registro dos documentos produzidos.

A seu turno, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), bem como o TPRB, também representa uma especialização funcional do Conselho Geral da OMC, com identidade institucional própria⁶⁰. O OSC é responsável por solucionar as controvérsias entre os Estados membros da OMC, por meio da emissão da interpretação dos Acordos que a compõem.

O OSC tem competência para responder a Consultas, autorizar a abertura de Painéis, acatar os relatórios elaborados pelos Painéis e pelo Órgão de Apelação, supervisionar a execução das decisões e recomendações, bem como autorizar a suspensão de concessões e outras obrigações, determinadas pelos acordos abrangidos (ESC, 1994, art. 2.1).

No terceiro nível da estrutura da OMC, por sua vez, estão os Conselhos Setoriais, destinados ao tratamento das 3 principais áreas abrangidas pelos Acordos da OMC: o Conselho para o Comércio de Mercadorias, o Conselho para o Comércio de Serviços e o Conselho para os Direitos de Propriedade Intelectual, todos submetidos ao Conselho Geral. Estes organismos podem conter representantes de todos os Estados membros.

Como os próprios nomes indicam, os 3 Conselhos são responsáveis pelo funcionamento dos Acordos da OMC que tratam das suas respectivas áreas de comércio: mercadorias, serviços e propriedade intelectual. Eles também são representados por todos os Estados membros da OMC e possuem órgãos subsidiários (OMC, 2018h, on-line).

No terceiro nível ainda há outros 6 órgãos, que estão subordinados ao Conselho Geral. Porque têm um escopo de cobertura menor, são denominados comitês. Os comitês também são formados por todos os Estados membros da OMC e tratam de questões como comércio e desenvolvimento, meio ambiente, acordos comerciais regionais e questões administrativas (OMC, 2018h, on-line).

Neste nível, há, ainda, grupos de trabalho para analisar as políticas de investimento e de concorrência, a transparência nas compras governamentais e a

⁶⁰ O artigo IV.3 do Acordo Constitutivo da OMC prevê a independência institucional do OSC, ao dispor que “O Órgão de Solução de Controvérsias poderá ter seu próprio presidente e estabelecerá as regras de procedimento que considere necessárias para o cumprimento de tais funções”. OMC. **Acordo Constitutivo da OMC**. Marraqueche: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451535.doc. Acesso em: 20 mar. 2020.

facilitação do comércio, bem como mais 2 órgãos subsidiários, que tratam dos acordos plurilaterais (que não são assinados por todos os membros da OMC) e mantêm o Conselho Geral regularmente informado das suas atividades (OMC, 2018h, on-line).

No quarto nível, por fim, estão os órgãos subsidiários, ligados a cada um dos conselhos de nível superior. No nível do Conselho Geral, por exemplo, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) possui como subsidiários os Painéis de resolução de litígios, constituídos por peritos nomeados para julgar controvérsias não resolvidas, e o Órgão de Apelação, que trata dos recursos. O Conselho para Mercadorias, a seu turno, possui 11 comitês, que tratam de assuntos específicos, como agricultura, acesso à mercados, subsídios e medidas *antidumping* (OMC, 2018h, on-line).

Além da estruturação em 4 níveis, o Acordo Constitutivo ainda estabeleceu uma Secretaria Geral para a OMC, que é chefiada por um Diretor-Geral. As competências do Diretor-Geral e do pessoal da Secretaria têm natureza exclusivamente internacional e não devem sofrer influência de qualquer governo ou autoridade (OMC, 1994, art. VI.1-4).

A direção da OMC é responsável pelo planejamento orçamentário da organização. Neste aspecto, o Diretor-Geral apresenta proposta orçamentária anual, bem como relatório financeiro, ao comitê de Orçamento, Finanças e Administração. Este, por sua vez, após exame, faz recomendações ao Conselho Geral, que, a seu turno, é competente para aprovar a proposta orçamentária anual (OMC, 1994, art. VII.1).

As propostas financeiras elaboradas pelo Comitê de Orçamento, Finanças e Administração, que são apresentadas ao Conselho Geral, devem dispor sobre: i) a escala de contribuições à OMC, divididas, em proporção, entre os Estados membros, e; ii) as medidas que serão tomadas no que respeita os Estados membros em atraso (OMC, 1994, art. VII.2).

O Conselho Geral, por sua vez, adota as normas financeiras e a proposta orçamentária anual por maioria de 2/3, computados sobre o quórum de mais da metade dos Estados membros da OMC. Após a adoção das normas financeiras pelo Conselho Geral, cada Estado membro deve aportar ineditamente sua quota, às despesas da OMC (OMC, 1994, art. VII.3-4).

No aspecto decisional, o Acordo Constitutivo da OMC, de 1994, previu a continuidade da prática do processo decisório do consenso, que fora utilizada durante as negociações realizadas sob a vigência do GATT, de 1947. Desta maneira, entende-

se que a decisão de um órgão se deu por consenso, em relação à matéria submetida à sua consideração, quando nenhum dos Estados membros, presentes à reunião, objetou formalmente à proposta de decisão (OMC, 1994, art. IX.1).

O Acordo Constitutivo da OMC também previu que, em não havendo disposição em contrário, quando não for possível adotar uma decisão por consenso, a matéria poderá ser decidida por votação (OMC, 1994, art. IX.1).

Quando a decisão deva se dar por voto, nas reuniões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, cada membro da OMC terá 1 voto. Exceção feita à União Europeia, que quando exercer o seu direito de voto, terá o número de votos correspondente ao número de seus Estados membros, que também são membros da OMC (OMC, 1994, art. IX.1).

Adotando-se o procedimento de votação, no âmbito da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, as decisões serão tomadas por maioria simples de votos, salvo disposição em contrário, constante no Acordo Constitutivo da OMC ou nos Acordos Multilaterais de comércio pertinentes (OMC, 1994, art. IX.1).

A depender da matéria sob análise, no âmbito da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, o Acordo Constitutivo da OMC prevê a necessidade de obtenção da maioria qualificada de 3/4 ou 2/3 dos votos.

Quando a Conferência Ministerial ou Conselho Geral proferirem interpretação, em relação ao Acordo Constitutivo da OMC ou aos demais Acordos Multilaterais de Comércio, isto se dará mediante decisão da maioria qualificada de 3/4 dos Estados membros (OMC, 1994, art. IX.2).

De igual modo, quando a Conferência Ministerial derrogar a obrigação de um Estado membro, em virtude do Acordo Constitutivo da OMC ou de quaisquer dos Acordos Multilaterais de Comércio, ela o fará por consenso, que, caso não obtido, autoriza a tomada de decisão por voto da maioria qualificada de 3/4 dos Estados membros (OMC, 1994, art. IX.3, "a").

As alterações ao Acordo Constitutivo da OMC, ou aos demais Acordos Multilaterais de Comércio, também têm procedimento decisional diferenciado. Com efeito, a proposta de alteração deverá ser apresentada à Conferência Ministerial, que, por consenso, apresentá-la-á aos demais Estados membros. Caso o consenso não seja obtido, a decisão de apresentação da proposta de alteração poderá ser tomada por voto da maioria qualificada de 2/3 dos Estados membros (OMC, 1994, art. X.1).

Quanto à aprovação da proposta de alteração, o Acordo Constitutivo da OMC também discrimina procedimento especial, a depender do Acordo objeto de alteração e da temática da propositura.

Ainda há a previsão de que, para determinadas matérias, conquanto possam ser submetidas à votação, apenas serão aprovadas em caso de obtenção de unanimidade. Essas temáticas estão indicadas no artigo X.2 do Acordo Constitutivo da OMC (1994), que dispõe:

Artigo X

[...]

2. As alterações das disposições do presente Artigo e das disposições dos seguintes Artigos somente serão efetuadas com a aceitação de todos os membros:

Artigo IX do presente Acordo

Artigos I e II do GATT 1994

Artigo II, 1 do GATS

Artigo 4 do Acordo Sobre TRIPS.

Estão sujeitas a aceitação de todos os Estados membros as alterações tendentes a modificar as disposições: a) do artigo X do Acordo Constitutivo da OMC, que disciplina o próprio procedimento para alterações; b) do artigo IX do Acordo Constitutivo da OMC, que dispõe sobre o processo decisório; c) dos artigos I e II do GATT 1994, que dispõem sobre a Cláusula da Nação Mais Favorecida e o Tratamento Nacional, mais a lista de concessões, respectivamente; d) do artigo II.1, do GATS, que também dispõe sobre a Cláusula da Nação Mais Favorecida e o Tratamento Nacional, e; e) do artigo 4º do TRIPS, que, de igual modo, dispõe sobre a Cláusula da Nação Mais Favorecida e o Tratamento Nacional (OMC, 1994, art. X.2).

Excetuada a listagem constante no art. X.2, anteriormente indicada, as alterações das disposições do Acordo Constitutivo da OMC ou dos Acordos Multilaterais de Comércio constantes nos Anexos 1A (Acordos Multilaterais de Comércio de Bens) e 1C (TRIPS), cuja natureza altere os direitos e as obrigações dos Estados membros, serão aplicáveis aos Estados membros que as aceitaram, quando houver aceitação por 2/3 dos votos, aplicando-se aos demais Estados membros posteriormente, quando de sua aceitação (OMC, 1994, art. X.3).

Neste caso, mediante voto da maioria qualificada de 3/4, a Conferência Ministerial indicará prazo para que as alterações, aceitas por 2/3 dos votos, devam ser aceitas pelos demais Estados membros. Dentro deste prazo, caso não acordem,

tais Estados membros terão a liberdade de retirar-se da OMC, somente nela podendo permanecer com o consentimento da Conferência Ministerial (OMC, 1994, art. X.3).

Dessa forma, as alterações às disposições do Acordo Constitutivo da OMC ou dos Acordos Multilaterais de Comércio dos Anexos 1A (Acordos Multilaterais de Comércio de Bens) e 1C (TRIPS), quando não excepcionadas no artigo X.2, cuja natureza altere direitos e obrigações dos Estados membros, vigorarão para todos eles quando da aceitação por 2/3 dos Estados membros (OMC, 1994, art. X.4).

Importante ainda destacar que, em se tratando do TRIPS, as emendas que sirvam meramente para incorporar níveis mais elevados de proteção dos direitos de propriedade intelectual, alcançados e vigentes em outros Acordos Multilaterais, e que tenham sido aceitos no contexto desses Acordos por todos os membros da OMC, poderão ser encaminhados ao Conselho de TRIPS e à Conferência Ministerial, para deliberação ((TRIPS, 1994, art. 71.2). Neste caso, a Conferência Ministerial poderá adotá-las sem outro processo formal de aceitação (OMC, 1994, art. X.6).

Quanto ao GATS, excetuando-se o disposto no artigo X.2 do Acordo Constitutivo da OMC, anteriormente destacado, as Partes I, II, e III, bem como os respectivos anexos, as alterações vigorarão para os Estados membros que as aceitaram mediante aceitação de 2/3, e, posteriormente, para os demais Estados membros, quando de sua aceitação (OMC, 1994, art. X.5).

Simetricamente, mediante voto da maioria qualificada de 3/4, a Conferência Ministerial indicará prazo para que as alterações, aceitas por 2/3 dos votos, devam ser aceitas pelos demais Estados membros. Dentro deste prazo, caso não acordem, tais Estados membros terão a liberdade de retirar-se da OMC, podendo nela permanecer com o consentimento da Conferência Ministerial (OMC, 1994, art. X.5).

As alterações das Partes IV, V e VI do GATS, e dos seus respectivos anexos, por sua vez, vigorarão para todos os Estados membros quando de sua aceitação por voto da maioria qualificada de 2/3 (OMC, 1994, art. X.5).

No tocante à decisão de aprovar as alterações no Anexo 3, que versa sobre o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais do Acordo Constitutivo, vigorará para todos os Estados membros quando de sua aprovação, por maioria simples, pela Conferência Ministerial (OMC, 1994, art. X.8).

A pedido dos Estados membros partes de um acordo comercial, a Conferência Ministerial poderá, por meio do consenso, incluí-lo no Anexo 4, de modo a torná-lo plurilateral. De igual modo, a pedido dos Estados membros partes de um Acordo

Plurilateral de Comércio, a Conferência Ministerial, poderá decidir, por maioria simples, retirá-lo do Anexo 4. As alterações de um Acordo Plurilateral de Comércio, a seu turno, serão regidas pelas disposições do Acordo em questão (OMC, 1994, arts. X.5-X.10).

Quanto às alterações aos Anexo 2 (Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias) e 3 (Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais do Acordo Constitutivo) do Acordo Constitutivo da OMC, as mesmas poderão ser propostas por qualquer Estado membro, mediante apresentação à Conferência Ministerial (OMC, 1994, art. X.8).

A decisão de aprovar as alterações ao Acordo Multilateral de Comércio contido no Anexo 2, sobre o Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), deverá ser tomada por consenso. As alterações vigorarão para todos os Estados membros quando da aprovação pela Conferência Ministerial (OMC, 1994, art. X.8).

Quando o ESC preveja que OSC deva tomar uma decisão, o processo decisional deverá observar o consenso, diga-se, “positivo”. Neste diapasão, considerar-se-á que o OSC deliberou por consenso quando nenhum Estado membro, presente em uma reunião, se opuser formalmente a uma proposta de decisão (ESC, 1994, art 2.4).

Já no âmbito de funcionamento do Órgão de Solução de Controvérsias, foi instituída a técnica do “consenso negativo”. À vista disso, no OSC, uma solicitação, de abertura de discussão, instituição de Painel ou recurso ao Órgão de Apelação, apenas poderá ser rejeitada se todos os Estados membros concordarem neste sentido.

O consenso negativo também atinge o âmbito de aprovação dos relatórios emitidos pelos Painéis ou pelo Órgão de Apelação, que apenas poderão ser rejeitados se o Órgão de Solução de Controvérsias decida não os adotar por consenso negativo (rejeição unânime de todos os membros) (ESC, 1994, art. 17).

Em razão de sua importância, o Acordo constitutivo da OMC tutela, em detalhes, o processo decisório a ser observado para a criação de normas ou para a alteração daquelas já existentes, constantes nos Anexos do Acordo Constitutivo da OMC, de 1994.

No tocante à tomada de decisão nos 3 instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, tem-se o seguinte ambiente:

- a) No âmbito da Rodada de desenvolvimento de Doha:
- i) Alterações legislativas nas disposições do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), bem como no Acordo Sobre Agricultura (ASA): negociações para o estabelecimento da extinção ou, ao menos, a melhor limitação das Medidas de Apoio Interno à agricultura, fazem parte do pacote único, segundo o qual “nada está aprovado até que tudo esteja aprovado”. Até o presente momento, nada foi aprovado, em virtude da não consecução do consenso, único mecanismo decisional até então adotado.
- b) No âmbito do Tratamento Especial e Diferenciado:
- ii) Alterações legislativas no Acordo Sobre Agricultura (ASA), para a fixação de mecanismos de Tratamento Especial e Diferenciado mais eficazes, destinadas ao atendimento das preocupações agrícolas e de desenvolvimento, têm sido submetidas, até o presente momento, às negociações que buscam o consenso, até o momento, contudo, sem entendimento.
- c) No âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC:
- i) A interpretação das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), que é um acordo da OMC, são submetidas ao consenso.
 - ii) A aprovação da nomeação de novos juízes ao Órgão de Apelação é submetida ao consenso.
 - iii) Alterações legislativas nas disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC) são submetidas ao consenso.
 - iv) A implementações de decisões, bem como recurso às decisões, são regidas pelo consenso negativo. No entanto, em virtude da paralisação do Órgão de Apelação, as decisões emitidas pelos Painéis, quando submetidas à recurso, ficam sem possibilidade de implementação, indefinidamente. Logo, basta que o Estado membro vencido no Painel apele da decisão desfavorável, para que possa se escusar do seu cumprimento por tempo indeterminado.

