

# ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

Nº 4, JULHO DE 2011

OS EUA E A CRISE DO MULTILATERALISMO: NOTA  
SOBRE O CASO DA OMC

SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT  
INEU

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

## **ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA**

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

Nº 4, JULHO DE 2011

### **OS EUA E A CRISE DO MULTILATERALISMO:**

NOTA SOBRE O CASO DA OMC

#### **SEBASTIÃO VELASCO E CRUZ**

PROFESSOR DE CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNICAMP E DO PROGRAMA SAN TIAGO DAÑTAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), PESQUISADOR DO CEDEC E DO INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS (INCT - INEU), DIRETOR DO OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS (OPEU).

## OS EUA E A CRISE DO MULTILATERALISMO: NOTA SOBRE O CASO DA OMC

*Sebastião Velasco e Cruz*

A história é conhecida. Em meados dos anos 40 do século passado, movidos pelo propósito de evitar a repetição da escalada de crises e conflitos sociopolíticos que culminaram na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos (EUA) agiram decididamente como arquitetos de uma nova ordem econômica internacional apoiada em um conjunto de instituições multilaterais. Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Acordo Geral de Comércio e Tarifas (o antigo GATT) -- essas e outras organizações deveriam estabelecer as bases para o crescimento equilibrado da economia internacional, na medida em que criavam mecanismos eficazes de coordenação entre os países ricos, e instrumentos generosos para a inclusão dos mais pobres.

Ao longo da segunda metade do século passado, esse sistema atravessou várias áreas de turbulência, mas todas elas foram arrostadas sob o comando da superpotência, que agiu com efetividade -- muitas vezes unilateralmente -- com o fim de adaptá-las às novas circunstâncias, promovendo seus interesses próprios no mesmo ato.

Os autores divergem quanto ao diagnóstico das dificuldades enfrentadas pelos EUA na atual quadra histórica, e às tendências de longo prazo relativas ao seu papel no sistema mundial. Uma coisa, porém, parece certa: a capacidade da superpotência de ditar as regras do jogo nas organizações multilaterais vem sofrendo uma erosão grave.

Tome-se o caso da Organização Mundial do Comércio (OMC). Pelo que vemos na imprensa, a OMC parece viver uma situação paradoxal. Por um lado, se fixamos o olhar em sua rotina de trabalho ela surge para nós como um corpo imponente, capaz de cumprir uma função sem paralelo no conjunto das instituições internacionais.

Tomemos, por exemplo, a decisão, datada de 24 de abril, do Painel que analisou a denúncia apresentada pelo Airbus contra a Boeing. O grupo decidiu que a empresa dos EUA fora beneficiada com aportes ilegais em valor superior a US\$ 3 bilhões. Poucos meses antes, outros juízes tinham acolhido demanda da Boeing contra a Airbus em um caso semelhante.

A imprensa cobriu amplamente a reação das autoridades responsáveis pela política comercial na Europa e nos EUA. Elas se manifestam de uma forma contraditória sobre o conteúdo da última decisão, o representante da União Europeia tendo anunciado de imediato que iria impetrar um recurso contra a decisão junto ao órgão de apelação da OMC, o que, aliás, já foi feito.

Assim, o contencioso Boeing versus Airbus, que se arrasta por mais de sete anos, vai se prolongar num futuro ainda indefinido. Mas -- e aqui reside a importância da história -- disciplinadamente, sob a forma de um procedimento judicial realizado no âmbito da própria OMC.

Poderíamos multiplicar os exemplos: vitória do Brasil contra os EUA no caso do algodão, vitória dos EUA contra a China no processo sobre importação de filmes; vitória da China face os EUA na disputa sobre a imposição de tarifas sobre tubos, pneus e embalagens importadas, e assim

por diante. Diga-se o que se quiser, a OMC continua sendo a única organização internacional capaz de resolver os conflitos de interesses dos Estados, através da operação normal de um mecanismo judicial.

