

Policy Brief



Participando “com dentes”:
os BRICS no Órgão de Solução de
Controvérsias da OMC

Agosto, 2013

Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimentos



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Participando “com dentes”: os BRICS no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

1. Sumário Executivo

Considerando a posição de destaque que os BRICS ocupam no OSC – tanto como reclamantes quanto reclamados –, este *policy brief* analisa o repertório de painéis de que os BRICS são ou foram Parte, com o objetivo de identificar os temas mais recorrentes em que são questionados, bem como aqueles sobre os quais suas queixas incidem com maior frequência. A partir do delineamento de características gerais do engajamento desses países no OSC, o *policy brief* aponta as semelhanças e os contrastes entre os BRICS e discute brevemente as estratégias adotadas por esses países com vistas a contornar alguns dos desafios que se colocam aos BRICS nessa seara. Aqui, as disputas envolvendo apenas países BRICS receberão especial atenção, uma vez que parecem desafiar cenários mais otimistas em termos de cooperação comercial entre os integrantes do agrupamento.

2. Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é amplamente diferenciada de outras organizações internacionais por possuir um mecanismo de implementação dos regimes de comércio negociados que tem se mostrado bastante vigoroso: o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) – daí a metáfora “com dentes”¹. Definido como um “rule-based system whereby every Member has an equal opportunity to bring a complaint and to have it adjudicated upon”², o OSC foi acionado, de janeiro de 1995 a março de 2013, em 458 disputas comerciais envolvendo os países membros da OMC.

O acionamento do OSC pode ser compreendido dentro de algumas linhas gerais. Em grande medida, os membros da OMC recorrem a tal Órgão com vistas a fazer valer as regras consolidadas no repertório de acordos negociados no sistema multilateral de comércio (*enforcement*).

Também –e com base nos próprios dispositivos especificados em tais acordos– as Partes podem acionar o OSC buscando compensar perdas. Nessa vertente, é possível enquadrar, por exemplo, as queixas referentes à violação do Acordo de Salvaguardas da OMC, que prevê a possibilidade de medidas de defesa comercial caso se comprove que a importação de determinado produto cause ou ameace causar prejuízo grave à indústria nacional.

De modo semelhante, alegações de violações do Acordo de Medidas *Antidumping* da OMC visam a reparar perdas geradas a exportadores que consideram indevida a imposição de uma tarifa adicional ao imposto de importação, em função de danos alegadamente causados – com a devida comprovação desse dano, conforme especificado no referido Acordo – pela entrada de um produto com *dumping*, isto é, vendido no mercado externo com preço inferior àquele com que é comercializado no mercado doméstico.

O recurso ao OSC pode buscar, ainda, o esclarecimento de interpretações quanto a lacunas/exceções nas regras multilaterais de comércio – por exemplo, a chamada “margem de manobra em políticas públicas” (*policy space*) ou o Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), que coloca a proteção da vida e saúde de humanos, animais e vegetais, bem como a conservação de recursos naturais esgotáveis como fundamentos que excepcionalmente justificariam a adoção de medidas restritivas sobre o comércio.

De certo modo, todas as vertentes em relação às quais o recurso de um país ao OSC pode ser interpretado baseiam-se no princípio dos direitos iguais dos países membros de acionar o sistema de solução de disputas. Apesar da homogeneidade pretendida no princípio de “direitos iguais” que rege o referido Órgão, as condições de acesso dos países membros às disputas são, entretanto, bastante heterogêneas. Essa diversidade pode ser observada não somente na clivagem país desenvolvido-país em desenvolvimento (já tradicional na OMC), mas também entre os países em desenvolvimento (PEDs). Brasil, México, Índia, Argentina e China, por exemplo,

respondem por mais da metade das queixas apresentadas junto ao Órgão de 1995 a 2011. Em contraste, 75 PEDs – incluindo os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) – nunca se envolveram em uma disputa comercial na OMC, seja como Parte reclamante, seja como reclamado.

Tendo em vista a posição de destaque que os BRICS ocupam no OSC – tanto como reclamante quanto reclamado –, este *policy brief* analisa o repertório de painéis de que os BRICS são Parte, com o objetivo de identificar os temas mais recorrentes em que são questionados, bem como aqueles sobre os quais suas queixas incidem com maior recorrência.