Em linhas gerais, apesar de permitida a tomada de decisão pelo sistema de votação, há o uso histórico da regra do consenso na Organização Mundial do Comércio. A busca pelo entendimento é positiva, porque coloca sobre a discussão um

teor valorativo e de solidariedade, para a tomada de decisão. A falta de consenso, contudo, pode prejudicar o andamento de todas as discussões, das mais simples às mais complexas.

5.2 O DESENVOLVIMENTO, A QUESTÃO AGRÍCOLA E O DISCURSO DOS ESTADOS MEMBROS

A liberalização do comércio internacional pode permitir maiores escalas de ganho, em razão do alargamento do mercado consumidor. Também pode proporcionar uma alocação mais eficiente dos recursos, em razão das opções e oportunidades de investimento. Tudo isso reverte em termos de desenvolvimento, que, no seu estágio máximo de consagração, foi elevado à categoria de direito humano, por meio da Declaração de Viena, de 1993, integrando, portanto, o objeto de tutela do Direito Cosmopolita.

As disposições do artigo 10, da Declaração de Viena, enfatizam a importância da cooperação e da existência de um ambiente econômico favorável, a nível internacional, para viabilizar a realização do direito humano ao desenvolvimento:

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais.

Conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

O desenvolvimento facilita o gozo de todos os direitos humanos, mas a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar a limitação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar entre si para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos que se colocam ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional efetiva com vista à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro no sentido da realização do direito ao desenvolvimento exige a adoção de políticas de desenvolvimento eficazes a nível nacional, bem como o estabelecimento de relações econômicas equitativas e a existência de um ambiente econômico favorável a nível internacional (ONU, 1993, grifo nosso).

O Direito ao desenvolvimento foi consagrado na Declaração de Viena, de 1993, tal como concebido na Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, cujo artigo 1º colocou todos os povos, ao lado de todos os

seres humanos, como titulares do “direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar” (ONU, 1986).

A Declaração de Viena também cuidou de apontar a cooperação entre os povos, bem como a existência de condições comerciais internacionais favoráveis, como veículos facilitadores da implementação do direito ao desenvolvimento. O disposto na Declaração de Viena também vai de encontro às premissas de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, fixadas na Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito ao Desenvolvimento:

Artigo 3º

§3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos (ONU, 1986).

A cooperação entre os povos ganhou destaque, tanto na Declaração das Nações Unidas Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, quanto na Declaração de Viena, de 1993, em virtude da conclusão de que o desenvolvimento facilita a realização de todos os direitos humanos.

A fim de facilitar a realização de todos os direitos humanos, conforme exige o direito ao desenvolvimento, é necessário atingir progresso econômico. Nesta perspectiva, embora o comércio internacional não sirva como mecanismo único do desenvolvimento, a abertura ao comércio exterior é considerada, por excelência, uma grande estratégia para o desenvolvimento, (Barral, 2006, p. 12).

Na Organização Mundial do Comércio, a liberalização do comércio internacional é tida como instrumento para o desenvolvimento. Essa premissa consta no Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, que dispõe que o livre estabelecimento das relações comerciais internacionais deve objetivar o pleno emprego, bem como a elevação dos níveis de vida e das receitas reais (OMC, 1994). Os objetivos listados se referem ao bem-estar dos povos e integram as exigências do desenvolvimento.

Em termos normativos, o compromisso da OMC, para com a consecução do desenvolvimento, foi consagrado na Declaração Ministerial de Doha, de 2001, que reconheceu, expressamente, que o comércio internacional pode desempenhar um

importante papel, na promoção do desenvolvimento econômico e no alívio da pobreza (OMC, 2001, on-line).

O mandato de desenvolvimento, consubstanciado na Rodada de Doha, previu que todos os povos devem se beneficiar do aumento de oportunidades, e ganhos de bem-estar, que o sistema multilateral de comércio pode gerar, com especial atenção às necessidades dos Estados menos desenvolvidos (OMC, 2001, on-line).

A Organização Mundial do Comércio tem importante papel na promoção do Direito ao desenvolvimento, de que são titulares “todos os indivíduos e todos os povos do mundo”. Vê-se que, ao menos formalmente, o mandato de desenvolvimento, da Rodada de Doha, foi tecido à luz dos ideais cosmopolitas, de solidariedade e de cooperação entre os Estados para o progresso da humanidade.

No mundo globalizado, o discurso sobre a proteção dos direitos dos cidadãos do mundo, nos processos de tomada de decisão, é relevante, porque propicia um palco de discussões sobre o tratamento igualitário dos interesses de todos os povos.

As instâncias internacionais especializadas, sobretudo as multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio, são ambientes que possibilitam a manifestação de vontade de uma comunidade cosmopolita global.

No entanto, na Organização Mundial do Comércio, a efetiva concretização do direito de todos os povos está longe de ser alcançada. O receio de “quebra” da soberania dos Estados, bem como a tendência protecionista que lhes é ínsita, colocam em “cheque” o avanço do projeto cosmopolita, já que obstaculizam o exercício da solidariedade entre os povos para o progresso da humanidade e a partilha desenvolvimento entre os diferentes Estados membros.

O comprometimento do exercício da solidariedade, entre os Estados membros da OMC, fica evidente a partir da análise do discurso motor do impasse da questão agrícola nos instrumentos de governança desta organização. Seja na esfera das negociações da Rodada de Doha, do Tratamento Especial e Diferenciado ou da atuação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), a efetiva tutela dos interesses dos Estados menos desenvolvidos não sobressai, diante do exercício de poder que impregna o discurso dos Estados desenvolvidos.

A falta de avanço nas negociações da Rodada de Doha, bem como a falta de conformidade do Tratamento Especial e Diferenciado, atinge diretamente a questão agrícola, interesse fundamental dos Estados menos desenvolvidos.

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2020, p. 6), importância da agricultura para os Estados menos desenvolvidos se dá porque o setor desempenha um papel importante nas economias de médio e baixo rendimento.

Neste sentido, dados do Banco Mundial indicam que a agricultura representa cerca de 70% do emprego, bem como mais de 16% por cento do PIB dos Países Menos Avançados (PMA). Nos países de rendimento médio, por sua vez, a contribuição da agricultura para o setor de emprego é de 27%, enquanto nos países de rendimento elevado o percentual é de apenas de 4% (UNCTAD, 2020, p. 6).

Além disso, 74% da população dos Países Menos Avançados e 54% dos países de rendimento médio vivem em zonas rurais. Somado a isso, aproximadamente 95% de todos os agricultores, bem como e 2/3 dos pobres do mundo vivem em zonas rurais dos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2020, p. 6).

Além disso, os produtos provindos da agricultura são relevantes não apenas por conta das receitas, mas também por conta das despesas. Em geral, a maior parte das despesas dos países, ou das famílias mais pobres, referem-se à alimentação. Isso faz com que os preços dos alimentos sejam relativamente mais importantes para as famílias pobres do que para as ricas (UNCTAD, 2020, p. 6).

Nos Países Menos Avançados, a contribuição da agricultura para o Produto Interno Bruto destes países, bem como o emprego, diminui em função do nível de desenvolvimento, afetando diretamente a sua população. Em certas regiões, grande parte da população está subalimentada (UNCTAD, 2020, p. 6). Portanto, para estes países, alavancar a agricultura, bem como o comércio exterior deste setor, não é apenas um interesse, mas uma necessidade fundamental.

A agricultura também é uma área de interesse fundamental para os Estados desenvolvidos. Contudo, essa importância se dá por motivos exatamente opostos àqueles tidos pelos Estados em desenvolvimento:

Colocar os produtos agrícolas na pauta de negociações de liberalização do comércio internacional tem pelo menos dois grandes significados: produtos agrícolas são quase tudo o que países pobres têm para comerciar competitivamente no exterior; e os países desenvolvidos somente podem ter produtos agrícolas competitivos no mercado externo se subsidiarem seus produtores e restringirem o acesso de produtos estrangeiros a seus mercados. Mas a questão é ainda mais complexa. Certos países em desenvolvimento necessitam

subsidiar ou proteger seus produtores, sob pena de a produção de certos bens tornar-se inviável (Aguillar, 2019, p. 489).

Altamente dependentes de sua economia agrária, Estados menos desenvolvidos tendem a taxar a agricultura e a subsidiar o consumo urbano de alimentos. De modo inverso, Estados desenvolvidos tendem a adotar um sistema de assistência aos produtores rurais, custeado pelos consumidores urbanos, sob o argumento de garantia da “segurança alimentar”. (Aguillar, 2019, p. 489).

Para o fim de garantir a alimentação de sua população, essa tendência de assistência aos produtores rurais, realizada pelos Estados desenvolvidos, foi notada, com mais intensidade, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Os vigorosos programas de subsídios estatais à agricultura ganharam força após 1980, quando, ultrapassada a linha de autossuficiência, os Estados desenvolvidos passaram a ser grandes exportadores líquidos de produtos agrícolas (Aguillar, 2019, p. 489).

Em sua defesa, os Estados desenvolvidos argumentam, no seu discurso, que as grandes somas de subsídios ao setor agrícola se justificam porque sua área agricultável é menor e mais cara, bem como a mão de obra é muito mais dispendiosa, quando comparada com os países em desenvolvimento (Aguillar, 2019, p. 489-490).

Os Estados desenvolvidos também discorrem que o clima frio, que prevalece na maior parte destes, não favorece o cultivo da maioria dos produtos agrícolas negociados no comércio internacional, razão pela qual não haveria prejuízo à concorrência em relação aos Estados menos desenvolvidos (Aguillar, 2019, p. 490).

Os Estados desenvolvidos ainda argumentam que a concessão de subsídios aos agricultores permite que continuem se dedicando a produzir bens, absolutamente inviáveis do ponto de vista econômico, apenas porque são compensados diretamente com abundantes recursos. Isso permite aos Estados desenvolvidos manterem uma boa distribuição geográfica de seus habitantes, apesar de terem uma grande densidade populacional, pois suas políticas protecionistas e de subsídio mantêm os produtores nas áreas rurais (Aguillar, 2019, p. 490).

Principalmente para os Estados europeus, a plena competitividade no setor agrícola representaria:

[...] não apenas uma perda de mercados para produtos importantes, mas também uma alteração significativa na política de ocupação do espaço urbano de suas grandes cidades. A partir do momento em que houvesse o fim dos subsídios, produtores rurais tenderiam a migrar

para as cidades, pressionando sobre seus equipamentos urbanos de transporte, saneamento, energia etc. (Aguillar, 2019, p. 490).

Por fim, os Estados desenvolvidos alegam que a agricultura é uma atividade singular, em termos estratégicos, que não pode ser tratada de forma idêntica à de produtos manufaturados, primeiro pelas razões de segurança alimentar, mas não apenas isso. A União Europeia, por exemplo, sustenta que a agricultura, no continente europeu, significa mais que comércio, representando um modo de vida, uma forma de preservação da cultura e do meio ambiente (Aguillar, 2019, p. 490).

Todos estes argumentos de discurso dificultam o avanço das negociações agrícolas na OMC, sobretudo na esfera da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Em que pese as dificuldades ocorridas ao longo dos anos, os Estados em desenvolvimento, auxiliados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), estão municiados de proposituras, essenciais ao atendimento dos seus interesses de consecução de progresso econômico e social.

No âmbito das negociações da Rodada de Doha, a maior questão na seara agrícola se refere à limitação do apoio global que distorce o comércio, bem como à definição de novos limites nesta área. Há, ainda, a discussão sobre o estabelecimento de regras mais rigorosas, para evitar que os subsídios se concentrem num pequeno número de produtos, em prejuízo do comércio internacional dos Estados membros menos desenvolvidos⁶¹.

Para a UNCTAD, para o melhor atendimento dos anseios dos Estados menos desenvolvidos, as negociações da Rodada de Doha, no tocante à concentração do apoio interno:

[...] poderiam incluir a limitação do apoio específico do apoio específico a produtos como valor monetário fixo, a fixação de um limite flutuante (por exemplo, em percentagem do valor da produção) e a introdução

⁶¹ Segundo a UNCTAD, a República da Coreia, a União Europeia, os Estados Unidos e o Japão estão entre os Membros da OMC que concentram o seu apoio em produtos como arroz, laticínios, milho, trigo, carne suína e carne bovina. As distorções que afetam produtos agrícolas específicos podem ter um impacto especial nos PMA, por exemplo, em mercados de exportação como o algodão, o açúcar e certas frutas, produtos hortícolas e frutos secos; em produtos alimentares de base como o arroz, o milho e outros cereais secundários; e em sectores de importação concorrencial, como o das aves de capoeira. UNCTAD. **Manual para as negociações comerciais sobre a agricultura**. Train forTrade II. Programa Conjunto UE-CENUCED para Angola. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2020, p. 33. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncdmisc2020d1_pt.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

progressiva de cortes, até aos níveis máximos autorizados de apoio, durante um período acordado. Ao dar prioridade às ações relativas às distorções comerciais que afetam negativamente os PMA e, em particular, o apoio a produtos importantes para esse grupo de países, os Membros da OMC poderão assegurar que os progressos neste domínio contribuam para objetivos mais vastos de desenvolvimento sustentável (UNCTAD, 2020, p. 34).

A fixação de modalidades e limites à concessão de subsídios ao setor agrícola, por meio das Medidas de Apoio Interno, é a questão mais complexa inserida nas negociações, que, neste ponto, encontram-se bloqueadas. O progresso da Rodada de Roda depende, então, do consenso sobre o que seria justo e razoável neste contexto, o que é dificultado pelos diferentes pontos de vista que os Estados membros têm sobre os tipos de apoio que prestam, aos seus agricultores, e o impacto que as políticas que implementam causam sobre o mercado agrícola mundial.

Para o melhor atendimento dos anseios dos Estados menos desenvolvidos, o Tratamento Especial e Diferenciado, consagrado no Acordo Sobre a Agricultura, também necessita de melhor abordagem. As disposições fixadas no ASA não se mostraram suficientes, ou não foram aplicadas. Além disso, muitos Estados em desenvolvimento não puderam utilizar as possibilidades de forma eficaz, por uma série de questões, como as que envolvem a implementação de escala de tarifas, a mudança de caixa e a ajuda alimentar (UNCTAD, 2020, p. 37).

A grande maioria dos Estados concorda quanto a necessidade de um tratamento equitativo entre parceiros desiguais, no sistema de comércio internacional, em razão das assimetrias entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, seja por razões de dimensão, competitividade e capacidades humanas, de abastecimento, institucionais e regulamentares (UNCTAD, 2020, p. 37).

O Tratamento Especial e Diferenciado deve ser reconhecido como um instrumento de recuperação do atraso, em relação ao sucesso comercial. Por conseguinte, as negociações deverão produzir um resultado que seja condizente com a ambição desenvolvimentista, estabelecida no mandato de Doha. Dentre as grandes opções nas negociações, uma delas é encontrar uma extensão de Tratamento Especial e Diferenciado que possa ser aceita por todos os Estados membros (UNCTAD, 2020, p. 37).

A Declaração Ministerial de Doha forneceu condições qualitativas para o Tratamento Especial e Diferenciado, para que possa se mostrar “operacionalmente eficaz” e satisfaça as “necessidades de desenvolvimento”. Os Estados em

desenvolvimento, a seu turno, indicam que necessitam de: segurança alimentar, desenvolvimento rural, redução da pobreza e diversificação dos produtos. As medidas necessárias para satisfazer estas necessidades, contudo, continuam por ser acordadas (UNCTAD, 2020, p. 38).

As disposições atuais de Tratamento Especial e Diferenciado são destinadas a todos os Estados em desenvolvimento. Para o atendimento das reais “Necessidades de desenvolvimento”, as novas normativas de Tratamento Especial Diferenciado, a serem acordadas, poderiam dar respostas às preocupações, agrícolas e de desenvolvimento, específicas de cada Estado. Segundo a UNCTAD (2020, p. 38), “Isto significaria que o grau de TED dependeria da capacidade de produção agrícola e comercial do país”. Esta abordagem é favorecida por Estados em desenvolvimento e por grandes Estados desenvolvidos, contudo, também não foi objeto de acordo.