Por outro lado, quando olhamos para as dificuldades que essa mesma organização enfrenta para completar o processo de negociação ora em curso, a imagem que captamos é de um organismo acometido de grave enfermidade. Na verdade, aberta há quase uma década, ainda sob o choque dos atentados de 11 de Setembro, a Rodada de Doha mergulhou em um impasse aparentemente insolúvel desde o colapso da conferência ministerial realizada em Genebra em julho de 2008.

Sem solução, reitero. Esse é agora o parecer da representante comercial dos EUA no fim do governo Bush, Susan Schwab. *“É mais do que tempo de a comunidade internacional reconhecer que a Rodada de Doha está condenada.”*<sup>1</sup> Esta afirmação peremptória abre o artigo que ela publicou recentemente sobre o assunto na revista *Foreign Affairs*. No entanto, o mais importante não é o juízo emitido, mas a razão invocada para justificá-lo.

*A ilusão de que o acordo irá de alguma forma se produzir a longo prazo – afirma a ex-chefe da United States Trade Representative (USTR) – representa agora uma ameaça maior para o sistema multilateral de comércio do que a admissão da verdade: o prolongamento do processo de Doha prejudica o sistema multilateral de comércio e ameaça as perspectivas de liberalização e de reformas orientadas pela OMC.*

Susan Schwab não está sozinha nesta avaliação. Ela tem a companhia, entre outros, de um especialista como Simon Evenett, professor de Negócios Internacionais na Universidade de St. Gallen, Suíça, e de Martin Wolf, talvez o jornalista econômico de maior renome mundial hoje em dia.

Decretar a morte da Rodada de Doha para garantir a boa saúde da OMC. A separação me parece um tanto especiosa. Neste artigo, procurarei demonstrar que as razões subjacentes para o impasse que está a bloquear a Rodada de Doha são plantadas no coração da organização enquanto tal.

Começo com uma rápida reflexão sobre o fracasso da conferência de Genebra.

Na perspectiva de alguns analistas, o fracasso da reunião ministerial em Genebra deve ser vista como manifestação de um fenômeno geral: o impasse em processos de negociação envolvendo atores que teriam a ganhar com o êxito delas. Em linhas gerais, essa é a abordagem adotada pelos estudos reunidos no livro editado por Amrita Narlikar: *Deadlocks in Multilateral Negotiations*. Encarando-os como *“um subconjunto do conjunto maior dos problemas de cooperação... e resolução de conflitos”*, o estudo indica as condições que se conjugam na produção de impasses em processos de negociação: *“(1) uma situação prolongada de desacordo tal que as partes adotam posições divergentes e são incapazes ou não se dispõem a fazer concessões suficientes para produzir um avanço na questão particular, e (2) um momento marcante no processo de negociação... (o qual), apesar de ter criado expectativas de um compromisso, é incapaz de provocar as concessões necessárias para garan-*

---

<sup>1</sup> Todas as traduções são livres, de responsabilidade do autor.

*tir um acordo sobre a questão em particular.”<sup>2</sup>*

Recortando o fenômeno com base nessas proposições genéricas, o estudo classifica os seus diferentes tipos e formula várias hipóteses para explicar a sua ocorrência. Vale a pena registrar, a título de exemplo, algumas delas:

*Hipótese 2: Os impasses ocorrem porque os negociadores blefam e mentem.*

*Hipótese 3: Os impasses ocorrem por causa de certos tipos de equilíbrios de poder.*

*Hipótese 4: Os impasses ocorrem porque certas estruturas institucionais facilitam ou dificultam o acordo.<sup>3</sup>*

Além de iluminar os fatores determinantes dos impasses, essas e as demais hipóteses servem de base para a identificação dos meios pelos quais eles podem ser superados. A suposição que anima todo o exercício é a do interesse comum dos participantes nesse desfecho, ainda que a intensidade deste interesse possa variar muito entre as partes envolvidas no processo.

