

Tatiana Lacerda Prazeres

Bacharel em Direito e em Relações Internacionais

Mestre em Direito Internacional

*Analista de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento,
Indústria e Comércio Exterior*

Comércio Internacional e
PROTECIONISMO

As barreiras técnicas na OMC

São Paulo


ADUANEIRAS
INFORMAÇÃO SEM FRONTEIRAS

2003

Copyright © 2003

Coordenadora: Yone Silva Pontes

Diagramação: Nilza Ohe, Sirleide Holanda Silva e Paulino dos Santos

Ilustração de capa: Elisa Torrezani

Revisão: F. Rodrigues

Impressão e acabamento: Graphic Express



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Prazeres, Tatiana Lacerda
Comércio internacional e protecionismo : as
barreiras técnicas na OMC / Tatiana Lacerda
Prazeres. -- São Paulo : Aduaneiras, 2003.

Bibliografia.
ISBN 85-7129-382-1

1. Comércio exterior - Regulamentação
2. Organização Mundial do Comércio 3. Protecionismo
I. Título. II. Título: As barreiras técnicas na OMC.

03-2404

CDD-382.73

Índices para catálogo sistemático:

1. Comércio internacional e protecionismo :
Comércio exterior 382.73
2. Protecionismo e comércio internacional :
Comércio exterior 382.73

2003

Proibida a reprodução total ou parcial.

Os infratores serão processados na forma da lei.

EDIÇÕES ADUANEIRAS LTDA.

SÃO PAULO-SP – 01301-000 – Rua da Consolação, 77

Tel.: 11 3120 3030 – Fax: 11 3159 5044

<http://www.aduaneiras.com.br> – e-mail: aduaneiras@aduaneiras.com.br



Sumário

Prefácio	5
Apresentação	9
Agradecimentos	13
Introdução	15
1. A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional	23
1.1. O Sistema Multilateral de Comércio: Histórico e Evolução.....	24
1.2. A OMC: Objetivos, Funções, Estrutura	33
1.3. Princípios da OMC	39
1.4. As Exceções ao Livre Comércio	46
1.5. O Mecanismo de Solução de Controvérsias	49
2. Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional	65
2.1. Barreiras Técnicas e Comércio Internacional: a Relação, a Importância e os Riscos	65
2.2. Barreiras Técnicas na OMC: da Rodada Tóquio à Rodada Uruguai	79
2.3. TBT: Aspectos Relevantes	85
2.4. Propostas e Perspectivas de Alteração do TBT	134
3. Protecionismo e Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC	141
3.1. O Precedente da Gasolina	144

3.2.	O Precedente dos Hormônios	156
3.3.	O Precedente do Amianto	179
3.4.	O Precedente das Sardinhas.....	196
3.5.	Os demais Casos Envolvendo Barreiras Técnicas no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC (Janeiro de 1995 a Fevereiro de 2003)	211
4.	Questões Críticas e Atuais Relativas ao Emprego de Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional na OMC	219
4.1.	Os Critérios para a Análise da Compatibilidade de Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional com o TBT.....	220
4.2.	O Tratamento na OMC dos Temas Polêmicos Relacionados ao Emprego de Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional	235
4.2.1.	Princípio da Precaução e Comércio Internacional na OMC	235
4.2.2.	Regras sobre Meio Ambiente como Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional na OMC	244
4.2.3.	Organismos Geneticamente Modificados e Comércio Internacional na OMC	253
4.2.4.	Selo Ambiental (<i>Eco-Label</i>) e Comércio Internacional na OMC	258
4.3.	Críticas ao Entendimento da OMC sobre Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional	268
	Considerações Finais	285
	Lista de Siglas	301
	Bibliografia	303



Prefácio

Elaborar um prefácio quase sempre é apresentar uma avaliação prévia do trabalho prefaciado. No presente caso, ele se reveste de enorme realização para o prefaciador, considerando-se o tema abordado e sua autora.

Primeiro, ao tema: sua relevância e atualidade são gritantes. O presente trabalho se dedica justamente a dissecar o uso de barreiras técnicas como mecanismo protecionista. Ao mesmo tempo, o trabalho avalia com extrema pertinência a regulamentação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e sua eficácia para evitar esta modalidade de protecionismo.