A falta de acordo entre os Estados membros importa em entraves à boa tutela da questão agrícola, como vetor de desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio. Esta dificuldade, evidenciada pela abordagem da agricultura no âmbito das negociações na Rodada de Doha e no âmbito de incidência do Tratamento Especial e Diferenciado, ainda foi agravada pela paralisação do Órgão de Apelação do OSC.

Embora existam diversas proibições à concessão de subvenções ao setor agrícola, não raro, os Estados membros se utilizam de possíveis brechas nos Acordos da OMC, na tentativa de legitimar o uso de medidas, que, em verdade, lhes são vedadas e são utilizadas com a finalidade única de lhes conceder vantagem concorrencial, no comércio agrícola internacional.

Na seara de governança do Órgão de Solução de Controvérsias, o deslinde de disputas é capaz de afastar a manutenção ou a instituição de subsídios agrícolas, concedidos em percentual superior aos limites previstos nos acordos da OMC.

A atuação do OSC é extremamente relevante, para a garantia de equânime participação dos Estados membros no mercado agrícola internacional, especialmente dos Estados menos desenvolvidos, cuja economia é altamente movida pela exportação de produtos provindos da agricultura.

Em que pese a importância do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, para a estabilização do comércio internacional, a paralisação do Órgão de Apelação, ocorrida no final de 2019, foi sentida duramente.

A inefetividade do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), tem reflexos para todos os Estados membros, mas atinge, especialmente, aqueles menos

desenvolvidos, que têm no OSC uma das poucas garantias de que as normativas, estabelecidas nos acordos da OMC, serão cumpridas, em primazia da tutela dos interesses que lhes são essenciais, como a agricultura.

Por ocasião do bloqueio à nomeação de novos juízes aos cargos vagos, o governo dos Estados Unidos externalizou as suas preocupações, ainda no ano de 2018, com respeito à atuação do Órgão de Apelação, considerando-a conflitante com as regras estabelecidas nos Acordos da OMC.

Na prática, a paralisação do Órgão de Apelação significou a inefetividade do próprio mecanismo de solução de conflitos, já que quando a parte insatisfeita impugna o relatório emitido pelo Painel, a disputa fica indefinidamente suspensa, em razão da inatividade da instância recursal do Órgão de Solução de Controvérsias.

Dentre os argumentos aventados pelos Estados Unidos, foi suscitado que os relatórios de apelação interpretavam extensivamente o texto que estabelecido pelos Acordos da OMC, em diversas áreas, restringindo a capacidade do governo americano de regulamentar o setor público e estabelecer proteção contra práticas comerciais desleais (OMC, 2018d).

Ainda foi aventado que o Órgão de Apelação emitiu opiniões consultivas, sobre questões não necessárias para resolver uma disputa, além de ter revisado a apuração dos fatos do painel, apesar dos recursos limitarem-se às questões jurídicas. E que, embora os Estados membros não tenham concordado com um sistema de precedentes na OMC, o Órgão de Apelação afirmou que os Painéis deveriam seguir os seus relatórios, havendo, ainda, desconsiderado, continuamente, o prazo obrigatório de 90 dias para a apreciação dos recursos (OMC, 2018d).

O governo americano lançou mão de outros argumentos, inclusive procedimentais, para justificar o veto à nomeação de novos juízes ao Órgão de Apelação, justificando que as suas preocupações não vinham sendo atendidas. Em vista disso, após a paralisação do Órgão de Apelação, medidas de alteração ao ESC foram propostas pelos Estados membros da OMC, para sanar tais preocupações.

Dentre as medidas propostas, destacam-se as abordadas no documento conhecido como *Walker Principles*⁶², que foram presididas pelo Embaixador da Nova Zelândia, David Walker, ainda no ano de 2019. No texto apresentado à atuação do Órgão de Apelação, foi proposto, dentre outros: vedação à revisão de fatos e de

⁶² *Walker Principles* – Princípios de Walker.

legislações domésticas; vedação à emissão de opiniões consultivas; definição de que precedentes não são vinculantes; previsão de que as recomendações e decisões não poderiam estender ou restringir direitos e obrigações, previstos nos acordos da OMC; obrigatoriedade de emissão dos relatórios em até 90 dias (OMC, 2019).

Apesar da insurgência contra o Órgão de Apelação, desde 2019, os Estados Unidos não anuíram a qualquer alternativa à reativação desta instância, havendo, ainda, praticado reiterados vetos às novas tentativas de nomeação de juízes. Essa situação denota a satisfação do governo norte-americano com a inefetividade do mecanismo de solução de conflitos da OMC.

Importante ressaltar que, no âmbito do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias, o Programa de Trabalho da Declaração Ministerial de Doha, no artigo 30, dispôs o compromisso dos Estados membros na efetivação de negociações que pudessem promover melhorias e esclarecimentos no ESC, que refletiriam na atuação do Órgão de Solução de Controvérsias (OMC, 2001, on-line).

Neste aspecto, a efetivação de alterações, nas normativas do ESC, poderia resultar em melhores práticas procedimentais, à exemplo da atuação do Órgão de Apelação. Não apenas isso, poderia resultar no estabelecimento de mecanismos que melhor amparassem as dificuldades enfrentadas pelos Estados membros em desenvolvimento, sobretudo no tocante aos efeitos econômicos que podem advir do desenrolar da controvérsia e da implementação de medidas de retaliação.

Diferentemente das negociações sobre as Medidas de Apoio Interno e de melhores disposições sobre o Tratamento Especial e Diferenciado, na seara da agricultura, que fazem parte do pacote único a ser acordado na Rodada de Doha, o melhoramento das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), pode ser acordado em separado. Contudo, não houve acordo entre os Estados membros em nenhum destes aspectos.

Em razão da força econômica que detêm e, sobretudo, por conta da sistemática de votação vigente na OMC, baseada no consenso, os interesses dos Estados membros desenvolvidos sobressaem. Na seara da agricultura, tal sistemática prejudica essencialmente os anseios de progresso dos Estados menos desenvolvidos, que têm nas exportações agrícolas a maior esperança de alavancar as suas economias.

Em última análise, a regra do consenso facilita a defesa de interesses nacionais na seara agrícola, em detrimento da solidariedade e da cooperação entre

os povos para o progresso da humanidade. Essa estrutura prejudica a própria consecução do projeto de desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio.

5.3 AÇÃO COMUNICATIVA E MANUSEIO DA REGRA DO CONSENSO NAS NEGOCIAÇÕES QUE AFETAM A QUESTÃO AGRÍCOLA

O impasse da questão agrícola da Organização Mundial do Comércio revela que, embora unidos em uma instância de governança global de impulso ao desenvolvimento, por meio da liberalização do comércio internacional, no aspecto decisional, o discurso dos Estados desenvolvidos está pautado em um esforço estratégico, restando, pois, prejudicada a ação comunicativa.

Analisar a postura discursiva dos Estados, por meio de sua atuação na esfera de negociação e decisão da OMC, a partir da Teoria da Ação Comunicativa, proposta por Jurgen Habermas, não é tarefa impossível.

Os argumentos utilizados pelos Estados economicamente mais fortes, para bloquear todo o sistema de governança para o desenvolvimento na OMC, evidencia o uso de um agir estratégico, egoísta, que segue em busca de um fim, procurando maximizar vantagens e minimizar perdas, tal como identificado nos estudos de Jurgen Habermas.

No sentido oposto ao agir estratégico, Jürgen Habermas coloca o conceito de agir comunicativo, que pressupõe a possibilidade de questionar o que foi exposto ou aceitar, total ou parcialmente, os termos propostos em uma negociação. Neste ponto, em um primeiro momento, aparenta que a falta de consenso na OMC derivaria desse agir, já que aquilo que está em negociação, após várias tentativas, segue sem acordo.

No entanto, para que o agir comunicativo realmente se desenvolva, é necessário que as partes que discursam, e aquelas que ouvem, se reconheçam mutuamente, em condições de igualdade, e que todos estejam preparados para rever a posição inicial, dela se afastando caso necessário (Miniuci, 2005, p. 78).

Para que tais pressupostos possam ser cumpridos, é preciso que as partes que discursam, e aquelas que ouvem, compartilhem, de modo prévio, do mesmo “mundo da vida”, entendido como a união de experiências culturais, religiosas e históricas, que no espaço do tempo edificam um saber comum, aceito por todos (Miniuci, 2005, p. 78). O atendimento desses elementos torna possível extrair os princípios capazes de

fundamentar pretensões de validade do discurso comunicativo, com vistas ao consenso.

Importante destacar que, na Teoria da Ação Comunicativa, Jürgen Habermas (2012b, p. 230) apresenta o mundo da vida como aquele em que está organizada a sociedade, pautada na religião e nas relações de parentesco. Em virtude da evolução das relações de troca, as estruturas da sociedade foram modificadas, havendo delegação de poderes a uma instância superior organizadora, o Estado, fazendo surgir o sistema formado pelo poder e pelo dinheiro, cujo âmbito das ações, que são estratégicas, influenciam o mundo da vida.

Portanto, em Jürgen Habermas, o sistema se apresenta como resultado de uma evolução do mundo da vida. Nas relações internacionais, contudo, essa separação nítida pode não existir. O que se apresenta são instituições formadas “[...] a partir da delegação de poderes dos Estados, os quais, conforme o caso, podem concordar em se submeter tanto a uma autoridade investida de poderes decisórios como simplesmente à decisão da maioria [...]” (Miniuci, 2005, p. 79-80). Portanto, pode existir a necessidade de acatar uma determinada decisão com a qual os Estados podem não ter necessariamente concordado.

É preferível conceber que as relações internacionais apresentam tanto a ação estratégica, característica do sistema, como a comunicativa, que, nos estudos de Jürgen Habermas, pertence ao mundo da vida. Nesse panorama, as ações estratégicas e comunicativas se entrelaçam (Miniuci, 2005, p. 80-81).

É preciso destacar que, nas relações internacionais, o discurso não é apenas o ponto de partida, nem o resultado das negociações, sendo necessário considerar, efetivamente, o processo interativo de negociação. Portanto, é do ponto de vista da interação que se torna possível identificar, dentre as ações observadas, quais são estratégicas e quais são comunicativas (Miniuci, 2005, p. 80-81).

Embora falar em um “mundo da vida” nas relações internacionais seja uma questão complexa, é possível admitir que possa haver ao menos um “mundo da vida internacional artificial”, marcado por variados costumes, valores, idiomas e identidades, a depender das regiões do mundo e dos temas (Miniuci, 2005, p. 81).

É importante destacar que a evolução desse “mundo da vida” nas relações internacionais nem sempre aponta para o sentido da aproximação das gentes. Em muitas situações, alguns fatores, como a religião e o nacionalismo, apenas se prestam

a unir determinado grupo de gentes, mantendo-as afastadas das demais (Miniuci, 2005, p. 81).

Além disso, ao analisar o “mundo da vida” nas relações internacionais, não é possível saber qual deve ser, nas atuais circunstâncias, a dimensão necessária do reservatório de experiências comuns entre os Estados, para que possam se comunicar de maneira razoável, reconhecendo-se mutuamente, em condições de igualdade, para, enfim, legitimar o discurso com vistas à ação comunicativa.

Contudo, as dificuldades apontadas não podem ser empecilho para que se possa proceder ao exame das relações internacionais, pela ótica da comunicação, ainda que seja necessário considerar a ação comunicativa, de Jürgen Habermas, do ponto de vista normativo ideal (Miniuci, 2005, p. 82).

Não é porque os atores internacionais agem, de modo geral, orientados pelo interesse, que a ação egoísta seja o único modo de ação possível. Embora a ação dos Estados seja estratégica, eles podem cooperar entre si, buscando a satisfação de interesse próprio. É da análise do processo comunicativo entre esses atores que é possível extrair critérios para avaliar como de fato pode ocorrer essa cooperação internacional (Miniuci, 2005, p. 82-83).

A racionalidade de um diálogo entre Estados, que agem de acordo com seus próprios interesses, exige que os participantes tenham acesso à informação, para conhecer todos os dados do problema. Deveras “Nos fóruns internacionais os atores sentam-se à mesa não para ensinar e aprender, mas para negociar, e a informação desempenhará papel determinante do sucesso ou insucesso dos interlocutores” (Miniuci, 2005, p. 83).

Em posse da informação e estabelecido o plano de discussão, os Estados poderão avançar na busca de um entendimento, a fim de estabilizar o discurso, assegurar expectativas e dar prosseguimento à cooperação. Em sede de negociação, normativas são aprovadas, com inclusão daquelas que irão regular os termos dos debates, que ocorrerão no decorrer do processo cooperativo (Miniuci, 2005, p. 84).

As normas determinam o fenômeno a ser discutido e problematizado e o plano em que deve ocorrer o diálogo. Contudo, as normas não necessariamente regulam a distribuição de conhecimento para participar do diálogo (Miniuci, 2005, p. 84).

Como as normas são de natureza distinta e, de modo igualmente distinto, determinam o desdobramento do diálogo, apenas no caso concreto será possível identificar se as regras estabelecidas à comunicação asseguram às condições ideais,

já que impostas pela racionalidade de atores que agem estrategicamente. Mais que isso, no plano internacional, há dificuldade em definir como se dá a passagem da ação estratégica para a comunicativa (Miniuci, 2005, p. 84-85).

Em vista disso, a melhor análise se concentra no campo da discussão, no ambiente de negociação da matéria objeto de análise. Nesse ínterim, o acesso desigual ao melhor conhecimento disponível tem o condão de manipular o debate entre os participantes, já que, desprovidos de informação, não poderão contestar a validade das asserções formuladas (Miniuci, 2005, p. 85).

Apenas quando os participantes de um discurso buscam o entendimento mútuo é que se torna possível avaliar uma reivindicação de validade. Dessa maneira, a racionalidade comunicativa somente pode ser possível quando o objetivo final seja o entendimento mútuo e quando os participantes da discussão compartilham o mesmo sentido, seja das expressões simbólicas, seja da linguagem.

O consenso, por sua vez, deve provir de um processo dialógico e deve ser entendido como pressuposto do discurso e não como uma meta, já que a consecução do consenso pode não ser definitiva. Nesta lógica, a orientação para o entendimento mútuo apenas se torna possível se os atores envolvidos assumirem a possibilidade do consenso.

Na seara da Organização Mundial do Comércio, bem como das demais organizações internacionais, o campo de tomada de decisões constitui um dos ambientes que impõem as maiores dificuldades de atuação para os Estados, especialmente para aqueles economicamente menos favorecidos.

Como resquício do processo decisional implementado na seara do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1947, após a fundação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, as decisões devem ser tomadas, em sua maior parte, por consenso, exigindo-se, ainda, unanimidade, para questões sensíveis.

Note que o consenso não significa unanimidade. Enquanto na sistemática de unanimidade, todos os votos devem ser favoráveis, na sistemática do consenso nenhuma delegação, que se faz representada em uma reunião, se opõe a uma proposta (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 25).

O mecanismo do consenso objetiva alcançar resultados mais legítimos e eficazes. Por intermédio do consenso, entende-se que cada Estado membro pode participar ativamente de todas as discussões da OMC. Neste sentido, expõem Bernard M. Hoekman e Petros C. Mavroidis (2007, p. 4):

Como é frequentemente sublinhado pelos membros, a OMC é uma organização dirigida pelos membros, onde cada signatário tem voz. Mesmo o menor interveniente pode fazer ouvir a sua voz, porque a tomada de decisões é essencialmente com base sem consenso. Assim, os países pequenos podem expressar seus pontos de vista e podem bloquear propostas que não apoiam.

Não obstante o discurso de busca por maior legitimação e aceitação, que fundamenta o uso da sistemática do consenso, o regramento pode se tornar um problema, quando manuseado por um Estado signatário no intuito de alcançar objetivos próprios ou, alternativamente, bloquear o progresso de uma questão que não lhe seja vantajosa. Mais que isso, o consenso também acaba se tornando um mecanismo que permite que uma minoria poderosa convença a maioria menos poderosa a ceder (Malhotra, 2004, p. 150).