No tocante à recorrência de impasses nas negociações da rodada Doha, a explicação proposta por Narlikar e van Houten combina dois elementos: a alteração nas relações de poder, com o fortalecimento do chamado Sul, e a incerteza que cercava o processo negociador. Em suas palavras,

*...os países desenvolvidos ... presumiram que as novas alianças do Sul cederiam na etapa final, e negociariam em consequência disso. Diante dessas expectativas, a recusa do Sul em recuar produziu o impasse.<sup>4</sup>*

Naturalmente, o argumento dos autores é muito mais complexo, mas não vou reconstruí-lo aqui. Os elementos já avançados bastam para ressaltar a inadequação dessa perspectiva ao problema que pretendo discutir neste artigo: ela toma os diferentes aspectos da situação negociadora como dados, e procura mostrar como um (ou a combinação de alguns) deles bloqueia o desfecho exitoso da negociação. Ora, como os impasses na rodada Doha não nos interessam em si mesmos, mas apenas como reveladores dos problemas estruturais na OMC -- com tudo de valioso que possa nos oferecer -- essa perspectiva não nos convém.

Segundo outra visão, o impasse observado na rodada Doha não surpreende, nem deve gerar preocupações maiores. Na história do GATT/OMC o impasse é um momento particular do processo de negociação, e tem sido sempre o mecanismo através do qual o sistema se renova. Nesse sentido, deve ser entendido como uma forma predizível e quase-institucionalizada de operar mudanças requeridas para ajustar o regime multilateral de comércio às novas realidades da economia internacional, segundo a perspectiva de seus atores mais poderosos. Mais do que sintoma de crise, portanto, deve ser visto como manifestação peculiar de normalidade.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Narlikar, Amrita, “Introduction, in *Deadlocks in Multilateral Negotiations. Causes and Solutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 2-3.

<sup>3</sup> Id. Ibid. p. 7 e segs.

<sup>4</sup> Narlikar, Amrita e Pieter van Houten, “Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO”. Narlikar, A. (ed), op. cit. p. 143.

<sup>5</sup> Para uma apresentação muito bem elaborada deste argumento, Cf. Wilkson, Rorden, *The WTO. Crisis and governance of global trade*. New York, Routledge, 2006.

Esse argumento, de natureza marcadamente funcionalista, porém, obscurece alguns aspectos importantes da realidade. Entre eles, os efeitos internos e externos decorrentes do emperramento da função legislativa da OMC: a hipertrofia da dimensão judicial da OMC, de um lado, e, de outro, a produção crescente de normas por meio de acordos regionais, ou bilaterais, com o agravamento consequente do risco de conflitos de normas no sistema.

Ainda que admitida a hipótese “continuísta” -- a persistência da OMC pela pouca disposição dos descontentes em abandonarem o regime, por absoluta ausência de substituto plausível e pela percepção de que fora dele a situação seria ainda muito mais insatisfatória -- nada garante que as consequências do impasse venham a ser, dessa vez, análogas às aquelas verificadas no passado.

Com base em tal consideração, deslocamos o foco da análise das reuniões ministeriais da OMC para a organização em si mesma, a fim de realçar a tensão constitutiva entre a lógica política e jurídica de suas estruturas e de seus processos.

O tema é quase tão velho como GATT, regime que deu origem à OMC. Organização *sui generis* -- acordo internacional que sobreviveu à morte prematura da organização que deveria enquadrá-lo -- no GATT, a lógica dos Estados integrantes predominava de forma esmagadora. Do ponto de vista de sua estrutura organizativa, o GATT constituía, *prima facie*, uma arena onde esses Estados se encontravam para negociar interesses e resolver pendências com o auxílio de mediadores aplicados, mas desprovidos de poder para arbitrar conflitos.

Mas se fosse apenas isso, um espaço neutro, um lugar de encontro, o GATT não mereceria o nome de regime. Ele funcionava como tal por cristalizar, em seu arcabouço e em suas práticas, um conjunto de princípios e normas, derivadas de uma dada visão sobre como deveria se estruturar o sistema de comércio internacional e como ele deveria inserir-se no contexto inclusivo do sistema de Estados.