A partir do delineamento de características gerais do engajamento desses países no OSC, o *policy brief* aponta os pontos de semelhança e contraste entre os BRICS e discute brevemente as estratégias adotadas por esses países com vistas a contornar alguns dos desafios que se colocam a esses países nessa seara. Aqui, as disputas envolvendo apenas países BRICS receberão especial atenção, uma vez que parecem desafiar cenários mais otimistas em termos de cooperação comercial entre os integrantes do agrupamento.

3. Participando “com dentes”

Antes de tudo, cabe observar que uma análise dos países BRICS no OSC como Parte reclamante necessariamente exclui a África do Sul – país que apenas apresenta 4 litígios como reclamado, nenhum como reclamante – e a Rússia, que somente teve seu ingresso à OMC oficializado em dezembro de 2011.

Por outro lado, o grau de atividade de Brasil, China e Índia nos permite identificar alguns padrões que merecem atenção. De fato, juntos, esses três países acionaram o OSC em 35% das vezes em que países em desenvolvimento participaram como reclamantes em litígios no âmbito da OMC: de 1995 a 2012, o Brasil ocupou a posição de reclamante em 26 casos; a Índia, em 21 casos; e a China, em 11 – lembrando que este último país somente ingressou na OMC em 2001. Se associarmos Argentina e México – outros países ativos no OSC, com 19 e 23 casos como reclamantes, respectivamente –, os cinco países concentram 54% dos casos em que países em desenvolvimento acionaram o OSC.

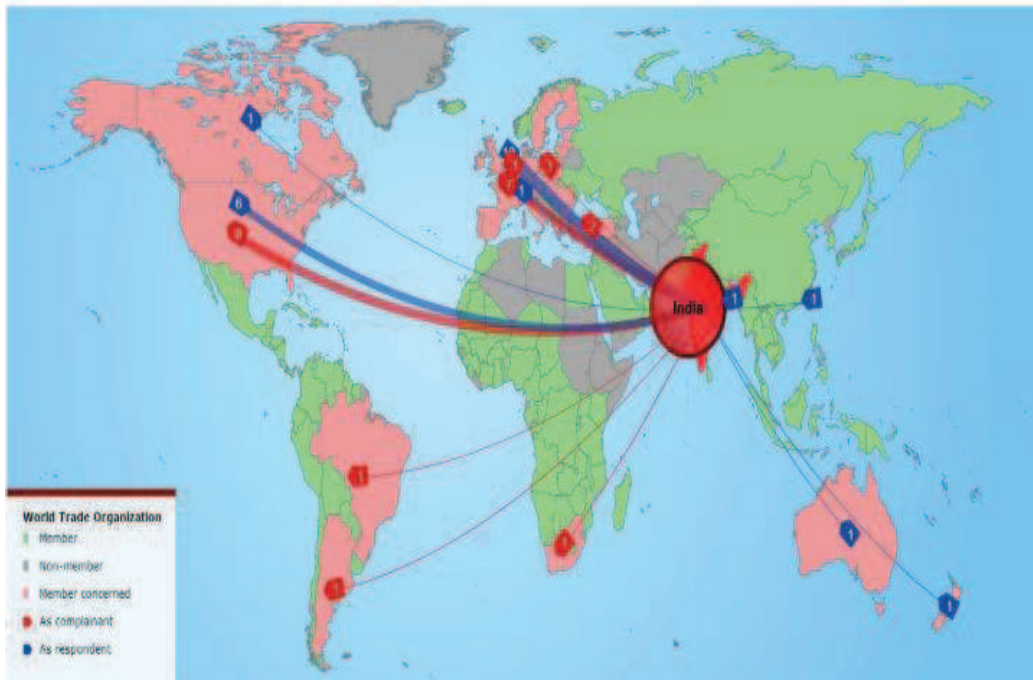
Essa discrepância de acesso ao OSC deve-se a uma série de fatores, os quais, em grande medida, são aqui entendidos como associados aos recursos humanos e financeiros necessários não somente ao acionamento do OSC, mas à própria manutenção da disputa comercial enquanto a decisão não é proferida. Nesse quadro, parece plausível esperar que os BRICS se destaquem como reclamantes nas disputas comerciais travadas no âmbito do OSC, uma vez que sua própria classificação com base em indicadores econômicos pressupõe uma posição privilegiada frente aos demais PEDs em termos de recursos financeiros. Nesse sentido, não é estranho que Brasil, Índia e China concentrem, juntamente com México e Argentina, as iniciativas de países em desenvolvimento que acionam o OSC.