Além disso, a necessidade de um consenso formal tem aumentado o número de processos informais (Malhotra, 2004, p. 150). Para chegar a possíveis acordos, a abordagem adotada, sobre questões controversas, é realizada por meio de reuniões, designadas “Salas Verdes”, que envolvem pequenos grupos, que contam com a participação dos diretores e dos Estados membros.

Por um lado, à medida que a questão sobre debate seja levada para deliberação na Conferência Ministerial, é esperado que já tenha sido consensualmente negociada anteriormente, em razão do avanço do diálogo promovido nas “Salas Verdes”.

Por outro lado, os processos informais de consenso, explicitados por meio das “Salas Verdes”, tornaram-se muito mais influentes nas tomadas de decisões da OMC do que os próprios processos formais. Essas reuniões informais, sobre questões e acordos específicos, nas quais se chega ao consenso a portas fechadas, também impossibilitam que os Estados em desenvolvimento reúnam a força numérica necessária para corrigir os desequilíbrios que os prejudicam, nas negociações comerciais (Malhotra, 2004, p. 133-152).

Embora aparente ser resultado da ação comunicativa entre os Estados membros, o discurso de consenso, no seio das discussões da Organização Mundial do Comércio, pode ser apenas a manifestação pura do “agir estratégico”, em que cada participante procura defender e impor as suas posições, sem predispor-se a revê-las ou questionar a real legitimidade das premissas.

Além disso, as normas reguladoras do diálogo na OMC não ofertam garantia contra ações dissimuladas, tendentes a ludibriar o interlocutor, que pode não saber, se o que se discute, é mais conveniente para todos ou somente para alguns. Ademais, o poderio dos Estados membros economicamente mais fortes tende a ditar os rumos das discussões.

Na OMC, a existência de diversos e divergentes interesses entre os Estados membros faz com que o desenrolar das negociações, com vistas ao entendimento, seja uma tarefa complexa. E é neste ambiente de complexidade que estão as negociações e as tomadas de decisão, sobre a agricultura, interesse fundamental dos Estados membros em desenvolvimento, no âmbito dos 3 mecanismos de governança para o desenvolvimento da OMC, quais sejam, a Rodada de Doha, o Órgão de Solução de Controvérsias e o Tratamento Especial e Diferenciado.

No âmbito de governança das negociações da Rodada de Doha, em razão da importância da questão agrícola para os Estados membros menos desenvolvidos, a agricultura foi colocada no centro das discussões. Por conta disso, o artigo 13, do Programa de Trabalho da Declaração Ministerial de Doha, dispôs o compromisso dos Estados membros na efetivação de negociações que pudessem promover, por exemplo, melhorias substanciais no acesso aos mercados e reduções substanciais das Medidas de Apoio Interno, que distorcem o comércio (OMC, 2001, on-line).

Contudo, na contramão do compromisso assumido no ano de 2001, as negociações da Rodada de Doha, na seara da agricultura, foram marcadas por impasses, sobretudo no tocante aos subsídios ao setor agrícola, havendo avanço significativo apenas no ano de 2015, quando foi acordada a eliminação dos subsídios à exportação, por meio da edição do Protocolo de Nairóbi.

As Medidas de Apoio Interno, que distorcem o comércio internacional, continuam plenamente vigentes e sem um horizonte de redução. A falta de avanço nas negociações da Rodada de Doha, no âmbito da agricultura, especialmente no tocante à definição das modalidades, para a incidência de redução progressiva das Medidas de Apoio Interno, revela não apenas os interesses antagônicos dos Estados membros desenvolvidos e em desenvolvimento, mas a falta de solidariedade e de cooperação entre eles, cujo discurso é puramente estratégico.

Sem uma regulamentação multilateral mais restritiva, as políticas de proteção e incentivo ao setor agrícola, contribuem para aumentar, ainda mais, as desigualdades entre os Estados ricos e pobres. Setores subsidiados tendem a produzir excedentes,

que acabam sendo negociados no comércio internacional, estabelecendo uma concorrência desleal com produtores não subsidiados.

No âmbito de governança do Tratamento Especial e Diferenciado, as normativas do Acordo Sobre Agricultura (ASA) concederam aos Estados membros em desenvolvimento maior flexibilidade para implementar compromissos sobre subsídios, isentando-lhes de reduções ou concedendo-lhes maiores prazos para implementá-las.

O Tratamento Especial e Diferenciado, na seara da agricultura, também foi contemplado no Programa de Trabalho da Declaração Ministerial de Doha. À vista disso, o artigo 13 dispôs o compromisso dos Estados membros na efetivação de negociações que levassem em consideração a particular condição dos Estados membros menos desenvolvidos, para que houvesse efetivo atendimento de suas necessidades de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (OMC, 2001, on-line).

Contudo, o Tratamento Especial e Diferenciado, aos Estados membros em desenvolvimento, não assegura a eles a equânime participação no comércio agrícola internacional. Apesar de autorizados, boa parte dos Estados menos desenvolvidos não tem condições econômicas de subsidiar adequadamente a sua produção interna. Noutra banda, Estados membros desenvolvidos mantêm fortes políticas de concessão de subsídios à agricultura.

Para exemplificar, as regras atuais do Acordo Sobre Agricultura permitem que 97% do apoio autorizável, da caixa amarela, seja concedido pelos países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE)⁶³ ou para tarifas em muitos Estados desenvolvidos, que são fixadas a muitas centenas por cento para alguns produtos sensíveis. Este montante é superior ao que os Estados em desenvolvimento podem impor aos seus produtos sensíveis (UNCTAD, 2020, p. 37).

No tocante ao melhoramento das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), embora possa ser acordado em separado dos demais compromissos em negociação na Rodada de Doha, o consenso ainda é tido

⁶³ Atualmente, a OCDE integra um total de 38 Estados membros: Áustria, Austrália, Alemanha, Bélgica, Canadá, Colômbia, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, EUA, Estônia, Eslovênia, Eslováquia, França, Finlândia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça, Turquia. A UE possui o estatuto de observador, sendo que os seus representantes podem participar nas discussões da Organização, muito embora não possuam direito de voto ou possam tomar parte na adoção dos instrumentos legais. OCDE. **Our global reach.** Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), 2022, on-line. Tradução nossa. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

como necessário para possibilitar a reativação do Órgão de Apelação, por meio da aprovação à nomeação de novos juízes.

A falta de avanço da questão agrícola, na esfera dos 3 mecanismos de governança para o desenvolvimento da OMC, prejudica a efetividade do projeto de desenvolvimento global, encampado pela Organização Mundial do Comércio.

Isso acontece porque, utilizando-se estrategicamente da regra do consenso, os Estados membros desenvolvidos se recusam a perder qualquer parcela de participação no mercado internacional, em prejuízo da partilha do desenvolvimento aos Estados economicamente menos favorecidos e altamente dependentes do desempenho da agricultura, no mercado de exportações.

5.4 POSSIBILIDADE DE ASCENÇÃO DO SISTEMA DE TOMADA DE DECISÃO POR VOTAÇÃO PARA O AVANÇO DA QUESTÃO AGRÍCOLA

As regras do sistema multilateral de comércio, oriundas da Organização Mundial do Comércio (OMC), em um contexto de governança global, são essenciais para assegurar eficiência, previsibilidade e transparência das relações comerciais internacionais, de modo a manter e intensificar os fluxos de trocas entre os Estados, com vistas ao desenvolvimento.

A despeito da criação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, Alberto do Amaral Júnior destaca que:

Em compasso com as mudanças trazidas pela globalização, a OMC é um sistema de regras que ordena o mercado mundial ao definir os comportamentos lícitos e ilícitos, além de prever mecanismos que garantam o cumprimento das suas normas. Instrumento vital para a manutenção da ordem, as regras econômicas são o produto de compromissos entre Estados, que não raro possuem interesses distintos (Amaral Júnior, 2015, p. 431).

Dentro deste entendimento, a necessidade de ordenação do mercado internacional é ponto justificador da instituição da OMC e de sua relevância para as relações econômicas globalizadas.

No mesmo sentido, Celso Lafer (1998, p. 145), discorre que a OMC e as suas normas são essenciais, porque o mercado não opera no “vazio”, ou seja, é uma ordem que requer regulamentação. Daí a necessidade de criação de um sistema multilateral de comércio internacional que, num patamar superior e com atenção a princípios

basilares, tenha competência e legitimidade para limitar a discricionariedade das soberanias nacionais, promovendo o bem-estar geral de todos os seus Estados membros.

Os resultados do comércio internacional, por sua vez, são de extrema relevância, porque estão inseridos num contexto de promoção do desenvolvimento econômico e social dos Estados membros. A atuação da OMC, conquanto ligada à remoção das barreiras ao comércio mundial, deve refletir um horizonte de alívio da pobreza, a fim de que todos os povos se beneficiem do aumento de oportunidades, e ganhos de bem-estar, que o sistema multilateral de comércio pode gerar.

No contexto das organizações internacionais, o desenvolvimento dá um novo sentido à governança global, pois significa o “[...] exercício de autoridade política na gestão de recursos, para o desenvolvimento econômico e social” (Bento, 2007, p. 195).

Ressalte-se que:

[...] governança global não é apenas um projeto inspirado em princípios normativos. Ao contrário, trata-se de uma realidade emergente. Admitir a existência de uma governança no âmbito internacional, ainda que incipiente, implica reconhecer que os Estados soberanos se encontram atualmente imersos em uma vasta teia de organizações, instituições e regimes internacionais que exercem autoridade e regulam uma série de atividades [...] (Bento, 2007, p. 192).

No cenário internacional, a Organização Mundial do Comércio exerce governança global com relação a uma ampla cadeia de matérias. Ela favorece a cooperação por meio de um ambiente que estimula a troca de compromissos políticos comerciais, bem como a fixação de normas de conduta comuns. A OMC ainda exerce autoridade sobre a conformação das normas jurídicas e sobre a política interna de seus Estados membros. O estabelecimento de um sistema eficiente de governança global, relacionada com comércio, é imprescindível ao alcance dos objetivos internacionais de desenvolvimento (Deibert, Peres, 2014, p. 224).

Celso Lafer (1998, p. 265) sugere que Estados em desenvolvimento devem considerar a OMC a melhor instância para forjar poder pela ação conjunta, porque a organização permite a elaboração de normas e de pautas de conduta de gestão, do espaço da globalização.

Na OMC, esse amplo espaço para negociações e tomadas de decisão, favorece melhores condições de participação dos Estados no comércio internacional,

com vistas à consecução do desenvolvimento, especialmente no âmbito da Rodada de Doha, do Órgão de Solução de Controvérsias e do Tratamento Especial e Diferenciado.

Contudo, as negociações sobre a limitação das Medidas de Apoio Interno à agricultura, inseridas na Rodada de Desenvolvimento de Doha, permanecem sem avanços significativos. De igual modo, a fixação de mecanismos de Tratamento Especial e Diferenciado mais eficazes no campo agrícola, continuam sem avanço, já que as discussões também estão inseridas na referida Rodada. E sobre tais negociações recai o uso histórico da necessidade de consenso e o princípio do compromisso único, segundo o qual, “nada está acordado sem que tudo esteja acordado”.

De modo geral, cada organização internacional prevê, nos seus instrumentos constitutivos, a sistemática para a tomada de decisões, a partir do estabelecimento da necessidade de manifestação de um quórum mínimo, para a aprovação de questões submetidas à votação.

Há diferentes modalidades de sistemas de votação: por consenso; por maioria qualificada; por maioria qualificada, mas com o aceite de alguns Estados específicos; e, por unanimidade (Varella, 2019, p. 140).

Marcelo Dias Varella (2019, p. 140) destaca que:

A aprovação por unanimidade é cada vez mais rara. Algumas instituições, como a Organização Mundial da Propriedade Industrial (OMPI), por exemplo, apenas adota novas normas com o consenso dos Estados-membros. Com o processo de internacionalização do direito e o aumento do número de membros nas Organizações Internacionais universais, a necessidade de unanimidade vem sendo substituída pela aprovação por unanimidade formal ou consenso (que não inclui as abstenções), pela maioria qualificada ou mesmo pela maioria simples. A aprovação por maioria qualificada (dois terços) é encontrada em grande parte das organizações multilaterais [...].

Segundo Marcelo Dias Varella (2019, p. 140), a aprovação por maioria qualificada, de 2/3 por exemplo, é encontrada em grande parte das organizações multilaterais. No entanto, a regra “um Estado, um voto”, baseada no princípio da igualdade soberana, não é adotada em determinadas organizações internacionais, que usam outros critérios específicos.

No Fundo Monetário Internacional (FMI), a quantidade de votos depende da quantidade de cotas subscritas pelos Estados membros. Logo, a maioria qualificada

pode ser obtida com o voto de uma minoria numérica de Estados. Já na Organização das Nações Unidas (ONU), além da aprovação pela maioria dos Estados, os Estados membros permanentes do Conselho de Segurança não podem se opor a uma resolução, para que esta seja aprovada (Varella, 2019, p. 140).

Enquanto a aprovação por maioria qualificada configura o sistema usualmente empregado nas organizações internacionais multilaterais, a exigência de unanimidade ou de consenso se encontra em desuso, já que acaba por prolongar ou, até mesmo, jamais alavancar a discussão de qualquer nova matéria.

Na Organização Mundial do Comércio, o uso da regra do consenso torna as negociações complexas e reforça tendências conservadoras do sistema multilateral (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 25).

Embora o consenso seja a prática regularmente adotada, é possível recorrer à votação “um membro – um voto”. Neste sentido, expõe o artigo IX.1 do Acordo Constitutivo da OMC (1994) que, quando não for possível adotar uma decisão por consenso, a matéria em questão será decidida por votação. Logo, quando o consenso não puder ser alcançado, uma votação por maioria simples é, em princípio, suficiente (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 26).

Contudo, adotando-se a votação “um membro – um voto”, quando se tratar de alterações relativas à princípios gerais e fundamentais, como a Cláusula da Nação Mais Favorecida ou o Tratamento Nacional, é necessário unanimidade de votos, para que a proposta de alteração possa ser acolhida (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 26).

Não apenas isso. A interpretação das disposições dos acordos da OMC, bem como as decisões sobre dispensas das obrigações para um Estado membro, exige aprovação por maioria de 3/4 dos votos. Quando não tratem de princípios gerais e fundamentais, as demais alterações legislativas dependem da aprovação por maioria de 2/3 dos votos (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 26).

Quando não for especificado de outra forma, e quando o consenso não puder ser alcançado, é possível obter aprovação de uma matéria por maioria simples. Entretanto, na Organização Mundial do Comércio, um Estado membro não está vinculado a qualquer alteração que tenha sido aprovada em uma votação a qual tal Estado tenha expressamente se oposto, e a alteração promovida vise alterar os seus direitos e obrigações (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 26).

Quando um Estado membro não aceite uma alteração, a Conferência Ministerial poderá conceder-lhe uma derrogação⁶⁴ ou solicitar que tal Estado se retire da OMC. Contudo:

Como esta última opção faz pouco sentido se diz respeito a um país grande, e é pouco provável que os países pequenos “valham a pena”, isto não é algo que se possa esperar que aconteça. Além disso, deve notar-se que as alterações legislativas, na prática, são implementadas como parte de uma negociação multilateral mais ampla. Na prática, a votação não ocorre. Os membros da OMC decidiram não aplicar disposições que permitam uma votação no caso de adesões e pedidos de derrogação, mas continuar a proceder com base no consenso (Hoekman; Mavroidis, 2007, p. 26).

Se na prática nunca há votação, o sistema “um membro – um voto” é seriamente prejudicado. Para Kamal Malhotra (2004, p. 150):

Aplicado à governança global do comércio, isso não reflete a existência de um problema nas regras formais da OMC, que definem o consenso da maneira tradicional e preveem a ocorrência de votação, caso ele não se dê. Ao contrário, destaca um problema nos processos informais da OMC e uma cultura muito arraigada de não-votação.