A relevância do tema decorre da constatação de que o protecionismo não é antitético ao livre comércio. É sim uma decorrência natural do aumento do intercâmbio comercial e da impossibilidade jurídica de utilização das barreiras tarifárias para proteção do mercado importador. De outro lado, o Brasil se dá conta de que somente vantagem cambial não garante o crescimento das exportações. Conforme demonstra exemplarmente o presente trabalho, o comércio internacional envolve um sistema jurídico complexo, e a estabilidade das regras constitui um pressuposto essencial para a credibilidade dos contratos. Mudanças sutis dessas regras – como as que ocorrem por meio de barreiras técnicas – têm um impacto determinante e deletério para novos competidores, como é o caso dos produtores brasileiros.

No que se refere à regulamentação multilateral do comércio, a presente obra demonstra como os Acordos da OMC tentam equilibrar as demandas regulatórias nacionais e a tentativa de padronização que teoricamente impediria a utilização protecionista de padrões técnicos.

Esta tentativa evidentemente provoca controvérsias e reações de entes diversos: grupos ambientais, entidades governamentais, pensadores liberais, e produtores afetados digladiam-se continuamente a partir de argumentos muitas vezes retóricos. Para tornar mais complexa a situação, cresce a oposição de países em desenvolvimento, para quem a adoção de padrões multilaterais surge como mecanismos impeditivos de acesso a mercados de países desenvolvidos, chamados inclusive de “técnico-imperialistas”.

Esta rede de insatisfações se manifesta nas negociações em curso, na denominada Rodada de Doha para o Desenvolvimento. O que parece claro é que os impactos dos padrões técnicos – facilitação do comércio, proteção de valores sociais como saúde e segurança, e o uso protecionista das regras – terão que ser debatidos ao ponto de encontrar uma fórmula jurídica que promova as qualidades positivas e restrinja a negativa.

Até que ponto haverá “clima” (*momentum*) para estas negociações envolvendo barreiras técnicas ainda é uma dúvida a ser respondida pelo futuro. Em abril de 2003, o perigoso *crescendo* do unilateralismo norte-americano parece uma ameaça real aos cinquenta anos de evolução do GATT, e o avanço na construção jurídica da OMC parece neste momento periclitante. Neste cenário, pode-se esperar a profusão de acordos bilaterais e o aumento das controvérsias no âmbito da OMC, trazendo risco sistêmico ao mecanismo de solução de controvérsias, o grande avanço da Rodada Uruguai.

Qualquer que seja a evolução do sistema multilateral do comércio nos próximos anos, é visível a relevância da presente obra. Nestes tempos interessantes, compreender o sistema jurídico subjacente e o impacto das negociações das regras multilaterais é requisito para a conquista de um espaço no plano internacional para o Brasil e para seus agentes econômicos privados. A contribuição da presente obra é neste sentido definitiva, pela profundidade da análise e por preencher um vazio na matéria.

O que talvez não seja tão visível, e é a segunda causa de realização para este prefaciador, é a importância da autora. Ao longo de seis anos de trabalho juntos, Tatiana Prazeres conquistou meu respeito,

admiração e sentimento. Sua dedicação e seriedade conquistaram o renome de uma das melhores alunas do CPGD/UFSC, o que se materializou aliás na nota máxima atribuída a seu trabalho, e que muito raramente é conquistada em nossa área de Direito e Relações Internacionais. Por isso, esta publicação consagra também uma pesquisadora jovem mas experiente, e a excelência do trabalho é apenas sintomática de futuras conquistas profissionais e acadêmicas.

Florianópolis, setembro de 2003.

Welber Barral
Professor de Direito Internacional Econômico



Apresentação

A criação da OMC significou considerável esforço para edificar novo marco regulatório no plano do comércio internacional. O aumento da interdependência, estimulado pela globalização, evidenciou as debilidades do Gatt e exigiu a idealização de uma estrutura institucional peculiar para lidar com questões cada vez mais complexas. A OMC surge, nesse contexto, com uma finalidade precisa: garantir o respeito aos acordos celebrados, por meio do fortalecimento do sistema de solução de controvérsias, e regular temas que não figuravam na pauta de preocupações dos países que conceberam o Gatt na década de 40. Instituída para gerir a interdependência que a globalização promove, a OMC é o principal símbolo da cooperação internacional no mundo pós-guerra fria e a mais abrangente organização internacional, cuja responsabilidade é administrar o comércio entre os países. A agricultura, os serviços e os direitos da propriedade intelectual tornaram-se, no final da Rodada Uruguai, temas que se inserem no âmbito regulatório da OMC, atestando a transformação da agenda do comércio internacional.