Duas características chamam a atenção no conjunto de casos que tem Brasil, China e Índia como Parte reclamante. Primeiramente, nos três países, o número de litígios iniciados contra Estados Unidos e União Europeia (UE) é bastante elevado: 70%, no caso do Brasil; 75%, no que toca à Índia; e 100% no caso da China – dados que revelam a importância desses mercados para a escoagem das exportações desses países emergentes. Conforme é possível observar nos mapas abaixo, tal análise apresenta contornos ainda mais marcados no caso da China, país que somente está envolvido em disputas com países do hemisfério Norte:

Mapa das disputas de que o Brasil é ou foi Parte litigante no OSC



Mapa das disputas de que a Índia é ou foi Parte litigante no OSC



Mapa das disputas das quais a China é ou foi Parte litigante no OSC



Fonte: OMC

O segundo aspecto digno de nota diz respeito à concentração temática dos litígios inaugurados por Brasil, China e Índia: subsídios e *antidumping*. Dos 11 casos iniciados pela China, 5 estavam relacionados à acusação de violação de dispositivos do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC na aplicação de medidas compensatórias (antisubsídios) contra exportações chinesas; e 6 a queixas relativas à aplicação de medidas *antidumping* contra suas exportações ao amparo do Acordo *Antidumping* da OMC. Quanto à Índia, foram registradas 5 disputas com base em alegadas violações em matéria de aplicação de medidas antisubsídios contra suas exportações; e 9, em *antidumping*. Quanto ao Brasil, destacam-se 9 casos antisubsídios; 8 em *antidumping*; e 3 em agricultura. No repertório de disputas de Brasil, China e Índia, as queixas também se concentram em larga escala contra medidas aplicadas pelos Estados Unidos e UE, à exceção de 8 casos, que têm países em desenvolvimento como Partes questionadas: a Índia acionou o OSC contra o Brasil (1 vez) e África do Sul (1) em *antidumping*; e o Brasil iniciou litígios contra Canadá (3) e Peru (1) em subsídios, e contra África do Sul, Argentina, México e Turquia em matéria de *antidumping* (1 disputa por país).

Os três regimes de comércio da OMC mencionados acima – subsídios, *antidumping* e agricultura – estão entre os mais acionados de modo geral no OSC. Com efeito, violações ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias foram apontadas em 98 disputas entre as 459 já iniciadas desde 1995. Ainda, o número elevado de casos iniciados por Brasil, China e Índia não surpreende, uma vez que esse tema ocupa uma posição privilegiada na agenda de negociações multilaterais de comércio de todos os países em desenvolvimento. Ademais, a eliminação dos subsídios – principalmente aqueles no setor agrícola – constitui um dos objetivos centrais do mandato da Rodada Doha, também conhecida como a Rodada do Desenvolvimento, por enquadrar, em sua agenda, temas caros aos países em desenvolvimento.

Análise semelhante pode ser delineada com relação ao Acordo de Agricultura da OMC, na medida em que o setor agrícola é considerado estratégico para os países em desenvolvimento – seja pela competitividade revelada pelo país, como no caso do Brasil; seja por constituir um setor sensível, como no caso da Índia. A título ilustrativo, Brasil, China e Índia integram o G-20 agrícola, formado durante a Conferência Ministerial de Cancun (2003) e que constitui a principal coalizão de

países em desenvolvimento que buscam uma reforma nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos. Embora defendam posições bastante díspares nas negociações agrícolas³ – ofensiva e defensiva, respectivamente –, Brasil e Índia desempenham um papel bastante ativo na elaboração de propostas circuladas em nome do G-20⁴. Cabe ressaltar, por fim, que a Rússia não se enquadra nessa análise, uma vez que não apenas está ausente do G-20 como também ingressou recentemente na OMC. De todo modo, é interessante observar que, entre as 72 disputas comerciais já iniciadas na Organização com base em violações ao Acordo de Agricultura, apenas 1 envolve um integrante dos BRICS como Parte reclamante – o Brasil.

Por fim, as acusações de violação ao Acordo *Antidumping* respondem por 95 disputas em um total de 459, o que faz deste o segundo acordo mais acionado na OMC depois do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Aqui, Brasil, China ou Índia acionaram o OSC em 23 casos com referência a esse Acordo. É plausível argumentar que o caráter controverso do referido Acordo se deve a um conjunto de procedimentos nele especificados para a realização de investigações voltadas à comprovação do *dumping*. É sobre esse aspecto que incidem muitos dos questionamentos às medidas *antidumping* aplicadas no comércio, os quais são, muitas vezes, relacionados à falta de transparência na condução de tais investigações. Como veremos, este é um dos principais pontos de divergência entre Brasil e África do Sul em uma disputa envolvendo medidas *antidumping* sobre carne de frango exportada do Brasil àquele país africano.