No pleno exercício do consenso, ao final da 8ª Rodada do Uruguai, que culminou na fundação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, os Estados membros, após intensa negociação, admitiram que, em futuras discussões, após estabelecido o debate, quando o consenso não pudesse ser alcançado, autorizado estaria o uso da votação.

Como se sabe, a Teoria da Ação Comunicativa, desenvolvida por Jürgen Habermas estabelece que o entendimento, ou o consenso, é pressuposto essencial para o desenvolvimento da comunicação.

Na ação comunicativa, as normas serão observadas em favor de ambas as partes, com a finalidade de construir consensos, que apenas será atingido com altruísmo. Quando o consenso não possa ser obtido, porque não foi possível chegar a um entendimento, a ação comunicativa aparece, em um lugar anterior à ação teleológica, aquela finalística, direcionada a um objetivo específico.

⁶⁴ Prevista no artigo IX.3 e IX.4 do Acordo Constitutivo da OMC, uma derrogação (*waivers*) significa que haverá suspensão temporária dos efeitos das regras de determinado acordo da OMC em favor de um Estado membro, por um período determinado. OMC. Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

O “agir estratégico” tem, pois, melhor lugar sobre o agir puramente teleológico, pois, dentro de uma discussão, o conteúdo em disputa é necessariamente relacional. Desenvolvida a comunicação, sempre há a possibilidade de uma parte não conseguir que a outra pautar o seu agir conforme os interesses apresentados, ambiente em que o objetivo finalista da ação deve ser relativizado, em prol do agir estratégico (Bettine, 2021, p. 22).

Dessa maneira, o agir orientado pelo entendimento é anterior ao dissenso, bem como anterior ao agir estratégico e, de igual modo, anterior ao agir teleológico. Isso significa que as partes têm liberdade para buscar o entendimento, ou não (Bettine, 2021, p. 44).

A sistemática do consenso, e a sua influência sobre a questão agrícola na Organização Mundial do Comércio, pode ser analisada a partir das premissas que orientam a ação comunicativa e o emprego da ação estratégica.

Em evidente expressão do agir comunicativo, o Acordo Constitutivo dispõe que os Estados membros da OMC devem desenvolver, em primeiro lugar, negociações em busca do entendimento, ou seja, em busca do consenso, a fim de que a decisão tomada possa refletir o atendimento dos anseios de todos os participantes.

Contudo, a questão agrícola mostra que não é bem assim que as coisas acontecem na OMC. Em verdade, a atuação dos Estados membros desenvolvidos, nas rodadas de negociação, não parece nem um pouco voltada à construção do entendimento, aquele direcionado a construir um consenso, que beneficie ambas as partes em discussão.

A realidade é que os Estados membros desenvolvidos têm usado a regra do consenso de forma estratégica, sem qualquer altruísmo, a fim de bloquear o avanço de negociações que não atendam os seus interesses, como é o caso da questão agrícola, matéria essencial ao desenvolvimento dos Estados membros economicamente mais frágeis.

Ao lado da primazia de busca do consenso, o Acordo Constitutivo da OMC também cuidou de normatizar o regramento norteador dos termos dos debates, que ocorrerão no decorrer do processo cooperativo, estabelecendo que, quando o entendimento não seja possível, autorizado está o uso da sistemática majoritária, para a tomada de decisão.

Uma vez estabelecida uma discussão, quando o consenso não possa ser atingido e a fim de possibilitar o avanço da matéria, as disposições normativas do Acordo Constitutivo da OMC, autorizam seja a matéria decidida por meio do uso da votação “um membro, um voto”, mantido o respeito às disposições que preveem a necessidade de obtenção de votação por unanimidade ou votação qualificada, de 3/4 e 2/3, ou maioria simples dos votos.

Pensar em tomada de decisão por meio majoritário não macula a ação comunicativa voltada ao entendimento, ao consenso. O não entendimento não pode justificar a paralisação de uma matéria importante, em virtude da eterna busca por consenso (Bettine, 2021, p. 22).

E, nas relações entre Estados, mais que avaliar a consecução ou não do consenso, tem maior valia analisar o caminho que o discurso percorreu, com o objetivo altruísta de atingir o entendimento.

Na fundação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, os Estados membros chegaram ao entendimento de primazia de uso da regra do consenso. Mas também chegaram ao entendimento de que, percorrida a trajetória com vistas à negociação, quando o consenso não possa ser obtido, o caminho para a continuidade da discussão da matéria é o uso da votação.

Considerando o bloqueio de diversas negociações pela falta de consenso, especialmente pela ação dos Estados membros desenvolvidos, considerar a possibilidade de ascensão do recurso à votação, na OMC, poderia dar um novo horizonte ao atendimento dos anseios dos Estados membros menos desenvolvidos.

Especificamente no tocante aos 3 mecanismos de governança para o desenvolvimento na OMC, quando não atingido o consenso, o uso automático da tomada de decisão por votação poderia permitir:

- a) No âmbito da Rodada de desenvolvimento de Doha:
 - i) Alterações legislativas nas disposições do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), bem como no Acordo Sobre Agricultura (ASA), poderiam ser aprovadas por meio do emprego de votação por maioria qualificada de 2/3 dos votos, em atenção à autorização contida no artigo X.3 do Acordo Constitutivo da OMC. Isso possibilitaria o estabelecimento da extinção ou, ao menos, a melhor limitação das Medidas de Apoio Interno à agricultura.
- b) No âmbito do Tratamento Especial e Diferenciado:

- i) Alterações legislativas no Acordo Sobre Agricultura (ASA), para a fixação de mecanismos de Tratamento Especial e Diferenciado mais eficazes, poderiam ser aprovadas por meio do emprego de votação por maioria qualificada de 2/3 dos votos, em atenção à autorização contida no artigo X.3 do Acordo Constitutivo da OMC. Isso viabilizaria a instituição de novas normativas de Tratamento Especial Diferenciado, mais aptas ao atendimento das preocupações agrícolas e de desenvolvimento, específicas de cada Estado membro.
- c) No âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC:
- i) A interpretação das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), que é um acordo da OMC, poderia ser aprovada por meio do emprego de votação por maioria qualificada de 3/4 dos votos, em atenção à autorização contida no artigo IX.2 do Acordo Constitutivo da OMC. Isso possibilitaria fixar o entendimento de que o artigo 2.4 do ESC, que versa sobre a necessidade de consenso, deve ser aplicado apenas às decisões que versam sobre o andamento da solução de conflitos no OSC, excluídas as decisões meramente administrativas, que envolvam, por exemplo, a nomeação de juízes ao Órgão de Apelação.
 - ii) A aprovação da nomeação de novos juízes ao Órgão de Apelação, quando não obtido o consenso, poderia ser realizada por meio do emprego de votação por maioria simples dos votos, em atenção à autorização contida no artigo IX.1 do Acordo Constitutivo da OMC. Isso possibilitaria a reativação do completo funcionamento de toda a estrutura do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, essencial à tutela da observância das obrigações já instituídas nos acordos agrícolas da OMC.

Por intermédio do emprego automático da tomada de decisão por votação, quando não for possível atingir o consenso, seria possível alavancar uma série de relevantes discussões no âmbito da Organização Mundial do Comércio. A mais importante delas, que também ocupa a centralidade do presente trabalho, a agricultura e os subsídios concedidos a esse setor.

Considerando o emprego do sistema de votação, para tomada de decisão, seria possível avançar pautas importantes para os Estados membros economicamente mais frágeis, especialmente aquelas inseridas na negociação na Rodada de Doha, como a limitação das Medidas de Apoio Interno e a fixação de mecanismos de Tratamento Especial e Diferenciado mais eficazes.

Nas referidas áreas, a tomada de decisão não estaria mais limitada puramente à necessidade de consenso. Mesmo o princípio do compromisso único poderia ser mais facilmente negociado, a fim de destravar as questões que envolvem a agricultura no pacote da Rodada de Doha.

No tocante ao melhoramento das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), que pode ser acordado em separado dos demais compromissos em negociação na Rodada de Doha, a tomada de decisão por votação, quando não obtido o consenso para questões administrativas, tornaria mais fácil a nomeação de novos juízes para o Órgão de Apelação. Isso, por consequência, permitiria a retomada da própria efetividade de todo o mecanismo de solução de controvérsias.

Importante mencionar que, no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias, a interpretação que permita a possibilidade de tomada de decisão por votação, para matérias de caráter meramente administrativo, não tem o condão de interferir nas decisões que devam ser operadas por meio do consenso negativo.

Não há, nos acordos da OMC, qualquer previsão no sentido de que, em sede do consenso negativo, a decisão possa ser submetida à votação⁶⁵. O recurso à votação somente estaria autorizado quando o consenso, diga-se “positivo”, não possa ser alcançado, quando se tratar de matérias administrativas.

A partir do horizonte idealizado, é preciso ressaltar que, embora não empregado, é plenamente possível o recurso à tomada de decisão por votação, quando não obtido o consenso, para fins de aprovar alterações no ASA, e em outros documentos inseridos na Rodada de Doha, e mesmo para fins do estabelecimento de melhores disposições de Tratamento Especial e Diferenciado. As disposições do

⁶⁵ A ressalva deve ser destacada porque, quando aplicável, o consenso negativo permite a real efetividade do mecanismo de solução de conflitos da OMC: um painel, ou um pedido de recurso ao Órgão de Apelação, apenas não será estabelecido se todos os Estados membros votarem contra o estabelecimento, inclusive o demandante; um relatório apenas não será adotado se todos votarem contra a sua adoção, inclusive o Estado membro vencedor na disputa.

Acordo Constitutivo da OMC são claras neste sentido, especialmente as contidas nos artigos IX.1, X.1, X.3 e X.4.

A mesma premissa não pode ser utilizada para possibilitar o afloramento da interpretação necessária a permitir que, quando se tratar de matéria meramente administrativa, não inserida no processo de solução de conflitos propriamente dito, possa haver recurso à votação, quando não obtido o consenso.

Isso acontece porque tal interpretação, a despeito da qual possa se empregar a decisão por votação, como autorizado pelo artigo IX.2, exigiria dividir a atividade decisional dos Estados membros da OMC, em relação às matérias sob análise, destacando, dentre elas, o que seria atividade administrativa. E isso não está contemplado nos acordos da OMC.

A implementação de tal interpretação exigiria, dos Estados Membros da OMC, uma boa dose de boa vontade, o que, diga-se de passagem, não é algo esperado dos Estados Membros desenvolvidos, que estão a se beneficiar da paralisação indefinida do Órgão de Apelação.

Somado a isso, ainda é preciso destacar que possíveis alterações, nas normativas do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC), apenas podem ser efetivadas quando houver consenso dos Estados Membros. O Acordo Constitutivo da OMC não faz nenhuma exceção neste sentido, como se depreende das disposições do artigo X.8:

8. Qualquer Membro da OMC poderá propor a alteração das disposições dos Acordos Multilaterais de Comércio contidos nos Anexos 2 e 3 mediante apresentação de proposta nesse sentido à Conferência Ministerial. **A decisão de aprovar as alterações ao Acordo Multilateral de Comércio contido no Anexo 2 deverá ser tomada por consenso e tais alterações vigorarão para todos os Membros quando da aprovação pela Conferência Ministerial.** As decisões de aprovar alterações no Anexo 3 vigorarão para todos os Membros quando de sua aprovação pela Conferência Ministerial (OMC, 1994, *grifo nosso*).

Mesmo que se considere que a votação possa acontecer na OMC, para destravar a questão agrícola em um ou mais dos seus instrumentos de governança, a tomada de decisão pelo mecanismo majoritário não acontece.

Em parte, por questões históricas, já que o consenso sempre esteve presente no sistema do comércio multilateral. Mas não apenas isso, escondida atrás desse impasse, também está a ação estratégica dos Estados economicamente mais fortes,

que continuam a impor o seu poder, em desfavor das aspirações dos Estados economicamente mais frágeis.

Se não há consenso pelo poder de veto de um Estado economicamente mais forte, isso acaba amarrando as próprias chances dos países economicamente mais frágeis, que não veem vantagem em celebrar acordos que não alcancem os mercados dos Estados desenvolvidos, dos quais ainda são dependentes.

De igual modo, entende-se que o desuso da adoção da tomada de decisão por votação não se deve à falta de entendimento, pois foi o consenso dos Estados membros que inseriu a possibilidade de uso do sistema majoritário no Acordo Constitutivo da OMC, em 1994.

O desuso se deve às questões muito mais profundas, relacionadas à manipulação do discurso de consenso na OMC, ao longo de sua existência. São os vieses do poder, dos Estados membros desenvolvidos, e a dependência econômica, dos Estados membros economicamente mais frágeis, que determinam o rumo das discussões.

Neste cenário, embora seja possível idealizar que, em face da não obtenção do consenso, os Estados membros pudessem se socorrer a votação “um membro, um voto”, a dinâmica imposta pelo comércio internacional não faz com que essa seja uma alternativa bem-sucedida.

Na OMC, não faz nenhum sentido negociar em regra que não tenha sido previamente negociada com os Estados membros desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos, União Europeia e Japão.

De igual modo, de nada adiantaria iniciar uma votação para excluir tais Estados membros da OMC, pois, para os Estados membros menos desenvolvidos, é essencial conseguir acesso aos mercados dos Estados economicamente mais fortes.

Discorrendo sobre a ausência de uso de votação no processo decisório da OMC, Kamal Malhotra (2004, p. 134) salienta que “Há uma necessidade urgente de revisão do funcionamento do princípio do consenso, que foi adotado principalmente para impedir que grandes potências econômicas fossem voto vencido em questões em que não aceitassem a vontade da maioria”. O receio das grandes potências é justificado, já que a maior parte dos Estados do mundo, e da OMC, são menos favorecidos economicamente.

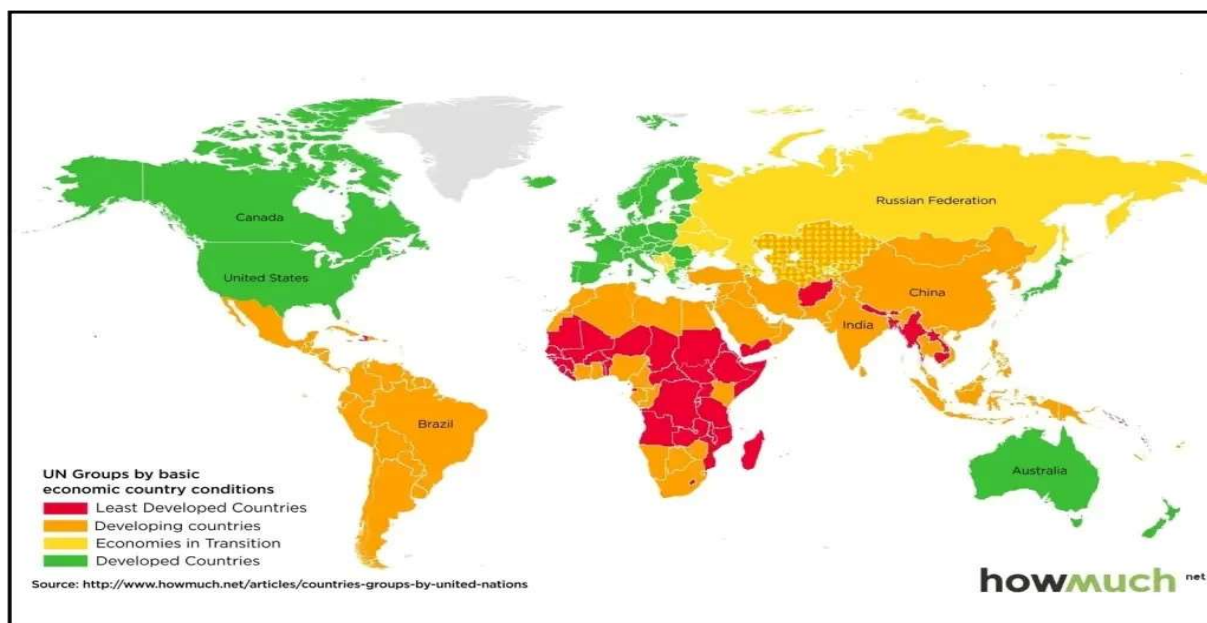
A Organização Mundial do Comércio é composta por Estados membros desenvolvidos, em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo e em transição para economias de mercado.