As sucessivas rodadas de liberalização comercial possibilitaram sensível declínio das tarifas de importação. Em conseqüência, perde força o protecionismo clássico, que se manifesta na elevação das tarifas como forma de diminuir a importação de produtos estrangeiros. Governos de diferentes matizes têm adotado novas medidas destinadas a proteger a economia doméstica no vácuo deixado pela decadência dos instrumentos tradicionais de proteção. Nesse cenário, o tema das barreiras técnicas assume importância particular. Tatiana Prazeres analisa, neste livro, as várias implicações das barreiras técnicas para o comércio internacional. Com rara maestria, a autora destaca o caráter intrinsecamente ambíguo das barreiras técnicas que podem servir tanto para

resguardar interesses legítimos quanto para impor restrições injustificadas ao comércio internacional. A proteção à saúde, ao meio ambiente e aos interesses dos consumidores são razões que autorizam, de modo lícito, a limitação da importação de bens provenientes do exterior. A legitimidade das barreiras técnicas é admitida em situações específicas quando se verifica ameaça à realização de valores essenciais à convivência coletiva. É fato, porém, que a edição de regulamentos técnicos oculta, muitas vezes, intenções protecionistas, que desejam manter indústrias obsoletas ou amparar setores econômicos que apresentem reduzida competitividade.

No Capítulo 1 a autora assinala a originalidade da OMC, que transparece na estrutura orgânica que a informa e nos princípios que governam o seu funcionamento. O segundo capítulo ocupa-se dos aspectos políticos e econômicos que envolvem a criação de barreiras técnicas focalizando, sobretudo, o risco de que elas sejam usadas para restringir o comércio internacional. O Acordo sobre barreiras técnicas negociado na Rodada Uruguai e a descrição das suas principais características constituem também objeto do Capítulo 2. Já o Capítulo 3 investiga o papel que o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC tem desempenhado para coibir as restrições desnecessárias ao comércio internacional, ocasionadas pela imposição de barreiras técnicas. O Capítulo final aprofunda a análise até então empreendida, examinando conceitos que são de grande valia para iluminar pontos cruciais da investigação proposta.

O livro de Tatiana Prazeres, que agora chega ao conhecimento do público, é o resultado das pesquisas realizadas para a elaboração da dissertação de mestrado em direito internacional, brilhantemente defendida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do professor Welber Barral. A obra é o mais completo estudo realizado sobre o tema no Brasil. A autora transita com extrema desenvoltura pela literatura econômica e pela mais recente produção acadêmica na área do direito do comércio internacional. Dedicar especial atenção à jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, notadamente aos casos que versaram a imposição de barreiras técnicas. A autora aponta, com grande acuidade, os riscos a que estão sujeitos os países em desenvolvimento em virtude da

criação de barreiras técnicas por parte das nações desenvolvidas no afã de assegurar mercado para setores econômicos determinados. O Brasil defronta-se, em múltiplos domínios, com grande quantidade de barreiras técnicas estabelecidas pelo mundo desenvolvido que, a pretexto de proteger a saúde dos consumidores, reduzem a competição externa, afetando drasticamente as nossas exportações. Esta constatação não impede que, em várias circunstâncias, os Estados possam lançar mão de barreiras técnicas para salvaguardar interesses dignos de proteção. Por tais motivos, o presente livro é uma contribuição relevante para o estudo de um dos principais temas do comércio internacional na atualidade.

São Paulo, 28 de julho de 2003.

Alberto do Amaral Júnior

Professor associado do Departamento de
Direito Internacional da Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.



Agradecimentos

Ao professor Welber Barral, que orientou a pesquisa que deu origem a este livro; que me orienta há muito. Ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, seus professores, servidores e aos colegas de mestrado. Ao professor Alberto do Amaral Júnior e ao professor Luiz Otávio Pimentel, pelas contribuições relevantes formuladas na análise da primeira versão deste texto.

Ao Instituto Suíço de Direito Comparado (*Swiss Institute of Comparative Law*), entidade da qual tive a honra de ser pesquisadora-convidada durante o período da elaboração deste livro. Ao professor Andrea Bonomi.

À Missão brasileira em Genebra, especialmente aos diplomatas Celso de Tarso Pereira e Andrea Watson e à professora Vera Thorsensen. A Tania Tang-Rodocanachi e Maria Alsina Pillinini, funcionárias da Organização Mundial do Comércio. À Clisse Ramos, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento.

Ao embaixador Bernardo de Azevedo Brito. À professora Neyde Costa. Ao amigo Benhur Viana. À Yone Silva Pontes, da editora Aduaneiras. Em especial, ao Rafael Rabaldo Bottan.