Essa dupla referência está subentendida nas regras operativas do processo de tomada de decisões no regime do GATT, cuja expressão maior é a norma não escrita do consenso.

Tendo se difundido amplamente na década de 1960, o procedimento da decisão por consenso tem um significado prático que pode ser facilmente compreendido. Na ausência de laços de solidariedade mais sólidos entre os participantes do processo decisório, o consenso surge como expediente adequado para assegurar o apoio necessário à implementação da decisão coletiva. Como a importância da contribuição de cada participante depende dos meios que eles possam mobilizar para esse efeito, a norma do consenso ganha relevo em contextos tais em que a aplicação da regra majoritária condenaria os atores mais poderosos -- a rigor, qualquer ator cujo concurso seja indispensável à efetivação da medida acordada -- à condição perdedora de minoria. Era exatamente essa a situação enfrentada por grande parte das organizações internacionais naquele período. Como explica o autor de alentado estudo comparativos sobre as instituições internacionais,

*A solução para o problema foi consenso, porque ele reconcilia o aparentemente inconciliável. Como a unanimidade, ele respeita plenamente a soberania, e em comum com a maioria, ele leva plenamente em consideração os interes-*

ses da maioria dos Estados. Finalmente, reconhece as diferenças de poder e interesses entre Estados.<sup>6</sup>

Direito e política; política com roupagens jurídicas. A dualidade é intrínseca ao regime de comércio laboriosamente construído depois da Segunda Guerra.

Em um primeiro momento, quando o GATT reunia basicamente os países avançados e merecia o apoio de “rich men club”, essa dualidade não criava maiores problemas. Com a adesão crescente de países do então chamado Terceiro Mundo, as tensões se tornaram muito mais fortes.

Os limites de tempo e espaço não permitem que eu me alongue no tema, bastante conhecido de resto. Para os propósitos da presente exposição, basta assinalar que a aludida tensão atingiu o seu clímax em meados da década de 1980, na fase de pré-negociação da rodada Uruguai do GATT.

Como sabemos, a solução que ela prepara contém dois ingredientes básicos: a ampliação da área disciplinada pelos acordos comerciais, com a introdução de novos temas: (1) TRIMS (Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio), TRIPS (Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), e Serviços; (2) a montagem de um mecanismo judicial incomparavelmente mais forte, com prazos e ritos pré-definidos -- que excluem das partes envolvidas a possibilidade de bloquear a tramitação dos processos -- uma instância de recurso com poder de ditar sentenças terminativas (o órgão de apelação), e um dispositivo de sanção -- a aplicação ao país infrator de retaliações comerciais, dentro dos valores estipulados, no caso de não cumprimento das sentenças.

É preciso enfatizar a relação interna entre esses dois elementos: os trabalhos da Rodada Uruguai foram norteados pela idéia da criação de um “sistema comercial baseado em regras” (*rule-based trade system*). Mas não de um sistema baseado em regras quaisquer. A aliança transatlântica, com os EUA à frente, queria um sistema judicial forte, para dar vigência a regras muito particulares, que abrangiam temas até então considerados de competência exclusiva dos Estados nacionais.

Sobre o significado dessas novas regras, vale a pena transcrever o juízo abalizado de estudiosos insuspeitos:

*As regras multilaterais nessas novas áreas não aumentam necessariamente o bem-estar ... há fortes razões teóricas para acreditar que a liberalização do comércio de bens aumenta o bem-estar em cada país que se dedica a isso ... Por outro lado, as regras em algumas das novas áreas, como a proteção global dos direitos de propriedade intelectual, podem objetivar o incremento de rendas (rent-seeking), e a liberalização em outras áreas novas, tais como as telecomunicações podem ser eficientes, mas acarretar graves conseqüências distributivas entre os países.<sup>7</sup>*

Não por outro motivo, a resistência do Sul – encabeçada pela Índia e pelo Brasil -- a essas regras foi encarnecida. A certa altura, porém, ela ar-

---

<sup>6</sup> Cf. Schermes, Henry G. e Blokker, Niels M., *International institutional law. Unity within diversity*. Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 784.