A classificação da OMC tem por base a classificação estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de estudos desenvolvidos pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Para a ONU, a partir da noção de desenvolvimento, os Estados do mundo são classificados como desenvolvidos, em desenvolvimento, de menor desenvolvimento relativo e em transição para economias de mercado.

O Mapa 1, a seguir, mostra a distribuição:

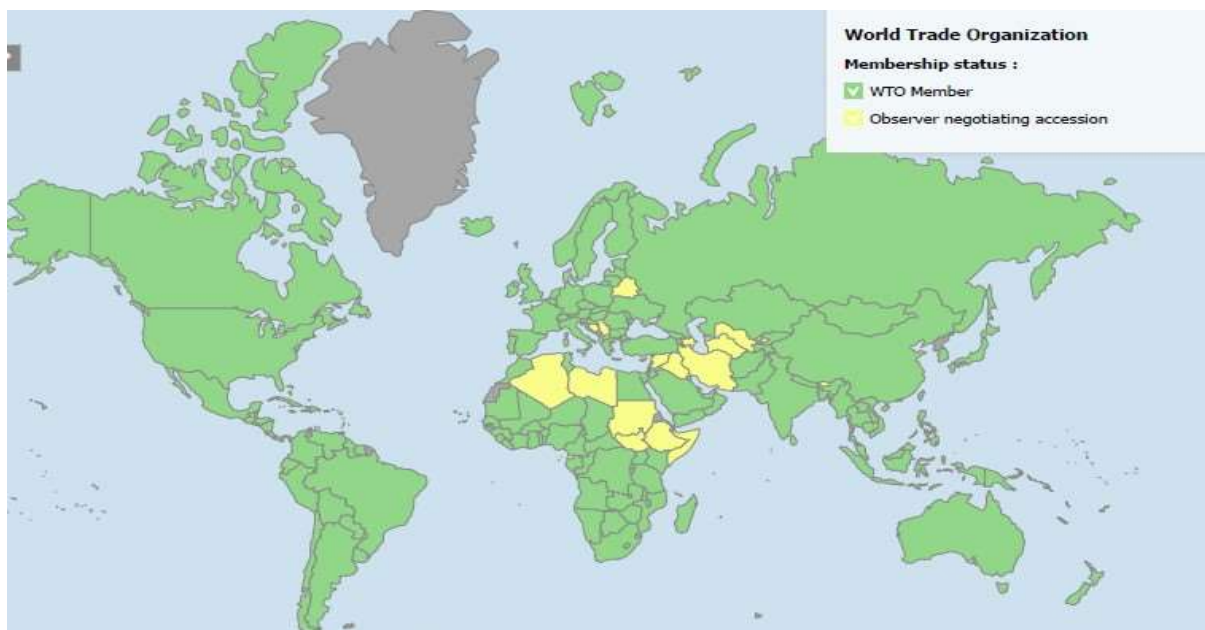
Mapa 1 - Países agrupados pelas Nações Unidas.



Nível de desenvolvimento de todos os países: menor desenvolvimento relativo, em desenvolvimento, em transição para economias de mercado, desenvolvidos. Fonte: howmuchnet, 2016.

Desde 2024, dos 193 Estados do mundo, 166 são membros da Organização Mundial do Comércio. O Mapa 2, a seguir, mostra a distribuição:

Mapa 2 – Membros da OMC.



Fonte: OMC, 2018a, on-line.

Dentre os 166 membros da OMC, 2/3 são compostos por Estados membros em desenvolvimento (OMC, 2017c, on-line). Mais de 3/4 dos Estados membros, ou seja, mais de 75%, são Estados em desenvolvimento, de menor desenvolvimento relativo e, ainda, em transição para economias de mercado (OMC, 2018c, on-line).

Apesar de mais numerosos, após quase 80 anos desde a fundação do sistema multilateral de comércio, que se deu com a criação de Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em 1947, os Estados mais pobres ainda são reféns dos interesses econômicos dos Estados membros mais desenvolvidos, que são minoria.

O uso velado da regra do consenso, como mecanismo meramente estratégico, impõe reflexões não apenas sobre a capacidade da OMC em bem realizar a tutela do comércio mundial multilateral, mas também sobre a real autenticidade do seu projeto de governança global para o desenvolvimento.

O alcance do desenvolvimento, por meio da completa liberalização do comércio internacional, é a maior bandeira da Organização Mundial do Comércio. O projeto de desenvolvimento na OMC, por sua vez, consagra a partilha e o alcance do desenvolvimento por todos os Estados membros, por meio da solidariedade.

A questão agrícola, fortemente influenciada pela falta de consenso na tratativa da matéria, revela que a ação comunicativa, entre os Estados membros da OMC, pode não passar de “bandeira”, utilizada para esconder intuítos estratégicos.

A tomada de decisão, baseada na regra do consenso, tem como aspecto positivo consubstanciar um processo no qual os Estados membros são consultados e suas preocupações são ouvidas, antes que se chegue a uma decisão. Para que esse processo avance, entretanto, é necessário que ele dê a efetiva oportunidade de, na eventualidade de falta de consenso, a maioria decidir por meio da sistemática de votação (Malhotra, 2004, p. 150).

Para possibilitar o avanço da questão agrícola, é preciso repensar um horizonte mínimo de garantia da aprovação de matérias por meio de votação, quando o consenso não possa ser obtido. A prática histórica, de obtenção do consenso para tudo, não pode servir a própria paralisação do sistema de comércio multilateral.

Dada a paralisação dos instrumentos de governança para o desenvolvimento na OMC, refletir sobre o manuseio da regra do consenso e a viabilidade, ou não, de implementação do sistema de votação é uma questão difícil, mas que precisa ser ponderada, em virtude da importância do desbloqueio das negociações que envolvem a agricultura.

Não é possível conceber que, a agricultura, principal vetor econômico dos Estados mais pobres, continue a ser moeda de troca para que os Estados mais ricos alcancem um espaço ainda maior de participação no comércio internacional, à margem do projeto de desenvolvimento da OMC.

Segundo a UNCTAD (2020, p. 6), nos países de rendimento elevado, o emprego na agricultura representa apenas 4% dos empregos, sendo que a respectiva contribuição para o PIB é de apenas 2%. A nível mundial, a produção agrícola contribui em cerca de 4% para o rendimento nacional bruto, sendo que este percentual tem diminuído ao longo das décadas, desde 1970.

Devido à importância da agricultura para os Estados em desenvolvimento e à vantagem comparativa que muitos deles têm na produção de bens agrícolas, este setor é tido como um veículo propulsor do crescimento econômico, especialmente nos países mais pobres. Daí a importância de intensificar os esforços de liberalização do comércio mundial na seara agrícola (UNCTAD, 2020, p. 6).

Para Celso Lafer (2002, p. 104), é inconcebível que bilhões de dólares sejam destinados em subsídios ao setor agrícola dos países desenvolvidos, “em prejuízo das exportações de produtos agrícolas de países que necessitam de recursos para financiar seu desenvolvimento, distorcendo o comércio internacional de forma profundamente injusta [...]”.

Para o Autor, o tratamento da agricultura junto ao sistema multilateral do comércio é diferenciado, eis que a proteção tarifária e o nível de apoio governamental ao setor agrícola se mantêm elevados, dentro de um sistema que busca a substancial redução das barreiras tarifárias (Lafer, 2002, p. 382).

O devido tratamento da agricultura, no âmbito dos 3 mecanismos de governança para o desenvolvimento na OMC, quais sejam, a Rodada de Doha, o Órgão de Solução de Controvérsias e o Tratamento Especial e Diferenciado, é pressuposto essencial para a possibilitar a partilha do desenvolvimento entre os diferentes Estados membros da OMC.

Esse ambiente de tratamento discriminatório dado a agricultura, que se mantêm ao longo da trajetória do comércio internacional multilateral, necessita ser urgentemente modificado, o que não pode acontecer enquanto houver o desvirtuamento da regra do consenso na OMC.

A Organização Mundial do Comércio é palco de governança global para o desenvolvimento. O alcance do desenvolvimento, por meio da completa liberalização do comércio internacional, é o maior atrativo da OMC. O projeto de desenvolvimento na OMC, por sua vez, consagra a partilha e o alcance do desenvolvimento por todos os Estados membros, por meio da solidariedade.

Contudo, essa efetiva partilha do desenvolvimento depende da mudança de postura dos Estados membros da OMC, a fim de que possam genuinamente atuar em busca do entendimento, tomando posse do altruísmo que o projeto de desenvolvimento exige.

Não é demasiado lembrar que a liberalização, do comércio agrícola, encontra barreiras desde a fundação do comércio multilateral, no âmbito de vigência do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, de 1947. Iniciadas as tratativas para a implementação de uma organização internacional, destinada a tutela do comércio, foi o comércio agrícola que funcionou como moeda de troca para que, praticamente 5 Décadas depois da fundação do GATT, fosse finalmente estabelecida a Organização Mundial do Comércio, em 1994.

Durante as negociações da oitava e última rodada de negociações do GATT, a chamada Rodada do Uruguai (1986-1994), apenas depois que, em 1992, os EUA e a UE resolveram suas diferenças sobre a agricultura, no acordo conhecido informalmente como *Acordo de Blair House* (OMC, 2018f, on-line), é que as negociações para a fundação a OMC puderam ser destravadas.

O Acordo de *Blair House* permitiu a exclusão dos compromissos de redução, no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), dos subsídios agrícolas entendidos como pagamentos diretos, decorrentes de programas de controle de produção, inseridos no âmbito de apoio doméstico.

A referida também inseriu a “Caixa Azul” no Acordo Sobre Agricultura (ASA), que abarca os pagamentos efetuados pelo governo, a título de apoio, diretamente vinculados ao uso da terra ou ao número de animais na produção agrícola. As medidas de apoio doméstico, integrantes da “Caixa Azul”, são isentas do compromisso de redução, ou seja, fogem à regra de que todos os subsídios vinculados à produção devem ser reduzidos ou mantidos em níveis mínimos.

A avença ainda inseriu, no Acordo Sobre Agricultura (ASA), a chamada “Cláusula da Paz”, em virtude da qual os Estados membros estariam impedidos de acionar o sistema de solução de controvérsias, contra políticas de incentivo instituídas em favor do setor agrícola, por um período de 9 anos, de 1995 até o ano de 2003.

Findo o período de vigência da “Cláusula de Paz”, em 2003, a suspeita de concessão de subsídios agrícolas, em discordância com as regras contidas no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA), passou a autorizar a institucionalização do debate, no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

Em virtude disso, a OMC passou a receber as primeiras demandas sobre a violação dos tetos e restrições firmados no acordo agrícola, o que possibilitou aos Estados membros em desenvolvimento importantes vitórias sobre os Estados membros desenvolvidos (Aguillar, 2019, p. 492).

Ao lado do final da vigência da Cláusula de Paz, em 2003, também agregou, em favor dos Estados membros em desenvolvimento, os compromissos firmados nos próprios Acordos firmados na criação da OMC, em 1994, que, no seu texto original, já previam a necessidade de continuidade das negociações, sobre uma série de matérias, dentre elas, a agricultura (OMC, 2018f, on-line).

Contudo, alterações no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA), que possam viabilizar a eliminação ou a redução substancial da concessão medidas de apoio doméstico ao setor agrícola, estão envolvidas em negociações que se alongam indefinidamente e marcam os primeiros 30 anos de vigência da Organização Mundial do Comércio.

A melhor tutela da agricultura é tema central da Rodada de desenvolvimento de Doha, que, lançada em 2001, ainda não tem um prazo determinado de encerramento, que estava inicialmente previsto para os anos de 2003 a 2005, frise-se, período pós-encerramento de vigência da Cláusula de Paz.

A Rodada de Doha contempla uma série de possíveis alterações, que poderiam alavancar o comércio e o desenvolvimento dos Estados membros economicamente menos favorecidos, como o estabelecimento da extinção ou, ao menos, a melhor limitação das Medidas de Apoio Interno à agricultura, bem como melhores disposições de Tratamento Especial e Diferenciado.

Na sombra do impasse da Rodada de Doha, ainda sobressaem outros interesses estratégicos dos Estados membros desenvolvidos. Para alavancar as discussões na seara agrícola, a União Europeia e os Estados Unidos buscam negociar, como moeda de troca, a redução de taxas de importação dos produtos industrializados e de serviços, impostas pelos Estados emergentes (Lopes, 2009, p. 4).

Apesar de se levar em conta que uma negociação sempre envolve o atendimento dos interesses de ambas as partes em discussão, a barganha pretendida pelos Estados membros desenvolvidos não se mostra arrazoada. Na verdade, é mais uma demonstração da força do seu poderio econômico.

Para desbloquear as negociações de criação da própria OMC, em 1994, além de anuir ao “Acordo de *Blair House*”, que deu tratamento evidentemente diferenciado à agricultura, os Estados em desenvolvimento também anuíram à forte regulamentação no setor de manufaturados.

Portanto, em 1994, a negociação entre os Estados membros já possibilitou a regulamentação do comércio de produtos de interesse dos países desenvolvidos, os produtos manufaturados, à margem de uma regulamentação mais efetiva do tema agrícola, interesse fundamental dos países em desenvolvimento. Portanto, exigir novas concessões dos Estados mais pobres, para a mesma área, não é uma alternativa aceitável.

Para forçar a negociação, em um primeiro momento, pós-vigência da Cláusula de Paz, os Estados membros desenvolvidos resolveram bloquear as negociações agrícolas na Rodada de Doha, descumprindo o compromisso assumido quando da criação da OMC, em 1994. Desde então, tais Estados têm se utilizado da regra do

consenso para travar as negociações, que só podem ser encerradas quando houver entendimento sobre todas as matérias que fazem parte do compromisso único.

Posteriormente, demandados e, inúmeras vezes vencidos no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, os Estados desenvolvidos foram amplamente beneficiados pela paralisação do próprio mecanismo de solução de conflitos da OMC, em 2019. A situação implementada se deve a decisão tomada pelo governo dos Estados Unidos, que, se utilizando da regra do consenso, resolveu bloquear a nomeação de árbitros ao Órgão de Apelação.

Este cenário evidencia que os Estados membros desenvolvidos têm se utilizado de estratégias que apenas favorecem a manutenção do alcance do seu poder econômico, em desfavor da busca de um entendimento, que realmente possa permitir o alcance dos anseios desenvolvimentistas dos Estados membros economicamente menos favorecidos.

Mais que isso, as estratégias utilizadas pelos Estados desenvolvidos enfraquecem o próprio sistema de tutela do comércio internacional, empreendido na Organização Mundial do Comércio, que se encontra obstaculizado pela ausência de entendimento e, principalmente, de solidariedade.

CONCLUSÃO

A fundação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, significou a criação de uma instância em que o atendimento dos anseios de desenvolvimento, dos diferentes Estados do mundo, pudessem ser objeto de atendimento. Afinal, na OMC, a promoção do livre comércio está ligada a ideia de que a expansão do fluxo comercial é capaz de ampliar o desempenho interno da economia dos Estados e, de consequência, possibilitar o alcance do desenvolvimento.

Em virtude de configurar palco para o atendimento mútuo dos interesses de diferentes Estados, a OMC manteve, como mecanismo para a tomada de decisão, a prática do consenso. Como as negociações devem ter em vista a busca de entendimento, o consenso obtido significa que a tomada de decisão repercute no atendimento dos anseios de todos as partes envolvidas na discussão.

No entanto, o impasse no avanço da questão agrícola na OMC, provocado pela falta de consenso ao longo dos anos, revela que o aspecto solidário e altruísta, que deveria guiar as negociações com vistas ao entendimento, está longe de existir. Mais que isso, a falta de avanço na matéria revela que a própria partilha do desenvolvimento, entre os diferentes Estados membros, também está indefinidamente prejudicada.