A minha família, ao César, à Cristina e ao Rafael, sempre.



Introdução

Assiste-se, nestas últimas décadas, à proliferação de iniciativas, tomadas por praticamente todos os Estados hoje existentes, com vistas à promoção do comércio internacional. Tais iniciativas materializam-se por meio de acordos bilaterais, pela conformação de blocos regionais e, ainda, em âmbito multilateral, por intermédio de rodadas de negociação coordenadas com base no antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – Gatt). Evidentemente, o crescimento dos fluxos comerciais entre Estados estimula o interesse em sua regulamentação, haja vista a preocupação em cercar de segurança e previsibilidade tais intercâmbios.

Na esfera multilateral, que constitui o objeto deste livro, a regulamentação do comércio internacional operou-se, de início, sob os auspícios do Gatt, vindo a tomar sistemática própria após o fim da Rodada Uruguai, em 1994, quando foi estabelecido o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Atualmente, portanto, as discussões sobre as regras a orientarem a promoção e a liberalização do comércio internacional concentram-se neste foro, que também administra a aplicação da disciplina normativa vigente.

Ao longo de quase 50 anos de esforços pela liberalização comercial coordenados pelo Gatt, pôde-se efetivamente lograr sucesso em matéria de redução tarifária. O êxito das rodadas de negociação, neste aspecto, pode ser atestado pelo fato de que, em 1947, quando do estabelecimento do Gatt, a média tarifária aplicada sobre bens era de 40%, ao passo que ao final da Rodada Uruguai essa média caiu para 5%.¹

¹ Vide JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2. ed. Cambridge / London: MIT Press, 1997, p. 73 e ss. THORSTENSEN, Vera. *OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 30.

De fato, durante as rodadas de negociação do Gatt, muito se alcançou em matéria de liberalização do comércio internacional por meio de redução de barreiras tarifárias.

Entretanto, à medida que os níveis tarifários permitidos tornavam-se rigorosos e os Estados percebiam as barreiras tarifárias já não mais como instrumento viável de promoção de políticas econômicas e comerciais, passaram eles a sentir a necessidade de buscar outras formas de continuar atendendo às pressões protecionistas internas, incentivando as indústrias nacionais. Todavia, diante da existência de regras para o comércio internacional, tal comportamento deveria dar-se de forma dissimulada: a estratégia de um membro parecia ser a de estimular a abertura de mercado dos outros membros e, ao mesmo tempo, seguir fazendo o que condenava – a proteção – aproveitando-se da liberalização promovida pelos outros.

Por conseguinte, passa a fazer sentido o que, à primeira vista, pareceria paradoxal: efetivamente, ganham força novas formas de protecionismo, num momento aparentemente caracterizado pela liberalização dos fluxos de comércio. A contradição é explicada pelo fato de os Estados adotarem discurso liberal e prática protecionista. Em outras palavras, pretendem alguns Estados usufruir dos benefícios do livre comércio, sem terem de arcar com os riscos de expor suas economias à concorrência externa. Esta incoerência é o que marca o surgimento de formas dissimuladas de protecionismo, associadas, sobretudo, ao emprego de barreiras não-tarifárias.

É importante registrar que, ao mesmo tempo em que o sistema Gatt/OMC restringiu a possibilidade de os Estados utilizarem-se das barreiras tarifárias como instrumento de política econômica e comercial, este mesmo mecanismo limitou, notadamente a partir das duas últimas rodadas de negociação, outras formas de proteção às indústrias nacionais. Não obstante, os meios não-tarifários de proteção são questionados com muito mais dificuldade que o protecionismo praticado por intermédio de tarifas.

Assim, muito embora as medidas protetivas de caráter não-tarifário sejam bastante limitadas na ordem normativa consolidada pela OMC, parece indiscutível a tendência de os Estados cada vez mais

delas se valerem no intuito de protegerem suas indústrias nacionais. A razão da preferência pelas barreiras não-tarifárias (em detrimento das tradicionais barreiras tarifárias) encontra-se exatamente no fato de que as barreiras não-tarifárias são mais facilmente dissimuladas, sendo por vezes imperceptíveis, haja vista que tendem a se albergar sob manto da defesa de “objetivos legítimos”. A *contrario sensu*, a caracterização da violação de uma norma da OMC relativa a barreiras tarifárias, por constituir uma referência quantificável e objetiva, é certamente mais fácil. Com efeito, nos últimos tempos, desenvolveram-se formas disfarçadas de se burlarem limitações definidas no âmbito da OMC e de se criarem privilégios para a indústria nacional em desfavor da estrangeira, principalmente por intermédio de barreiras não-tarifárias.