Não obstante sua proeminência como reclamantes em litígios na OMC, os BRICS têm sido, cada vez mais, convocados a responder por determinadas políticas comerciais no âmbito do OSC. Com efeito, o aumento da participação dos BRICS nos fluxos comerciais contribui para uma maior exposição desses países a questionamentos por parte dos demais membros da Organização, (como países reclamados).

Assim, a projeção dos BRICS no comércio internacional está refletida não somente em sua posição de destaque como reclamante, mas também em sua convocação para responder a questionamentos quanto a suas políticas comerciais. Conforme mostram as tabelas abaixo, a participação das exportações dos BRICS no comércio mundial aumentou de 12,4% no biênio 2002-2003 para 16,7% no biênio

2010-2011, o que torna esses países mais expostos a questionamentos na OMC. No caso das importações, essa participação saltou de 7,7% a 11,6%.

	Valor exportado (%)				
Exportadores	2002-03	2004-05	2006-07	2008-09	2010-2011
Mundo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
BRICS	12,4%	14,6%	13,6%	15,0%	16,7%
China	7,4%	8,9%	8,5%	9,3%	10,6%
Rússia	2,3%	2,8%	2,5%	2,7%	2,7%
Índia	1,0%	1,1%	1,0%	1,3%	1,6%
Brasil	1,2%	1,3%	1,2%	1,2%	1,4%
África do Sul	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

	Valor importado (%)				
Importadores	2002-03	2004-05	2006-07	2008-09	2010-2011
Mundo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
BRICS	7,7%	9,3%	8,7%	12,2%	11,6%
China	5,0%	6,1%	5,5%	7,2%	7,2%
Rússia	0,9%	1,2%	1,2%	1,8%	1,8%
Índia	0,7%	0,9%	0,9%	1,6%	1,3%
Brasil	0,7%	0,7%	0,6%	1,0%	0,9%
África do Sul	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%

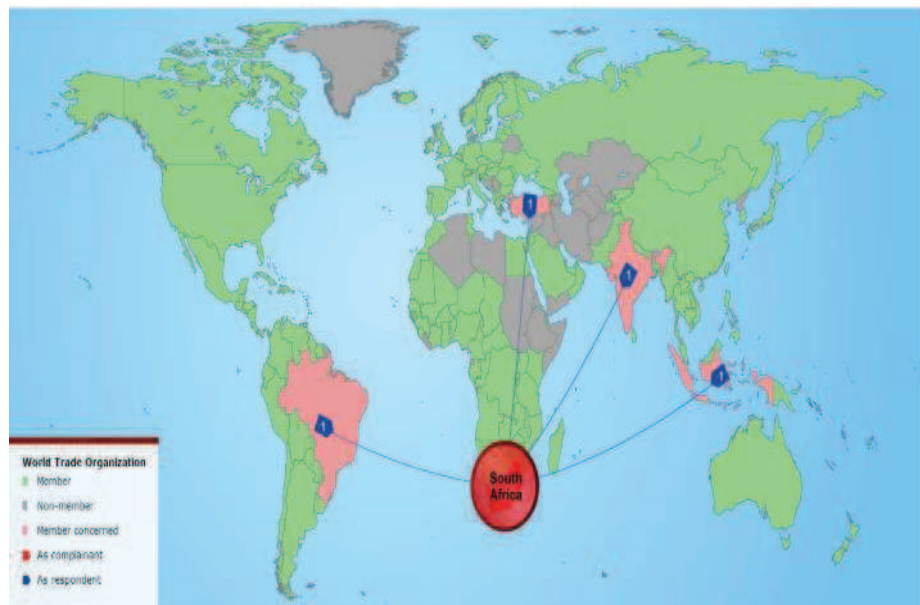
Fonte : ITC calculations based on UN COMTRADE statistics.