<sup>7</sup> Barton, John H., Judith L. Goldstein, Timoty E. Josling, , *The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. 126.

refeceu, abrindo o caminho para o acordo que encerrou a rodada. Muitos fatores contribuíram para tal desfecho – a crise econômica que se prolongava na América Latina desde a eclosão da crise da dívida; o abalo sísmico na geopolítica mundial representado pela débâcle do bloco Soviético, por exemplo –, mas o papel decisivo foi desempenhado por um elemento interno: a modelagem do processo negociador pela regra do “*single undertaking*”. Esse mecanismo, incluído no projeto do Texto Final do diretor-geral do GATT, Arthur Dunkel, que veio à luz em dezembro de 1991, estipulava que o acordo resultante da rodada abrangeria todas as matérias em negociação e seria “*vinculante para todos os membros.*” Como acentuam os autores citados, o projeto estabelecia ainda que o GATT 1994 era “*legalmente distinto do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, datado de 30 de outubro de 1947*”. A disposição manifesta dos EUA e da Comunidade Europeia (CE) de se retirarem do GATT 1947 fechava o laço.

*O efeito jurídico e político combinado do Texto Final e da retirada transatlântica do GATT 1947 foi o de garantir que a maioria dos acordos da Rodada Uruguai tivessem uma adesão em massa ao invés de uma aceitação limitada. Assim, a rodada foi concluída através do exercício do poder de barganha.*

Na verdade, a OMC é uma organização com fronteiras móveis. Sua esfera de competência abrange o comércio internacional e questões relacionadas - ou seja, outros tipos de medidas que possam implicar em tratamento discriminatório contra os produtores estrangeiros. No entanto, como a economia e a sociedade constituem um sistema de partes interdependentes, em princípio temas os mais variados possíveis poderiam ser colocados sob a jurisdição da OMC. Foi o que aconteceu em sua pré-história, na Rodada Uruguai do GATT. Mas na medida em que a competência da OMC se expande e ela começa a legislar sobre questões tradicionalmente afetas aos governos de cada país, a importância da OMC cresce exponencialmente no cálculo dos mais diversos atores (estatais e não-estatais) que fazem o possível para atuar em seu âmbito com máxima eficácia. A contrapartida desse movimento é que a OMC tende a absorver os conflitos multidimensionais, superpostos e cruzados, em que esses atores se encontram lançados. Esta dinâmica se traduz em problemas agudos de eficiência e legitimidade de que a OMC padece no presente.<sup>8</sup>

Esses problemas estão no centro do debate sobre a necessária reforma da OMC. Não posso recenseá-lo aqui<sup>9</sup>, mas devo registrar um de seus aspectos frustrantes: o relativo silêncio a respeito da questão crucial da agência. De fato, em geral, a identificação dos problemas e as propostas sobre como enfrentá-los vêm desacompanhadas neste debate de uma reflexão mais detida sobre os agentes da mudança: quem poderia desempenhar tal papel, quais suas orientações presentes e qual a probabilidade de que estas venham a se alterar em futuro previsível na direção

---

<sup>8</sup> Esta passagem é extraída de Velasco e Cruz, “Estado e Mercado: a OMC e a constituição (incerta) de uma ordem econômica global.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 57, 2005, pp. 83-108. Para uma análise abrangente da OMC a partir de um ponto de vista convergente com esse argumento, Cf. Pauwelyn, Joost, “The transformation of world trade”. *Michigan Law Review*, 104, 2005, pp. 1-70.

<sup>9</sup> Mas o leitor pode formar uma boa idéia da amplitude dos temas nele compreendidos e da diversidade das propostas em discussão pela leitura do artigo de Birkbeck, Carolyn Deere, “Reinvigorating Debate on WTO Reform: The contours of a Functional and Normative Approach to Analyzing the WTO System”, in Steger, *Debra P. (Ed.)*, *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*, Wilfrid Laurier University Press/CIGI/IDRC 2010, pp. 11-41.

implicada nas propostas em causa.<sup>10</sup> Na ausência desse componente, o debate sobre a reforma da OMC tende a assumir um caráter marcadamente voluntarista, as propostas se sucedendo sem uma indicação mais clara das condições a serem preenchidas para que elas venham a ser efetivadas.