Provém desse contexto a relevância do estudo das barreiras técnicas ao comércio internacional, modalidade de restrição não-tarifária que tende, cada vez mais, a ser empregada como instrumento protecionista. Barreiras técnicas ao comércio internacional, no contexto deste estudo, são entendidas como restrições ao fluxo dos intercâmbios internacionais com base em exigências em relação a características dos bens a serem importados, sendo tais características definidas com fundamento na defesa de objetivos legítimos do Estado que as impõe.

Por um lado, não se pode deixar de constatar a crescente preocupação dos Estados com interesses ligados à saúde e à vida dos seres humanos, de animais e vegetais, à proteção do meio ambiente e à proibição de práticas enganosas ao consumidor. A tutela desses interesses permite aos membros da OMC editarem regras que restrinjam o livre comércio, por meio de barreiras técnicas. É evidente a importância dessas exceções às regras do livre-cambismo, notadamente porque viabilizam o exercício de prerrogativas estatais com vistas a assegurar qualidade de importações, de modo a que estas não atentem contra valores inquestionavelmente legítimos.

De outro lado, por mais relevante que seja proteção aos objetivos expostos não se pode deixar de considerar que as barreiras técnicas podem servir como instrumento significativo de protecionismo. Por meio do argumento de defesa de interesses inegavelmente legítimos, exigências técnicas podem esconder medidas tendentes a afastar a concorrência internacional e a assegurar mercado à indústria doméstica, fazendo

frustrar assim os objetivos dos acordos de liberalização celebrados. Membros da OMC, conscientes da possibilidade de limitarem o comércio internacional e protegerem economias locais sob a alegação da defesa de objetivos nobres, tendem a manipular suas pretensões de modo a torná-las viáveis por meio de dissimulação.

Nesta linha, o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) tem uma missão extremamente delicada: garantir que os membros possam se utilizar de medidas que assegurem a qualidade de suas importações, a proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal, a preservação do meio ambiente, a proibição de práticas enganosas ao consumidor, e, ao mesmo tempo, evitar que exigências técnicas criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional.² O TBT, assim, traduz o dilema de, por um lado, garantir que interesses legítimos dos Estados possam ser promovidos por meio do emprego de barreiras técnicas ao comércio e, simultaneamente, por outro, assegurar que tais exigências técnicas sejam do exato limite necessário a garantir tais interesses, sob pena de se tornarem barreiras protecionistas. O eixo da discussão em matéria de padrões técnicos ao comércio internacional encontra-se justamente na dificuldade em se determinar se uma regra particular serve ao interesse público ou a motivações protecionistas. O problema se agrava precisamente à medida que se constata que, de fato, ambos os aspectos estão com frequência combinados numa única exigência técnica. Esta tensão permeia toda a análise que se desenvolve neste livro.

Diante da natureza das barreiras técnicas, devem os países em desenvolvimento (PEDs) estar atentos a exigências que visem tão-somente a ocultar o objetivo de proteção de indústrias nacionais, dificultando o acesso de seus produtos principalmente aos mercados dos países desenvolvidos. Tal situação provoca um cenário certamente desfavorável para as economias em desenvolvimento, pois têm elas de arcar com os custos da liberalização comercial, sem poder usufruir plenamente dos benefícios por ela propagados. São estes casos em que há evidente rompimento do equilíbrio de obrigações por meio de disfarçados mecanismos de proteção postos em prática sobretudo por países com maior grau de industrialização e, conseqüentemente, com melhores

² TBT, *Consideranda*, itens 5 e 6.

condições de impor exigências técnicas ao comércio. Este livro, tendo tal preocupação em mente, busca também atentar para os interesses dos PEDs na matéria.

De modo geral, o conhecimento das regras sobre o emprego de barreiras técnicas ao comércio internacional é relevante para que os membros da OMC saibam manejar as exigências técnicas dentro do campo da licitude, tendo em vista a contribuição importante que elas podem oferecer à proteção ao meio ambiente, à vida, à saúde, aos direitos dos consumidores e à segurança nacional. A utilização adequada das normas da OMC, ao mesmo tempo em que constitui importante instrumento de condução de políticas públicas, fortalece a ordem normativa acordada e evita possíveis condenações ante o sistema de solução de controvérsias da Organização. Ainda, o domínio das regras também é essencial para que um Estado possa garantir acesso a mercados para seus produtos, nas hipóteses em que outros membros empreguem de maneira ilegal exigências técnicas a importações.