As premissas desta conclusão foram formadas, no Capítulo 1, a partir da conceituação e evolução do conceito de desenvolvimento, que conclama muito mais que progresso econômico, mas também a consecução de bem-estar social às pessoas humanas, que precisam alcançar uma melhoria dos padrões de vida.

Considerado em sua acepção mais ampla, o desenvolvimento envolve uma série de prerrogativas a todos os povos, para que sejam igualmente beneficiados dos resultados do comércio internacional. Os lucros provenientes do comércio internacional têm sido cada vez mais importantes, para o desempenho das economias internas dos Estados. Em razão disso, esses atores atuam, na esfera internacional, na defesa dos interesses dos seus nacionais, como agentes promotores do desenvolvimento.

No Capítulo 2, evidenciou-se que a intensificação do fenômeno da globalização colocou “em cheque” a capacidade de regulação normativa dos Estados Nacionais, cujo alcance é determinado pela soberania, adstrita aos limites territoriais.

Dessa forma, a atuação dos Estados, diante das instâncias internacionais, é essencial à boa regulação dos negócios jurídicos transnacionalizados.

Esse sistema em que está inserida a sociedade globalizada, movida pelo capitalismo, se para Max Horkheimer influencia a própria crítica que dele se pode fazer, por meio do exercício da ação instrumental, para Jürgen Habermas meramente orbita o “mundo da vida”, em que a sociedade está inserida. E neste “mundo da vida” habermasiano que os indivíduos desenvolvem a ação estratégica, egoísta, voltada apenas ao atendimento de interesses pessoais, e a ação comunicativa, voltada ao entendimento e ao consenso, que demanda, no agir, uma linguagem e um discurso carregados de teor altruísta.

Ao desenvolver a Teoria da Ação Comunicativa, os estudos de Jürgen Habermas identificam os (sub)sistemas do Estado e do Poder, que orbitam o mundo da vida. No tocante ao próprio Estado, e os desafios encontrados por esses atores no enfrentamento de problemas globais, Jürgen Habermas coloca a necessidade de estabelecimento de uma ordem cosmopolita global, destinada a estabelecer, em um ambiente supranacional de governança, normativas para a contenção dos problemas mundiais.

O projeto de governança global, idealizado por Jürgen Habermas, repercute na afirmação das instâncias internacionais de tutela de assuntos de interesse mundial, bem como de amparo de direitos dos diferentes povos do mundo. Neste ambiente, está inserido o discurso empregado pela Organização Mundial do Comércio, de se consubstanciar em instância internacional não apenas de tutela do comércio multilateral, mas também de consecução do desenvolvimento aos diferentes Estados.

O propósito de desenvolvimento está presente nos pressupostos de fundação da Organização Mundial do Comércio, contemplados no Capítulo 3. Para acolher os anseios desenvolvimentistas dos diferentes Estados, a OMC possui instrumentos de governança, que, por meio da evolução normativa, da solução de conflitos e do tratamento especializado, refletem a atuação desta organização com foco da liberalização comercial e no desenvolvimento.

A partir da identificação de 3 instrumentos de governança para o desenvolvimento na OMC, o Capítulo 4 discorreu sobre o amparo da questão agrícola em cada um deles, quais sejam, na Rodada de Doha, no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e no Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

No âmbito de governança das negociações da Rodada de Doha, em que pese a importância da questão agrícola para os Estados membros menos desenvolvidos, não há consenso entre os Estados membros sobre a eliminação ou assunção de compromissos efetivos de redução dos subsídios entendidos como medidas de apoio interno.

No âmbito de governança do Tratamento Especial e Diferenciado, também não há consenso sobre a definição de normas que melhor representem os interesses dos Estados em desenvolvimento, em consideração às suas peculiaridades e, principalmente, ao melhor emprego dos poucos recursos que esses países podem inserir para incentivar a sua produção,

No âmbito de governança do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), a necessidade de melhoramento das disposições do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (ESC) também não encontra consenso.

No OSC, a situação foi particularmente agravada, pois, desde 2019, a regra do consenso tem sido utilizada para bloquear a nomeações de juízes ao Órgão de Apelação, o que, por conseguinte, bloqueou a efetividade do próprio sistema de solução de conflitos. Até outrora, o OSC era palco de importantes vitórias de Estados membros em desenvolvimento, contra subsídios agrícolas irregularmente concedidos por Estados membros desenvolvidos.

Diante disso, o Capítulo 5 iniciou a análise do sistema decisional empregado na Organização Mundial do Comércio, definido no seu Acordo Constitutivo. Identificou-se que, apesar da primazia do consenso, as normativas da OMC permitem o recurso à tomada de decisão por meio do sistema majoritário. Quando o consenso não possa ser atingido, é possível que a matéria seja decidida por meio do uso da votação “um membro, um voto”, mantido o respeito às disposições que preveem a necessidade de obtenção de votação por unanimidade ou votação qualificada, de 3/4 e 2/3, ou maioria simples dos votos.

Também foi evidenciado que, apesar de permitido, o recurso à tomada de decisão por meio do sistema majoritário não é utilizado. Por razões históricas, as negociações sobre uma matéria, realizadas pelos Estados membros da OMC, sempre objetivam o consenso. E, enquanto não atingido o consenso, a matéria objeto de apreciação fica indefinidamente sem decisão.

Em seguida, o estudo discorreu sobre a possibilidade de analisar o agir dos Estados, nas relações internacionais, sob a ótica do agir comunicativo e do agir

estratégico colocados por Jürgen Habermas, considerando, pois, o ambiente das relações internacionais, como o “mundo da vida internacional”.

A partir desta premissa, explorou-se o discurso dos Estados membros desenvolvidos, para justificar o bloqueio à pauta agrícola nos instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, a fim de estabelecer um paralelo entre o intuito comunicativo e o manuseio estratégico da regra do consenso por esses países.

Por intermédio deste comparativo, comprovou-se a hipótese de que o manuseio da regra do consenso, para o bloqueio da questão agrícola na OMC, é manifestação do agir estratégico dos Estados membros desenvolvidos, que não estão dispostos ao entendimento, mas à manutenção do seu poderio econômico na área, visando, ainda, fazer da devida regulamentação do comércio agrícola, moeda de troca para o atingimento de outras concessões, na seara dos produtos manufaturados.

Comprovada a hipótese, o estudo discorreu sobre a possibilidade de ascensão, na Organização Mundial do Comércio, da tomada de decisão por votação, para permitir o avanço da questão agrícola nos âmbitos da Rodada de Doha, do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e do Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

Neste interim, concluiu-se que a adoção do sistema majoritário, quando não obtido o consenso na OMC, não é algo impossível e nem incompatível com o agir comunicativo. Primeiro porque, uma vez desenvolvida a comunicação, sempre há a possibilidade de uma parte não conseguir que a outra paute o seu agir conforme os interesses apresentados, pois as partes têm liberdade para buscar o entendimento, ou não. Segundo porque a eterna busca por consenso não pode servir como pretexto à paralisação indefinida de uma matéria importante.

Por último, e não menos relevante, a possibilidade de recurso à votação, quando não obtido o consenso, foi definida por meio do entendimento dos Estados membros, que inseriram esta faculdade no próprio Acordo Constitutivo da OMC, em 1994. Portanto, em consenso, os próprios Estados membros da OMC determinaram os rumos da discussão, quando não obtido o consenso.

O uso do recurso à votação, quando não obtido o consenso, poderia fazer com que a melhor tutela da seara agrícola, interesse essencial dos Estados mais pobres, fosse mais facilmente impulsionada, por meio da aprovação de melhores disposições nos instrumentos de governança para o desenvolvimento da OMC, pois

os Estados membros em desenvolvimento possuem maior representatividade numérica do que os Estados membros desenvolvidos.

Teoricamente, o uso do recurso à tomada de decisão pelo sistema majoritário, em razão da falta de consenso, possibilitaria, no âmbito da Rodada de Doha, a aprovação de normativas de eliminação, ou redução em níveis mínimos, das medidas de apoio interno concedidas ao setor agrícola. No mesmo sentido, também poderiam ser mais facilmente aprovadas normativas de Tratamento Especial e Diferenciado, que melhor atendessem às necessidades dos Estados membros em desenvolvimento.

Seguindo o mesmo raciocínio, no Órgão de Solução de Controvérsias, ao menos a nomeação de árbitros para o Órgão de Apelação poderia se dar por meio da aprovação majoritária.

Em que pese esteja justificada a plausibilidade do uso do recurso à votação, não há, na realidade do comércio internacional, um horizonte de emprego do sistema majoritário. Em verdade, são as forças advindas do poder dos Estados membros desenvolvidos, e a dependência econômica dos Estados membros em desenvolvimento, que alimentam e direcionam todas as negociações.

De fato, na Organização Mundial do Comércio, de nada adianta implementar uma decisão a cuja observância não estejam obrigados os Estados membros desenvolvidos. A não adesão poderia, fazer com que os demais Estados membros votassem pela exclusão, dos Estados membros não-obrigados, dos quadros da OMC. Mas, isso significaria, para os Estados membros em desenvolvimento, a perda da possibilidade de acesso aos mercados dos Estados membros desenvolvidos e isso, é claro, não é uma opção, em razão da dependência econômica daqueles dos mercados destes.

Nestes quase 80 anos de existência do sistema multilateral de comércio, 30 deles desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o bloqueio à pauta da agricultura evidencia o uso da regra do consenso para o atendimento dos interesses estratégicos, dos Estados membros economicamente mais fortes. Certos de seu poderio econômico, os Estados desenvolvidos se recusam à aprovação de qualquer medida que, na prática, os faça perder qualquer parcela de participação no comércio internacional, em prejuízo das necessidades de desenvolvimento de Estados membros economicamente mais frágeis.

Tendo em vista as relações negociais no direito público e o alcance do postulado de desenvolvimento por meio do comércio internacional, o impasse da

questão agrícola revela que é gigantesco o desafio da OMC, neste início de Século XXI.

As negociações com vistas ao desenvolvimento exigem, por partes dos Estados membros, frise-se “todos os Estados membros”, um agir genuinamente comunicativo, carregado de altruísmo, em busca de entendimento. Apenas um agir solidário dos Estados membros desenvolvidos, que considere as necessidades de desenvolvimento dos Estados mais pobres, poderia alavancar a consecução do projeto de desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. Globalização x soberania em blocos econômicos. In: **Globalização: desafios e implicações para o direito internacional contemporâneo**. Org. Sidney Guerra. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

ACIOLLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E do. **Manual do direito internacional público**. 19 ed. ver e atual. por Paulo Borba Casella, de acordo com o parecer da Corte Internacional de Justiça sobre a independência de Kosovo, de 22 de julho de 2010. São Paulo: Saraiva, 2011.

AD. **Acordo Sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio de 1994**. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/comercio-externo/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_ad.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

ADORNO, Theodor W; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Tradução: Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. **O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma**. Brasília: FUNAG, 2013.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues. **Direito do comércio internacional: aspectos fundamentais**. São Paulo. Aduaneiras: 2004.

AMARAL JÚNIOR. **A solução de controvérsias da OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª edição. Barueri: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522496853. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522496853/>. Acesso em: 09 out. 2023.

ARAÚJO, Nádia de. Autonomia da vontade nos contratos internacionais – direito brasileiro e países do MERCOSUL: considerações sobre a necessidade de alterações no direito internacional privado obrigacional do bloco. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, V.17, 1999, p. 225-234.

ASA. **Acordo Sobre Agricultura**. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994. Disponível em: http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_Acordo_Agricultura.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

ASMC. **Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias**. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_cvd.pdf. Acesso em: 05 dez. 2023.

ASG. **Acordo Sobre Salvaguardas**. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_salvaguardas.pdf. Acesso em: 29 nov. 2023.

ATHAYDE, Amanda. **Curso de defesa comercial e interesse público no Brasil: teoria e prática**. Barueri: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627987. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627987/>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BARRAL, Welber. A influência do comércio internacional no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber Oliveira; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2006.

BECK, Ulrich. **O que é a globalização?** Equívocos do globalismo: resposta à globalização. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556275123. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556275123/>. Acesso em: 29 set. 2023.

BERGAMASCHI; Joice Duarte Gonçalves; MUNIZ, Tânia Lobo; CENCI, Elve Miguel. Reflexões sobre o desenvolvimento dos estados sob a perspectiva da captação de

investimentos estrangeiros. **Revista Meritum**. Belo Horizonte, vol. 15, n. 3, p. 157-174, Set./Dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i3.8029>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8029>. Acesso em: 26 set. 2023.

BETTINE, Marco. **Teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas**: bases conceituais. São Paulo: Edições EACH, 2021.

BISPO, Scarlett Queen Almeida. **Subsídios Agrícolas da China**: desafios entre a demanda doméstica e os compromissos com a Organização Mundial do Comércio (OMC). Texto para Discussão 2659. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, junho de 2021, p. 1-50. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10616/1/td_2659.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D8058.htm. Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.488, de 11 de maio de 1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1488.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.488%2C%20DE%2011,aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20medidas%20de%20salvaguarda. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 8.058/2013**. Brasília: Planalto, 2013. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D8058.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.839, de 18 de outubro de 2021**. Brasília: Planalto, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/d10839.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.839%2C%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%202021&text=Regulamenta%20os%20procedimentos%20administrativos%20relativos,%C3%A0%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20medidas%20compensat%C3%B3rias. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRUE, Stanley L.; GRANT, Randy R. **História do Pensamento Econômico**. Boston, Massachusetts, EUA: Cengage Learning Brasil, 2016. E-book. ISBN 9788522126224. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522126224/>. Acesso em: 25 set. 2023.

CAMEX. Brasil e EUA assinam memorando que encerra contencioso do algodão. **Notícias da Câmara de Comércio Exterior**. Brasília: Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior Camex, 1 out. 2013. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/noticias-da-camex/211-brasil-e-eua-assinam-memorando-que-encerra-contencioso-do-algodao>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos). **Revista de Informações Legislativas**. V. 21, n. 81, jan./mar. 1984, p. 213-232. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186371/000406294.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CARDIA, Fernando Antônio Amaral. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri, SP: Manole, 2005.

CÁRNIO, Thaís Cíntia. **Contratos internacionais: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.

CARVALHO, Evandro Menezes de. **Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação**. Curitiba: Juruá, 2006.

CELLI JUNIOR, Umberto. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber Oliveira; PIMENTEL Luiz Otávio (Orgs.). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2006.

CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. Brasília: NU. CEPAL, 2002. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d1802af9-2e88-4f08-8bde-07c25373dc45/content>. Acesso em: 18 set. 2023.

COELHO, Carlos Nayro; WERNECK, Patrycia. O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIII, n.1, Jan, Fev, Mar. 2004, pág. 5-16. Disponível em: <file:///C:/Users/foice/Downloads/566-1209-1-SM.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502201286. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201286/>. Acesso em: 10 out. 2023.

CRETELLA NETO, José. **Direito processual na Organização Mundial do Comércio – OMC**: casuística de interesse para o Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DAEU. **Resumo do orçamento para o ano fiscal de 2022**. Washington, Estados Unidos: Departamento Agrícola dos Estados Unidos. 2022. Disponível em: <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2022-budget-summary.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

DANTAS, Adriana. **A regulação internacional dos subsídios à exportação**: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira. Fundação Friedrich Eber: Análises e Propostas. Nº 32, dezembro de 2004. Pag. 1-31. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05627.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

DANTAS, Adriana. **Subsídios agrícolas**: regulação internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.

D'ÁVILA, André Luiz Bettega. **O direito do comércio internacional no setor agrícola: os subsídios à exportação**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89277>. Acesso em: 21 nov. 2023.

DI SIENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional e globalização**: a cláusula social na OMC. 1ª ed. (ano 2003). Curitiba: Juruá, 2006.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmem. **Direito Internacional Privado**. Barueri: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988616. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988616/>. Acesso em: 06 out. 2023.

ESC. **Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias**. OMC: Anexo 2 do Acordo Constitutivo, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196686225.doc. Acesso em: 15 out. 2023.