Mais próxima à postura adotada aqui está a vertente da literatura que procura observar com realismo os desenvolvimentos em curso na OMC, tentando sondar o significado dos mesmos e suas potencialidades. Nessa linha, muitos identificam possibilidades virtuosas na proliferação de acordos preferenciais de comércio, que tem marcado o cenário econômico internacional nos últimos anos, sugerindo que a OMC desempenhe um papel complementar facilitando a generalização das novas regras emergentes, e garantindo com isso o avanço do processo de liberalização econômica.<sup>11</sup> Inspirados na mesma atitude, trabalhos recentes de Judith L. Goldstein e de Richard H. Steinberg tomam outra direção.<sup>12</sup> Mostrando como o bloqueio da função legislativa da OMC reforça o ativismo jurídico do órgão de apelação, os autores avaliam positivamente essa tendência, vendo na produção legal pelo judiciário um modo novo de fazer avançar a liberalização.

Não vou questionar o critério usado na formulação do juízo normativo. Mais interessante é salientar a nota cautelosa incluída no final de um dos trabalhos dos autores.

*Enquanto os agentes da OMC forem partidários do livre comércio, a atuação desta conduzirá as nações a continuar abrindo mercados. Pois os membros mais poderosos da OMC, como os EUA, irão acatar essas decisões liberais na medida em que eles catalisarem a ação decidida de produtores eficientes, voltados para a exportação e forem apoiadas pelas elites e pelos líderes políticos, que continuem a ver a abertura como de interesse nacional.<sup>13</sup>*

Trata-se de uma advertência grave. Ao dizê-lo, não penso tanto nas pressões protecionistas intensificadas nos EUA como alhures pelas circunstâncias difíceis da crise econômica, mas à relação ambígua que algumas das prioridades mais altas na agenda comercial dos EUA mantêm com a idéia de uma organização liberal do comércio internacional.

Tomemos, por exemplo, o tema da propriedade intelectual. Monopólio temporariamente outorgado ao detentor do direito em retribuição ao benefício social advindo de sua criação (uma obra original, uma invenção), o instituto da propriedade intelectual incide num feixe de relações essencialmente conflitivas, onde se entrecruzam os interesses do consumidor,

---

<sup>10</sup> A título de ilustração, podem ser citadas aqui as teses que conclamam os grandes países do Sul a assumirem um papel de liderança na condução da WTO. Cf., entre outros, Karmarkar, Suparna, "Rescuing the Doha Development Round. The Role of India and China in Multilateral Trade Governance", *ISAS Working Paper*, No. 74, 13, July 2009, e Vickers, Brendan e Amrita Narlikar, "Introduction: Global Trade Governance in a Multipolar World". In, Narlikar, Amrita & Brendan Vickers (eds.), *Leadship and Change in the Multilateral Trading System*. Dordrecht-Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 1-20.

<sup>11</sup> Cf. Baldwin, Richard E., "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade." *The World Economy*, Vol. 29, No. 11, 2006, pp., 1451-1518, e algumas intervenções no interessante debate promovido pelo Carnegie Endowment for International Peace, *Crisis, Protectionism, and Doha – What Future for the WTO*. September, 15, 2009.

<sup>12</sup> Goldstein, Judith L & Richard H. Steinberg. "Negotiate or Litigate? Effects of WTO Judicial Delegation on U.S. Trade Politics", UCLA School of Law. Law & Economics Research Paper Series. Research Paper No. 07-14, 2007; id., "Regulatory Shift: The Rise of Judicial Liberalization at the WTO", UCLA School of Law. Law & Economics Research Paper Series. Research Paper No. 07-15, 2007.