Além disso, o conhecimento das normas que regem a possibilidade de os países definirem exigências técnicas ao comércio internacional mostra-se indispensável à medida que o foro de debate criado pela OMC permite que sejam tais regras aperfeiçoadas de modo a que melhor reflitam os interesses dos seus membros. A familiaridade com as normas sobre o emprego de barreiras técnicas representa, destarte, requisito essencial para que futuras reformas do Gatt-1994 e do TBT sejam orientadas com vistas a garantir o equilíbrio de direitos e obrigações entre os membros da OMC. Tais reflexões adquirem conotação prática marcante quando se considera que em novembro de 2001 uma nova rodada de negociações foi lançada em Doha, oportunizando revisão das regras existentes no âmbito da OMC nos próximos anos.

O livro trata, nesse contexto, de modo amplo, da regulamentação do comércio internacional no âmbito da OMC. Mais precisamente, a pesquisa avalia a possibilidade de os Estados valerem-se de barreiras técnicas como forma velada de protecionismo comercial ilícito. Investiga-se, no estudo, qual a eficácia da OMC em proscrever a utilização de exigências técnicas descabidas aos intercâmbios comerciais. O problema em que se concentra o estudo pode ser definido nos seguintes termos: tem sido eficaz a OMC em evitar que práticas protecionistas

ilegais sejam operadas sob a forma de barreiras técnicas ao comércio internacional?

Deste modo, de forma geral, pode-se entender que o objetivo deste trabalho é o de avaliar com que sucesso a OMC tem impedido que os membros da Organização utilizem-se de barreiras técnicas como forma dissimulada de promover protecionismo ilegal. Este livro encontra-se dividido em quatro capítulos, cujos objetivos confluem para esta análise.

Inicialmente, no Capítulo 1 deste trabalho, estudam-se a OMC e a liberalização do comércio internacional. Examina-se muito brevemente a evolução do sistema multilateral de comércio até se chegar à OMC, quando então se pode discorrer sobre seus objetivos, suas funções e sua estrutura. Atenção especial é dispensada aos princípios que governam a Organização, uma vez que servem como importante instrumento de combate a práticas protecionistas. Apresentam-se, então, as exceções ao livre comércio, entre as quais se incluem as exigências técnicas ao comércio internacional que sejam necessárias à consecução de objetivos que a própria OMC reputa aptos a restringir as trocas comerciais. Por fim, neste Capítulo 1, investiga-se o sistema de solução de controvérsias da OMC, que é extremamente relevante na análise proposta neste livro, uma vez que o êxito da Organização em rechaçar medidas técnicas de caráter meramente protecionista passa pela forma como seu órgão jurisdicional reage à violação das regras que impedem o protecionismo dissimulado em exigências técnicas.

O Capítulo 2, por sua vez, enfrenta o tema barreiras técnicas ao comércio internacional. Se, por um lado, a utilização de exigências técnicas pode contribuir para objetivos legítimos dos Estados e mesmo para o fluxo internacional de comércio, por outro, esta relação não é isenta de riscos. Analisa-se, assim, o principal deles na perspectiva deste estudo: o protecionismo por meio de exigências técnicas. Feitas as considerações de caráter político-econômico, passa-se então ao estudo jurídico da regulamentação das barreiras técnicas ao comércio internacional no âmbito da OMC. Examina-se sobretudo o TBT, que justamente incorpora os critérios com base nos quais se poderia entender lícita (na perspectiva da OMC) a limitação do comércio internacional por intermédio de exigências técnicas.

O Capítulo 3, então, apresenta a prática do sistema de solução de controvérsias sobre o tema do livro. Aproveitando-se das noções sobre resolução de disputas (apresentadas no Capítulo 1) e dos conhecimentos substantivos expostos principalmente no Capítulo 2, esta seção investiga de que modo casos que vieram a se tornar paradigmáticos em matéria de barreiras técnicas foram enfrentados na OMC e, assim, com que êxito foi a Organização capaz de, nesta esfera, afastar medidas meramente protecionistas, mas aparentemente impostas para a defesa de objetivos legítimos. Após a análise detalhada de quatro casos paradigmáticos na matéria, o livro apresenta uma lista completa de todos os casos que envolvem barreiras técnicas levados à OMC, desde sua criação, em 1995, até fevereiro de 2003, agregando comentários pontuais sobre os mais relevantes.