Aqui, chamam a atenção dois casos, por constituírem extremos da participação dos BRICS no OSC como reclamados. Por responder por grande parte desse crescimento da participação dos BRICS no comércio internacional, parece plausível esperar que a China também seja mais demandada que os demais países do agrupamento em contenciosos na OMC. Essa hipótese, de fato, é confirmada: mesmo tendo ingressado apenas em 2001 na Organização, a China já foi questionada em 30 casos no OSC – metade dos quais, pelos Estados Unidos. Guardadas as devidas proporções e considerando o caráter especial do contexto posterior à crise de 2008 – em que o OSC experimentou particular ativismo por parte dos membros da OMC –, a trajetória dos litígios para os quais a China foi convocada apresenta alguns paralelos com a trajetória da participação do país no comércio internacional, ilustrada nas tabelas acima. Se, no período 2004-2005, o país havia sido questionado apenas 1 vez; no biênio seguinte, esse número passou a 7; de

2008-2009, a 11; de 2010-2011, a 6; até registrar 12 casos em que a China foi acionada somente em 2012⁵. O destaque da China como Parte reclamada no OSC – e, mais do que isso, a perspectiva de que esse cenário seja mantido ou até acentuado – motivou o governo chinês a apresentar uma proposta de emenda ao Entendimento de Solução de Controvérsias (DSU, sigla em inglês) para limitar as queixas dos países desenvolvidos contra países em desenvolvimento a apenas duas⁶.

A África do Sul chama a atenção pelo contraste com os mapas ilustrativos da atividade dos demais países BRICS na OMC:

Mapa das disputas de que a África do Sul é ou foi Parte litigante no OSC



Fonte: OMC

O país africano não apenas consta somente como reclamado – e não reclamante – no OSC, como somente foi questionado em matéria de *antidumping*. O primeiro elemento pode ser compreendido a partir dos elevados custos financeiros e da falta de profissionais qualificados relacionados ao acionamento do OSC, conforme será abordado mais atentamente na Seção 4 deste *policy brief*. No que toca às acusações se concentrarem em violações do Acordo de *Antidumping*, a interpretação se torna mais complexa: embora não se deva excluir a possibilidade

de manipulação dos procedimentos de investigação para comprovação da existência da prática de *dumping por parte de um exportador* e de dano decorrente do *dumping* em favor dos produtores domésticos, também é possível considerar que os órgãos competentes para conduzir tais investigações na África do Sul ainda não estejam completamente familiarizados com as regras e metodologias exigidas naquele Acordo. Ambos os elementos voltarão a ser discutidos à luz do caso sul-africano nas próximas seções.

4. ...Negócios à parte?

Entre as disputas comerciais analisadas acima, é relevante, para a análise aqui desenvolvida, observar mais atentamente aquelas que envolvem os países BRICS como Partes litigantes. O primeiro deles foi iniciado antes mesmo que a sigla BRICS tivesse sido criada: em 1999, a Índia acionou o OSC contra as medidas *antidumping* aplicadas pela África do Sul sobre produtos farmacêuticos importados daquele país asiático (DS168). À época, a Índia alegou que a metodologia usada pelo governo sul-africano para a determinação do “valor normal” e da “margem resultante de *dumping*” foi inconsistente com as obrigações do país perante o Acordo *Antidumping* da OMC. Além disso, os danos alegadamente causados à indústria farmacêutica da África do Sul não foram, segundo o governo indiano, devidamente comprovados⁷.

A Índia também questionou as medidas *antidumping* aplicadas pelo Brasil sobre suas exportações de juta em 2001 (OMC, DS229). A queixa formal apresentada ao OSC acusava o governo brasileiro de continuar a aplicar direitos *antidumping* sobre a juta produzida na Índia embora tal prática tenha se baseado em uma “margem de *dumping* atribuída a uma empresa indiana não existente”⁸. Mesmo após a acusação indiana de não-conformidade dos direitos *antidumping* brasileiros às regras da OMC, o Brasil não empreendeu nova investigação e tampouco suspendeu as tarifas sobre a juta.

A disputa mais recente envolvendo os BRICS como Partes litigantes foi iniciada em junho de 2012 pelo Brasil contra a África do Sul (DS439)⁹. Esta disputa merece especial atenção, na medida em que se inicia em um contexto de esforços voltados a uma maior institucionalização dos BRICS. Com efeito, o agrupamento já

realizou cinco cúpulas envolvendo seus chefes de Estado, encontros que são, cada vez mais, acompanhados por reuniões entre seus ministros de diversas pastas – entre as quais, os ministros de Comércio – e tem multiplicado áreas em relação às quais a cooperação entre os países emergentes é considerada promissora.