<sup>13</sup> Goldstein, Judith L & Richard H. Steinberg, "Negotiate or Litigate?", op. cit. p. 38.

do produtor, e de seus concorrentes. Por isso, a legislação sobre propriedade intelectual busca definir um ponto de equilíbrio, condicionando o referido direito a certas obrigações (abertura do conhecimento embutido na invenção, por exemplo), e o faz por tempo limitado -- depois do qual a inovação tecnológica (ou a obra, no caso do *copyright*) torna-se de domínio público. Por isso também, a legislação varia ao longo do tempo, e no espaço.

Ou melhor, variava. A grande novidade trazida pela rodada Uruguai foi uma legislação positiva sobre o tema da propriedade intelectual -- de alcance quase universal, posto que vinculante para todos os signatários do Tratado. Para obter esse resultado, a coalizão liderada pelos EUA teve que fazer algumas concessões, deploradas publicamente na época pelos interesses que promoviam a causa.

E não é só isso: a aplicação da nova lei é custosa, e implica problemas políticos e sociais que variam muito segundo os contextos nacionais. Não surpreende, pois, que a efetividade dela seja muito desigual.

Por esses e outros motivos, o tema da propriedade intelectual continuou na agenda das negociações internacionais -- na OMC, e na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou WIPO, em inglês), fórum em que originalmente foi tratada a matéria.

Em ambas as arenas, o tema contrapôs os países desenvolvidos -- advogando mudanças mais restritivas na lei e maior rigor na aplicação -- e países em desenvolvimento, que se batiam pela incorporação dos saberes tradicionais na referida legislação, e pela flexibilização de alguns de seus dispositivos para atender às necessidades de saúde pública e às aspirações de progresso material de seus povos. Durante anos, o tema vem sendo objeto de aceso debate nesses e em outros fóruns.

Pois bem, face à dificuldade de avançar na direção desejada na OMC e em outras organizações multilaterais, o eixo da atuação da aliança proprietária deslocou-se para a negociação de um acordo plurilateral. Refiro-me ao Acordo Comercial Anti-Falsificação, mais conhecido pela sigla em inglês ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), cujo texto preliminar acabou vazando, depois de anos de negociações sigilosas, e desde então tem provocado grande celeuma.

Não caberia examinar ainda que ligeiramente esse texto. A esse respeito, limito-me a citar alguns dos pontos mais críticos entre os tantos alinhados no comentário do representante indiano no *Council on TRIPS* da OMC, em reunião realizada no dia 9 de junho de 2010.

*ii. A aplicação de medidas TRIPS plus pode ter um efeito de distorção do comércio. ... As normas TRIPS plus previstas nos ARC e em iniciativas plurilaterais como o ACTA podem viciar o processo judicial, bloquear a concorrência legítima e transferir os custos cada vez maiores de garantir os direitos comerciais privados a governos, consumidores e contribuintes. Elas representam também uma ameaça sistêmica para os direitos dos comerciantes e dos produtores de bens legítimos e para os direitos fundamentais ao devido processo legal dos indivíduos.*

*iii. O Acordo TRIPS é claro sobre a alocação de recursos e leva em devida consideração os recursos limitados dos governos dos países para fazer cumprir as leis de DPI face a outras leis que possam ter maior prioridade. O Art. 41,5 re-*

*conhece as capacidades limitadas dos Estados-membros e por isso não cria nenhuma obrigação com respeito à distribuição de recursos entre a aplicação dos DPI e a aplicação do direito em geral ... Deixamos claro que os DPI são direitos privados e que não é da alçada dos governos defender cada direito, mas sim fornecer aos indivíduos e às empresas os meios para fazer com que esses direitos sejam cumpridos.<sup>14</sup>*

A carta aberta ao presidente Barack Obama sobre o tema, assinada por centenas de juristas norte-americanos no fim de outubro do ano passado, retoma os mesmos pontos, mas de forma muito mais explícita. Denunciando o título do tratado como um disfarce, uma vez que o acordo tem "pouco a ver com a falsificação ou o controle do comércio internacional de mercadorias falsificadas" e observando que ele ia "introduzir mudanças muito maiores nas regras internacionais que regem o comércio em uma grande variedade de produtos intensivos em conhecimento", o documento resume as principais conclusões através de proposições incisivas.