Finalmente, o Capítulo 4, o epílogo, trata de retomar uma visão mais abrangente do tema, apontando aspectos polêmicos e atuais com os quais se relaciona. Inicia-se o Capítulo com conclusões extraídas de seus três outros: mais precisamente, sintetizam-se os critérios por meio dos quais se poderia identificar a ilicitude de uma barreira técnica ao comércio internacional, na perspectiva da OMC. Considerando que o TBT não define de modo claro quais são estes quesitos, a possibilidade de os extrair das análises desenvolvidas ao longo do livro constitui aspecto importante para o exame futuro de medidas desta natureza que venham a limitar o comércio internacional.

O Capítulo 4 trata, ainda, de apresentar aspectos críticos associados a este tema, aspectos sensíveis quando se tem em vista o duplo objetivo do TBT. Como não poderia deixar de ser neste contexto, o propósito destes tópicos não é o de esgotar a análise de seus temas, mas tão-somente o de demonstrar como nos dias de hoje são entendidos no âmbito da OMC. Diante do caráter controvertido dos itens pontuados (por exemplo, comércio internacional e meio ambiente, e o comércio de produtos que contenham organismos geneticamente modificados), tendem eles a concentrar atenção dos membros da OMC na rodada de negociação multilateral recém-iniciada. O Capítulo, então, é concluído com exame crítico do entendimento da OMC sobre barreiras técnicas ao comércio internacional, esboçando também como se manifestam os interesses dos PEDs diante do que o estudo pôde levantar.

1

A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional

Apresentação

O propósito deste Capítulo introdutório é apresentar um panorama da regulamentação do comércio internacional no âmbito da OMC, o que permite a contextualização do tema barreiras técnicas nas trocas comerciais.

O primeiro item deste Capítulo traz um resumo da evolução do sistema multilateral de comércio, desde o fim da 2ª Grande Guerra à criação da OMC, em 1995. Passa então o segundo item a introduzir esta Organização em seus aspectos jurídico-formais. Tais informações permitem a explanação dos princípios pelos quais a OMC orienta suas atividades com vistas à liberalização do comércio internacional – o que se faz no item três. A orientação liberal sofre, todavia, temperamentos, que são expostos no item quatro. Como se verá oportunamente, as exceções à liberdade de comércio viabilizam juridicamente a utilização de barreiras técnicas aos intercâmbios internacionais, tema que será explorado nos capítulos seguintes.

Uma compreensão ampla do funcionamento da OMC não poderia, ainda, descurar de seu sistema de solução de controvérsias, analisado mais detidamente no item cinco deste Capítulo. O conhecimento do sistema de resolução de conflitos da OMC mostra-se essencial ao problema proposto por esta pesquisa, uma vez que a efetividade da OMC em frustrar o protecionismo engendrado por intermédio de barreiras técnicas encontra-se diretamente relacionada à resposta deste sistema aos casos de alegada violação das regras da OMC que condenam tal prática.

1.1. O Sistema Multilateral de Comércio: Histórico e Evolução

Foi-se o tempo em que a relação entre países dava-se por meio de normas de mútua abstenção, num sistema em que os Estados apenas coexistiam. O Direito Internacional nos dias de hoje vive um período sem precedentes de aprofundamento das relações entre os Estados, para as quais as normas de não-fazer mostram-se insuficientes. Desenvolvem-se, assim, as normas de mútua colaboração, típicas de um contexto em que os Estados não apenas coexistem, mas são interdependentes.³

Parece, assim, não haver espaço para o isolacionismo autárquico neste momento histórico, notadamente nas relações econômico-comerciais. Neste novo cenário, até mesmo os grandes baluartes do insulamento – China e Cuba – já mostram nítidos sinais de que acompanham esta tendência. Deste modo, a presença de imperativos positivos no Direito Internacional marca um novo estágio de aperfeiçoamento das relações da comunidade internacional, em que o Direito parece assumir um papel na cooperação entre os seus sujeitos, deixando de ser apenas o *jus strictum* das soberanias territoriais.⁴

Em suma, a substituição de uma atitude de abstenção por parte dos Estados – que marcava o Direito Internacional Público do século XIX – por um modelo de atuação destes Estados em prol de cooperação internacional apresenta-se como fundamental para a reativação dos fluxos internacionais de comércio.

Tendo em mente esta reflexão mais ampla, examinam-se as relações comerciais internacionais propriamente ditas, desde já a partir de um enfoque multilateral.