Nesse sentido, o caso envolvendo Brasil e África do Sul é interessante por três aspectos principais. Primeiramente, uma das principais queixas brasileiras em direção ao governo sul-africano diz respeito à falta de transparência com que as investigações *antidumping* foram conduzidas. Em segundo lugar, o governo brasileiro questiona o processo de investigação conduzido pela África do Sul, bem como a forma com que se teria comprovado a alegada prática de *dumping* por parte dos exportadores afetados¹⁰. Para o gerente de relações de mercado da União Brasileira de Avicultura (UBABEF), Adriano Zerbini, “a alegação de *dumping* não tem fundamento técnico algum”. Ora, parece plausível apontar que, embora as declarações dos ministros de Comércio dos BRICS tenham priorizado temas sistêmicos, com foco quase exclusivo em declarações vagas a respeito da importância de se concluir a Rodada Doha, existem temas comerciais que poderiam ser atacados de forma mais prática na geometria bilateral, ou mesmo envolvendo todos os integrantes do agrupamento. Nesse sentido, tanto a falta de transparência como a não-adequação do processo comprobatório do *dumping* às regras da OMC poderiam constituir tópicos atacados pelos ministros de Comércio dos países BRICS, por exemplo, mediante a capacitação de pessoal diretamente engajado na condução de tais investigações e o intercâmbio de informações com maior agilidade e transparência.

Em terceiro lugar, o prejuízo com as medidas sul-africanas aos exportadores brasileiros é estimado pela indústria brasileira em US\$ 70 milhões anuais¹¹. Apesar da redução na participação do Brasil nas importações sul-africanas de carne de frango – de 77% em 2009 para 59% em 2011 –, o Brasil permanece como o principal fornecedor na África do Sul desse produto. Por outro lado registrou-se aumento nas importações originárias da UE, após a assinatura de acordos voltados à redução de tarifas no comércio entre a África do Sul e o bloco europeu. Para além disso, segundo Zerbini, a África do Sul é o principal mercado na África para as exportações brasileiras de carne de frango¹². A África do Sul é, ainda, tida como referência por outros países do continente africano, que também consomem carne

de frango brasileira – como Moçambique e Namíbia, os quais poderiam ser (negativamente) influenciados pelas medidas aplicadas contra o Brasil. Aqui, chama a atenção a possibilidade de prejuízo da imagem dos produtores brasileiros de frango perante o mercado não somente da África do Sul, mas também da chamada África Austral. Neste caso específico, a sigla BRICS não foi capaz de operar no sentido de recuperar o mercado perdido por produtores brasileiros de frango, tampouco de promover a boa imagem destes na África do Sul e países vizinhos.

De todo modo, cabe ressaltar que todos os casos aqui citados não escalaram da fase de consultas – a primeira etapa do processo de solução de controvérsias – para a constituição de um painel no OSC. A ausência de disputas em fase de painel entre os países BRICS pode ser compreendida a partir da possibilidade de que as Partes litigantes tenham articulado uma solução satisfatória ao contencioso comercial, mas não tenham notificado formalmente o OSC acerca disso. Isso poderia explicar o fato de que casos iniciados em 1999 ainda constem como “casos em andamento” no registro oficial da OMC. Nessa linha, o agrupamento BRICS pode ter desempenhado algum papel político na decisão de não escalar a disputa comercial para o painel, ilustrando a opção por preservar os laços políticos entre os países BRICS, na expectativa de que outros ganhos comerciais derivariam dessa decisão. Essa interpretação tem, entretanto, sua força atenuada quando se considera que apenas um dentre os três litígios analisados se insere no contexto posterior à criação do bloco. Em outra leitura possível, as disputas analisadas acima podem não ter escalado para um painel porque essa decisão envolve custos financeiros significativos, os quais serão analisados mais detidamente na próxima seção.

Por fim, é interessante notar que o aumento do comércio intra-BRICS¹³ não resultou no aumento de disputas comerciais entre os países do agrupamento na OMC. Esse quadro contrasta com a atividade desses países emergentes no OSC – como reclamante e como reclamado – à medida que sua participação no comércio internacional aumenta. Isso é especialmente notório no caso da China, que, embora recorrentemente tenha constituído Parte reclamada em disputas comerciais na OMC, não consta em nenhum litígio formal contra algum país dos BRICS¹⁴. Esse cenário ocorre à revelia de tensões comerciais entre esses países, por exemplo, o deslocamento de mercado de bens brasileiros por produtos chineses na Argentina¹⁵

– principal sócio brasileiro no Mercado Comum do Sul (Mercosul) –; o embargo russo à carne brasileira, ainda pendente de resolução¹⁶; bem como o aumento de investigações iniciadas pelo Brasil para aplicação de medidas de defesa comercial contra a China – em particular, medidas *antidumping*¹⁷.