*Os negociadores argumentam que o ACTA não afetará os direitos e liberdades fundamentais; ele o fará.*

*Eles afirmam que o ACTA é compatível com o Acordo da OMC sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio; ele não é.*

*Eles argumentam que o ACTA não vai aumentar a inspeção nas fronteiras e que não vai interferir no trânsito transfronteiriço de medicamentos genéricos de legítimos; ele vai;*

*E eles argumentam que o ATCA não prevê uma "resposta graduada" – desconexão de pessoas da Internet; no entanto, o acordo incentiva tais políticas.*

O exemplo da propriedade intelectual é útil porque me permite voltar à tese enunciada no início e apresentar com parcimônia argumento elaborado longo deste artigo. Eu pretendia mostrar a íntima conexão entre os impasses da Rodada de Doha da OMC e os problemas estruturais da organização como tal. Acompanhamos o argumento daqueles que veem no mecanismo de solução de controvérsias uma maneira de sair da paralisia causada por esses impasses. Na ausência do legislador, a lei sob forma de decisão judicial. O que o caso do ACTA nos oferece é a indicação de que essa via não é a única, e de que, ademais, ela é muito limitada. Para pavimentar o caminho para mudanças mais amplas os Estados recorrem a outros meios. Negociado secretamente para um pequeno número de países, o ACTA distingue-se pela natureza das suas disposições e por contar com a adesão futura de um conjunto cada dia maior de outros países. De fato, somente com a incorporação dos grandes países que recusaram até o momento presente o reforço das disposições restritivas contidas na legislação já em vigor o ACTA poderá realizar sua vocação: a de funcionar como o embrião de um novo regime de propriedade intelectual. Isto se torna ainda mais evidente quando lembramos que os problemas mais graves de aplicação das normas que o tratado pretende reduzir ocorrem exatamente nesses países. O ACTA representa, portanto, mais um exercício de "mudança de fórum", uma tentativa con-

---

<sup>14</sup> "India's intervention on 'TRIPS plus IPR Enforcement' as delivered at the WTO's Council on TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) on 9 June 2010", *South Bulletin*, South Centre, 28 July 2010.

fessadamente oligárquica de mudança de regras no sistema de comércio internacional.

Mas, cabe perguntar, seria sensato acreditar que esses países cederão ao estratagema? A Índia, de sua parte, já informou que aceitaria tratar os temas levantados pelo ACTA fora da OMC. E não é preciso grande esforço de imaginação para antecipar que um dia ou outro, o assunto será levado ao sistema judicial da organização. Neste contexto, convém evocar o conflito do Brasil e da Índia com a União Europeia, em decorrência da apreensão pela alfândega holandesa de carga de medicamentos genéricos vinda da Índia não prenuncia nada de bom. Amparado na legislação comunitária sobre propriedade intelectual, esse ato dará ensejo a um processo na OMC, a se crer em declarações de alto funcionário indiano.

Mas como a organização lidará, por meio de seu mecanismo judicial, com um caso tão intrincado e com a multiplicação provável de casos semelhantes? Com que consequências?

Como o próprio Steinberg observou em um artigo escrito para tranquilizar os críticos americanos do ativismo jurídico da OMC, a produção legal por via judiciária é limitada pelo discurso dominante, por normas constitucionais e, especialmente, pelas relações de poder no seio da organização.<sup>15</sup>

O que torna este argumento convincente é o pressuposto tácito de que tais relações são sólidas, e favorecem as potências que sempre mandaram no jogo do comércio internacional. Ora, o problema é que há algum tempo temos assistido a um deslocamento importante nessas relações....

Então...? Então eu acho que devemos nos preparar para dificuldades crescentes no sistema de solução de controvérsias também, a menos que os países desenvolvidos reformulem seriamente suas estratégias.

---

<sup>15</sup> Steinberg, Richard, "Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional, and Political Constraints", *The American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2, 2004.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



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