Na análise da evolução do sistema multilateral de comércio, faz-se necessário o resgate do contexto histórico que caracterizou o final da 2ª Grande Guerra, notadamente a partir das grandes conferências que

³ As categorias “normas de mútua abstenção” e “normas de mútua colaboração” são articuladas por Celso Lafer quando explica o velho e o novo Direito Internacional. Vide LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*: reflexões sobre uma experiência diplomática. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 26 e ss.

⁴ LAFER, Celso. *O convênio do café de 1976*: da reciprocidade no Direito Econômico Internacional. São Paulo: Perspectiva, 1979, *passim*.

estabeleceram a conformação do sistema mundial do pós-1945. Mais especificamente no campo econômico, merece destaque a Conferência de Bretton Woods, realizada em New Hampshire (Estados Unidos), entre julho e agosto de 1944, que lançou as novas bases do sistema econômico internacional.

Por ocasião da referida Conferência, intentou-se estabelecer um tripé de organizações internacionais que dessem sustentáculo à nova ordem. Seriam elas o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial (ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e a Organização Internacional do Comércio. Da proposta inicial, apenas a última instituição não pôde ser estabelecida. O FMI e o Banco Mundial foram criados na própria Conferência de Bretton Woods, em 1944.⁵

O FMI tinha como principal objetivo alcançar e manter a estabilidade nas taxas de câmbio e abrir caminho para a conversibilidade das moedas (que viria a ter o dólar norte-americano como referencial). Para tanto, prestou-se inicialmente o FMI a conceder créditos de curto prazo em condições que permitissem superar dificuldades temporárias de balanço de pagamentos. O Banco Mundial, por sua vez, tinha como missão realizar empréstimos de capital a longo prazo para os países que deles necessitassem em caráter de urgência ou para os países em desenvolvimento, após a análise de projetos específicos.⁶ A OIC, a completar o tripé econômico-internacional, viria a consolidar regras ambiciosas relativas à abertura comercial, objetivando – caso pudesse ter sido estabelecida – “superar a autarquia e o protecionismo que resultaram da crise de 1929 e que nos anos 30 tiveram impacto nas tensões políticas contribuindo assim para a eclosão da 2ª Guerra Mundial”.⁷

⁵ Vide sobre o assunto BÉLANGER, Michael. *Institutions Économiques Internationales*. 5. ed. Paris: Econômica, 1992, em especial o Capítulo 2. Vide também VOITOVICH, Sergei. *International Economic Organizations in the International Legal Process*. London: Kluwer, 1995.

⁶ Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998, p. 124.

⁷ LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 29.

Sob os auspícios do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), criado em 1946, quatro conferências foram realizadas com o objetivo de se estabelecer este último sustentáculo do sistema econômico internacional. Após mais de 100 volumes de documentos oficiais extraídos das três primeiras conferências, 23 países reuniram-se em Havana, em outubro de 1948, imbuídos do propósito do estabelecimento definitivo da organização internacional.

Os resultados das negociações internacionais tomaram corpo na “Carta de Havana Instituinto a Organização Internacional do Comércio”, que todavia nunca entrou em vigor. Ratificaram-na apenas Austrália, de forma condicional, e Libéria, incondicionalmente – muito embora a versão final da Carta de Havana, de março de 1948, tenha sido assinada por representantes de 53 países, inclusive dos Estados Unidos.⁸ Entende-se que a principal razão para o malogro da Organização foi a não-ratificação posterior de seu estatuto pelos norte-americanos.⁹

Observa Thorstensen que a Carta não foi submetida ao Congresso dos Estados Unidos porque, na época, a maioria dos deputados (republicana, acrescente-se) temia que a nova instituição fosse restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio internacional.¹⁰ Curiosamente, os Estados Unidos, sob o comando do presidente Truman, foram os que mais entusiasticamente defenderam a criação da OIC, pois que lhes era presente que o fim da 2ª Grande Guerra poderia novamente trazer os efeitos desastrosos do fim da 1ª Grande Guerra, notadamente a depressão econômica dos anos 30.

Diante da impossibilidade do estabelecimento da OIC, logrou-se apenas aprovar o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt), de objetivos mais modestos, uma vez que consistia tão-somente num segmento da Carta de Havana (segmento denominado Política Comercial

⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.*, p. 127.

⁹ JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2. ed. Cambridge / London: MIT Press, 1997, p. 38 e ss.

¹⁰ THORSTENSEN, Vera. *OMC: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 30.