5. Os custos de fazer valer as regras

Uma hipótese incontornável da análise aqui desenvolvida diz respeito à possibilidade de que os custos envolvidos no acionamento e na manutenção de um painel – e não os laços políticos articulados entre os países BRICS por meio do agrupamento – constituírem o principal fator impeditivo para que se verifique a escalada de disputas comerciais no OSC da etapa de consultas formais à constituição de painéis de solução das controvérsias. Esses custos estão, em primeiro lugar, relacionados à duração desses painéis. Com efeito, quando se dá início a um painel, não é possível prever o tempo que levará até que o painel declare sua decisão sobre o caso. Dessa forma, a extensão de um painel como o caso das bananas, iniciado em 1991 por um conjunto de países conhecido como África, Caribe e Pacífico (ACP) contra a UE e somente solucionado em 2009 – uma das disputas comerciais mais longas na história do OSC – representa uma perspectiva indesejável ao lapso temporal com que normalmente trabalha o setor privado.

Indissociáveis do elemento mencionado acima são os custos associados ao acionamento e à manutenção de um painel na OMC. A título ilustrativo, de 2002 a 2005, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) já havia gasto US\$ 3 milhões apenas com honorários de advogados e economistas diretamente envolvidos nas audiências do contencioso do algodão contra os Estados Unidos (DS267)¹⁸. Esses custos elevados muitas vezes fazem com que os produtores optem por abandonar o mercado ao invés de pagar a conta de fazer valer as regras multilaterais de comércio perante o OSC.

Mesmo que se disponha dos recursos financeiros para manter um painel, ainda existe a possibilidade de que o país que deseja acionar o OSC careça de profissionais qualificados para conduzir a disputa. No caso da China, essa dificuldade fez com que o governo chinês optasse pela contratação de escritórios de

advocacia europeus ou estadunidenses para se encarregarem dos painéis em que o país asiático se engaja. Desejando evitar a dependência de advogados estrangeiros para defender os interesses dos produtores chineses, o Ministério do Comércio (MOFCOM, sigla em inglês) da China selecionou quatro escritórios domésticos e os incluiu como parte da delegação oficial da China em todas as disputas de que o país era Parte, seja como reclamado, reclamante ou terceira Parte. Nos dois primeiros casos, entretanto, o governo chinês mantinha a contratação de um escritório europeu ou estadunidense para que se encarregasse das principais responsabilidades relacionadas à elaboração de documentos legais; e, ao mesmo tempo, solicitava que um advogado chinês trabalhasse juntamente com os profissionais do escritório de advocacia¹⁹.

Outra forma de capacitar profissionais em disputas comerciais no âmbito da OMC envolve o incentivo a cursos de formação em temas pertinentes ao sistema multilateral de comércio. Novamente, o caso chinês chama a atenção: com foco em acadêmicos e profissionais do Direito, o Ministério da Justiça promoveu cursos que apresentavam, entre seus docentes, ex-membros do Órgão de Apelação da OMC ou da Representação dos Estados Unidos para Comércio (USTR, sigla em inglês)²⁰. A OMC também oferece cursos de capacitação – dos quais, inclusive, advogados chineses participam ativamente.

O caso da África do Sul também é interessante, por outros motivos. Ainda que o governo sul-africano não disponha de profissionais capacitados ou de recursos suficientes para acionar ou se defender de acusações no âmbito do OSC, o setor privado do país é considerado mais familiarizado com o jargão de regras de comércio internacional. Contudo, casos passados têm mostrado que o governo sul-africano não possui canais institucionalizados de interlocução com o setor privado do país, fazendo com que muitas disputas não sejam iniciadas apesar de interesses no setor privado nessa direção, ou que negociações ocorram sem que o setor privado seja consultado pelo governo. Apesar de não consistir em um litígio no OSC, um exemplo emblemático dessa falta de interlocução ocorreu em 2006, quando a África do Sul negociava um Acordo de Livre Comércio com a China em têxteis, vestuário e calçados – um setor economicamente relevante nesse país africano. Nessa ocasião, o governo sul-africano negociou um Memorando de Entendimento que definia cotas de importação de têxteis e vestuários – mas não de calçados –

produzidos na China e expressava o comprometimento sul-africano com a não condução de investigações de salvaguardas contra a China. À época, a conduta do governo da África do Sul foi fortemente criticada pelos produtores afetados pela decisão, que declararam desconhecer como os bens sujeitos à cota foram definidos, bem como a metodologia de determinação da cota e a duração da implementação desta²¹.