FARIA, José Eduardo. **Direito e conjuntura**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros Editora LTDA, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. Democracia em Estado? In: ATIENZA, Manoel; FERRAJOLI, Luigi. **Jurisdicción y argumentación em el estado constitucional de derecho**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

FERREIRA JUNIOR, Lier Pires. Direito internacional do desenvolvimento no século XXI. In: BARRAL, Welber Oliveira; PIMENTEL Luiz Otávio (Orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

FIGUEIREDO, Leonardo V. **Direito econômico**. Barueri: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530993290. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993290/>. Acesso em: 02 out. 2023.

FREITAS, Rogério Edivaldo. Subsídios e proteção comercial agrícolas na União Europeia. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 27. Jan - jun. 2022a, p. 23-35. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11620/4/BRUA_27_subsidios.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

FREITAS, Rogério Edivaldo. Subsídios e proteção comercial agrícolas nos Estados Unidos. **Boletim regional, urbano e ambiental do IPEA**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 28. Jul - dez. 2022b, p. 81-97. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11620/4/BRUA_27_subsidios.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

FURG. Sistema Geral de Preferências (SGP) e Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC). Fundação Universidade Federal do Rio Grande: **Equipe Camex Blog**. On-line, 20 de agosto de 2021. Disponível em: <https://comercioexterior.furg.br/blog-comex/162-sistema-geral-de-prefer%C3%A2ncias-sgp-e-sistema-global-de-prefer%C3%A2ncias-comerciais-sgpc.html>. Acesso em: 13 nov. 2023.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

GATS. **Acordo Geral Sobre Comércio De Serviços**. Genebra: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: http://mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1244492330.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio 1947 (GATT 47)**. Havana: Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Emprego, 1947. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc. Acesso em: 31 out. 2023.

GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 94)**. Genebra: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451757.doc. Acesso em: 01 nov. 2023.

GERALDELLO, Camilla Silva. Antidumping na OMC. In: **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 43-84. ISBN 978-85-7983-665-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 29 out. 2018.

GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. Anotações sobre a cláusula de *hardship* e a conservação do contrato internacional. **Jus Navigandi**, v. 2769, 2011.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Barueri: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645640. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645640/>. Acesso em: 06 out. 2023.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Estado, globalização e soberania: fundamentos políticojurídicos do fenômeno da transnacionalidade. **Anais**

do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo - SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/1915.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Literatura Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de filosofia política**. 2. ed. Tradução de George Sperber e Paulo Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebenscheiner. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **O ocidente dividido: pequenos escritos políticos**. Trad. Bianca Tavolari. São Paulo: Unesp, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. V. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. V. 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.

HOEKMAN, Bernard M.; MAVROIDIS, Petros C. **The World Trade Organization: law, economics and politics**. Tradução nossa. New York: Routledge, 2007.

HORKHEIMER, Max. Teoria tradicional e Teoria Crítica. Org: WALTER BENJAMIN, Max. **Os pensadores**. Textos escolhidos. Traduções de José Lino Grünnewald (et al.). São Paulo, Abril Cultural: 1980.

HOWMUCHNET. **Countries grouped by United Nations**. Tradução nossa. On-line, 2016. Disponível em: <https://howmuch.net/articles/countries-by-united-nations>. Acesso em: 23 mai. 2024.

IEDI. O Brasil e as exportações mundiais de manufaturas em 2021. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial: **Carta IEDI**. Edição 1190, 03-03-2023, *online*. Disponível em:

[https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1190.html#:~:text=Deste%20modo%2C%20a%20lideran%C3%A7a%20do,Kong%20\(4%2C1%25\)](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1190.html#:~:text=Deste%20modo%2C%20a%20lideran%C3%A7a%20do,Kong%20(4%2C1%25)). Acesso em: 04 out. 2023.

KEBA, M'Baye E. **Le droit au développement comme um droit de l'homme**. Tradução nossa. Revue des droits de l'homme, v. V, 1972.

KOURY, Luiz Guilherme Costa. Aspectos procedimentais do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. **Revista do CAAP**. N. 1 (2006). P. 179-202. Disponível em: <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/viewFile/48/47>. Acesso em: 19 set. 2023.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional**: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LOPES, Inez. O fracasso da Rodada Doha. Entrevista. **Consilium - Revista Eletrônica de Direito**, Brasília n.3, v.1 jan/abr de 2009. Disponível em: https://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_03_12.pdf. Acesso em: 13 nov. 2023.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito econômico internacional**: tendências e perspectivas. 1ª Edição (ano 2005), 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2006.

MAGALHÃES, José Carlos de. **O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MAIA, Antonio Cavalcanti. **Jürgen Habermas**: filósofo do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MALHOTRA, Kamal. Reformas no sistema de governança global do comércio. In: **Como colocar o comércio global a serviço da população**. Coord. MALHOTRA, Kamal. Trad. Elba Rego Vera Ribeiro. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2004. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3095/6/Livro_cap.%204.%20Reformas%20no%20sistema%20de%20governan%C3%A7a%20global%20do%20com%C3%A9rcio.pdf. Acesso em: 21 mai. 2024.

MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais**: jurisdição e competência, 1ª Edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2013.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

MONTEIRO DA SILVA, Orlando. O conflito das bananas. **Revista de Política Agrícola** - Ano XI Nº 02 - Abr - Mai - Jun – 2002; P.65-67. Disponível em: [file:///C:/Users/joice/Downloads/625-1328-1-SM%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/joice/Downloads/625-1328-1-SM%20(2).pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

MORAIS, Thiago Fernandes. A cosmopolitização do direito internacional rumo à maior efetividade dos tribunais internacionais. **Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito**, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/53234/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20THIAGO%20-%20VERS%C3%83O%20FINAL.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

MRE. **Sistema Geral de Preferências (SGP)**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2022, on-line. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/sistemas-preferenciais-de-comercio/sistema-geral-de-preferencias-sgp>. Acesso em: 12 out. 2023.

MINIUCI, Geraldo. Ação comunicativa e relações internacionais. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. P. 75-87. N. 73, novembro 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/8j7XxgVT7Ld4GxWCzYZkqpg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2025.

MURTA, Roberto. **Princípios e contratos em comércio exterior**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502199590. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502199590/>. Acesso em: 06 out. 2023.

NASSER, Salem Hikmat. Desenvolvimento, costume internacional e *soft law*. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org). **Direito internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

NINOMIYA, Masato. Solução de controvérsias na OMC: andamento e prazos. [Direito do Comércio Internacional] Aula 6 | OMC. Sistema de Solução de Controvérsias. 14 de abril de 2018. Disponível em: <https://lutofoli.wordpress.com/2018/04/14/direito-do->

[comercio-internacional-aula-6-omc-sistema-de-solucao-de-controversias/](#). Acesso em: 11 nov. 2023.

NOBRE, Marcos. **A Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Coleção Filosofia passo a passo, 2004.

OCDE. **Our global reach**. Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). Tradução nossa. 2022, on-line. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A regulação do comércio internacional agrícola: histórico e perspectivas**. Texto para Discussão 1651. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011, p. 1-36. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1651.pdf. Acesso em: 09 dez. 2023.

OMC. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

OMC. **Agriculture negotiations**. Tradução nossa. On-line, 2023a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm. Acesso em: 11 dez. 2023.

OMC. **Days 3, 4 and 5: round-the-clock consultations produce “Bali Package”**. Tradução nossa. On-line, 2013. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **Declaração Ministerial de Doha**. OMC: Doha, 2001. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

OMC. **Declaração Ministerial de Genebra**. Genebra: Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, 1998. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/mindec_e.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

OMC. **Declaração Ministerial de Singapura**. Singapura: Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, 1996. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.

OMC. **Development - Special and differential treatment provisions**. Tradução nossa. On-line, 2023b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **Development - Who are the developing countries in the WTO?** Tradução nossa. On-line, 2017a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

OMC. **Dispute settlement activity — some figures**. Tradução nossa. On-line, 2022a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_stats_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

OMC. **Documents from the negotiating chairs, 21 April 2011**. Tradução nossa. On-line, 2011. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/chair_texts11_e/chair_texts11_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **Doha Round: what are they negotiating?** Tradução nossa. On-line, 2017b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **DS16: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas**. Tradução nossa. On-line, 2012a. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_jmp_test_e.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

OMC. **DS267 - United States — Subsidies on Upland Cotton**. Tradução nossa. On-line, 2022c. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

OMC. **Informal process on matters related to the functioning of the Appellate Body – Report by the facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand)**. Tradução nossa. On-line, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/joice/Downloads/222.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OMC. **Lamy urges “credible” results at Bali Ministerial**. Tradução nossa. On-line, 2012b. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news12_e/tnc_stat_07dec12_e.htm. Acesso em 13 nov. 2023.

OMC. **Lamy: “We have resumed negotiations fully across the board”**. Tradução nossa. On-line, 2007. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news07_e/gc_dg_stat_7feb07_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **Least-developed countries**. Tradução nossa. On-line, 2017c. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

OMC. **Members and Observers**. Tradução nossa. On-line, 2018a. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em: 23 mai. 2024.

OMC. **Ministerial Conferences**. Tradução nossa. On-line, 2018b. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

OMC. **Ministerial conferences - Hong Kong 6th Ministerial: Objectives of the Conference**. Tradução nossa. On-line, 2017d. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/objectives_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

OMC. **Principles of the trading system**. Tradução nossa. On-line, 2018c. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

OMC. **Revised drafts issued for farm and non-farm trade talks**. Tradução nossa. On-line, 2008a. Disponível em:

https://www.wto.org/english/news_e/news08_e/ag_nama_dec08_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body**. Tradução nossa. On-line, 2018d. Disponível em: https://gpa-mprod-mwp.s3.amazonaws.com/uploads/sites/25/2021/07/Oct29.DSB_Stmt_as-delivered.fin_rev_public.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

OMC. **Talks suspended**. 'Today there are only losers. Tradução nossa. On-line, 2017e. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

OMC. **The Doha Round**. Tradução nossa. On-line, 2017b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

OMC. **The GATT years: from Havana to Marrakesh**. Tradução nossa. On-line, 2018e. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

OMC. **The July 2008 package**. Tradução nossa. On-line, 2008b. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_e.htm. Acesso em: 11 nov. 2023.

OMC. **The Uruguay Round**. Tradução nossa. On-line, 2018f. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

OMC. **What is the World Trade Organization?**. Tradução nossa. On-line, 2018g. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

OMC. **Whose WTO is it anyway?**. Tradução nossa. On-line, 2018h. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm. Acesso em: 11 out. 2023.

OMC. **WTO organization chart**. Tradução nossa. On-line, 2018i. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

OMC. **Protocolo de Nairóbi**. Nairóbi: Conferência Ministerial, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Decreto/D10823.htm.

Acesso em: 8 dez. 2023.

OMC. **World Trade Statistical Review 2022**. Tradução nossa. On-line, 2022e. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2022_e.htm.

Acesso em: 04 out. 2023.

OMC. **WTO members secure “historic” Nairobi Package for Africa and the world**.

Tradução nossa. On-line, 2015b. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm. Acesso em:

13 nov. 2023.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: Nações Unidas, 1945. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados**. Assembleia Geral das Nações Unidas: Resolução 3281 (XXIX), 1974. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Comissões Regionais das Nações Unidas**. Bruxelas: Centro de Informações das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26498>. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento de 2002**. Monterrey, México: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2022.

ONU. **Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento de 2015**. Adis Abeba, Etiópia: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2002. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/241/03/PDF/N1524103.pdf?OpenElement>.

Acesso em: 04 out. 2023.

ONU. **Declaração das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente**. Estocolmo: Organização Das Nações Unidas, 1972. Disponível em:

www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Organização das Nações Unidas, 1993. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

ONU. **Declaração do Milênio**. Organização das Nações Unidas, 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Declaração do Rio Sobre Meio ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo: Organização Das Nações Unidas, 1972. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 1993. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

ONU. **Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986**. Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 05 out. 2023.

ONU. **Declaração Sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional**. Assembleia Geral das Nações Unidas: Resolução 3201 (S-VI), 1974. Disponível em: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>. Acesso em: 04 out. 2023.

ONU. **Declaração Sobre Progresso e Desenvolvimento**. Assembleia Geral das Nações Unidas: Resolução n. 2.542 (XXIV), de 11 de dezembro de 1969, 1969. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a24r2542.htm>. Acesso em: 28 set. 2023.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

ONU. **ODS17 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 nov. 2023.

ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 28 set. 2023.

ONU. **Programa de Ação Sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1974. Disponível em: <http://www.un-documents.net/s6r3202.htm>. Acesso em: 28 set. 2023.

ONU. **Relatório de Brundtland**. Nova York: Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. A proteção do meio ambiente na OMC: restrição legítima ao comércio internacional de mercadorias? In: **Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. Albuquerque Mello**. Orgs: Carlos Alberto Menezes, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Celso Alves Pereira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PETRSMANN, Ernest-Ulrich. **The GATT/WTO dispute settlement system: international law, international organizations and dispute settlement.** London: Kluwer Law International, 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553624610. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624610/>. Acesso em: 14 nov. 2023.

PIRES, Teresinha Inês Teles. A concepção de Jürgen Habermas sobre o direito cosmopolita: premissas filosóficas e pragmáticas de um ideal humanitário. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**. Direitos humanos e cenário internacional. Joaçaba, v. 21, n. 2, p. 333-352, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/21184>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2009.** Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos. Nova York, Estados Unidos da América: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2009. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/2009-hdr-portuguese-summary.2009-hdr-portuguese-summary>. Acesso em: 04 out. 2023.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado.** Tomo 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

RODRIGUES, Silvio. **Dos contratos e das declarações unilaterais de vontade.** V.3. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ROULAND, Norbert. **Aux confins du droit.** Tradução nossa. Paris: Éditions Odile Jacob, 1991.

STRENGER, Irineu. **Contratos internacionais do comércio.** 4. Ed. São Paulo: LTr, 2003.

STRENGER, Irineu. **Direito Internacional Privado.** 4. Ed. São Paulo: LTr, 2000.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. A vinculação entre comércio internacional e desenvolvimento: possibilidades reais ou quimera de mercado? In: BARRAL, Welber Oliveira; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis, Fundação Boiteux, 2006.

TEPEDINO, Gustavo; MORAES, Maria Celina Bodin de; BARBOZA, Heloisa Helena. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. V. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TFUE. **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia**. Bruxelas, Bélgica: Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

THORSTENSEN, Vera H.; JANK, Marcos S. **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

THORSTENSEN, Vera H. **OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TPPM. **Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais**. OMC: Acordo Constitutivo, Anexo 3, 1994. Disponível em: http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_TPR.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

TRIPS. **Acordo Sobre Aspectos Dos Direitos De Propriedade Intelectual Relacionados Ao Comércio**. Genebra: Organização Mundial do Comércio, 1994. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/backup/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

UE. **Acordo de Genebra Sobre o Comércio De Bananas**. Jornal Oficial da União Europeia, 2010. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efa717b1-653c-4a95-8e83-10562e5e573d.0018.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 12 dez. 2023.

UNCITRAL. **Convenção das Nações Unidas sobre Compra e Venda Internacional de Mercadorias (CISG)**. Viena, Áustria: Organização das Nações Unidas, 1980.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8327.htm .Acesso em: 05 out. 2023.

UNCTAD. **Manual para as negociações comerciais sobre a agricultura**. Train for Trade II. Programa Conjunto UE-CENUCED para Angola. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncdmisc2020d1_pt.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

UNCTAD. **Quadro de política comercial para os países em desenvolvimento: um manual de melhores práticas**. Organização das Nações Unidas: de Nova York a Genebra, 2018. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2017b5_pt.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553609031. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788553609031/>. Acesso em: 09 out. 2023.

VICENTE, José Maria Espinar. **La regulación jurídica de los contratos internacionales de contenido económico**. Tradução nossa. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.

VILANOVA, Lourival. **Escritos jurídicos e filosóficos**. São Paulo: IBET, 2003.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é *dumping*. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA. 2006. Ano 3. Edição 18 - 1/01/2006. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2090:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 30 nov. 2023.