Outra forma de familiarização com o repertório legal da OMC e com o jargão que caracteriza as disputas comerciais travadas no OSC é participar como terceira Parte em painéis. Esta tem sido uma estratégia sistemática por parte do governo chinês: de 2002 a novembro de 2009, o país participou como terceira Parte em 62 casos²² – o que, para alguns analistas, constituiu uma fase de “aprendizado” (de 2001 a 2006) que tornou possível seu engajamento mais ativo nos anos seguintes²³. Com efeito, tendo apenas ingressado em 2001 na OMC, a China já participou como terceira Parte em 98 casos. Tal estratégia é adotada também por Índia e Brasil, que, até 2012, participaram, respectivamente, de 85 e 74 casos dessa forma. Por sua vez, a Rússia, recém-admitida na OMC, já consta como terceira Parte em 7 casos em andamento no OSC. Embora menos onerosa, essa estratégia também exige recursos financeiros para enviar representantes do país às sessões do painel: talvez por esse motivo a África do Sul somente tenha participado em dois painéis como terceira Parte.

Note-se que o recurso à participação como terceira parte configura um instrumento de escrutínio das políticas adotadas pelos parceiros comerciais e das interpretações dos membros a respeito dessas políticas à luz dos regimes negociados, fornecendo elementos sobre interpretações técnicas dessas regras e das eventuais posições negociadoras dos países envolvidos. Assim, um custo político adicional – que dessa forma é minorado – é o “telhado de vidro” que cada país pode ter em relação a queixas contra parceiros que podem se voltar contra seus interesses. Este é o caso por exemplo das buscas de margens de manobra por parte dos países BRICS em políticas de subsídios domésticos.

Por fim, destaca-se brevemente um custo sistêmico da participação “com dentes” aqui analisada, isto é, custos intrínsecos ao sistema de regras da OMC. O primeiro deles diz respeito ao descumprimento parcial ou total da decisão proferida

pelo painel²⁴: a participação “com dentes” para fazer valer as regras de comércio do sistema multilateral não garante que a Parte reclamante usufrua do direito proferido no relatório do painel.

No caso do algodão (DS267), por exemplo, ainda que o Brasil tenha recebido do painel o direito de retaliação cruzada pela não implementação da decisão do painel²⁵ – anunciada para o setor de propriedade intelectual pelo governo brasileiro –, o país nunca chegou a executar a decisão, tendo negociado bilateralmente com os Estados Unidos abster-se do referido direito. Isso porque a implementação da decisão do painel passava necessariamente pela reforma da chamada *Farm Bill*, lei agrícola estadunidense cuja negociação é palco de inúmeras contendas entre *lobbies* domésticos e estrangeiros. Esse exemplo ilustra que, em casos análogos, o complexo jogo doméstico, muitas vezes incontornável para a adequação à decisão do painel, pode tornar moderadas ou implausíveis as expectativas de sucesso²⁶. De todo modo, esse custo sistêmico torna a equação custos-benefícios da decisão de acionar ou não o OSC ainda mais complexa.

6. Considerações finais

Os já frequentes encontros entre os ministros de Comércio dos países BRICS²⁷ têm resultado em declarações enfáticas quanto à importância de se concluir a Rodada Doha e à condenação de práticas protecionistas. Os desafios à finalização das referidas negociações de comércio internacional, entretanto, são demasiado complexos²⁸ para que os BRICS logrem a meta desejada. Ademais, mesmo diante da posição consensual em termos da importância da Rodada Doha, esses países apresentam posicionamentos muitas vezes divergentes nas negociações multilaterais²⁹.

A análise aqui desenvolvida buscou identificar áreas em que a articulação entre os BRICS possa produzir resultados no curto e médio prazo em matéria de contenciosos no comércio multilateral. Mais precisamente, este *policy brief* explorou o perfil da atividade e os desafios compartilhados por esses países emergentes no que diz respeito a um mecanismo considerado entre os mais eficientes da OMC: o mecanismo de solução de controvérsias no âmbito do OSC.

Como pudemos ver, políticas e recursos financeiros e humanos têm sido empregados por parte dos países BRICS com vistas a tornar eficiente a reivindicação de alegados direitos comerciais, seja por meio de sua defesa perante questionamentos de outros países membros da Organização, ou mediante a compensação ou retificação de danos causados por políticas comerciais que constituam violações às regras da OMC. Com efeito, o ativismo dos países BRICS como reclamantes em disputas no âmbito do OSC é reflexo do aumento da participação desses países no comércio internacional, mas também é indicativo de que o referido “tribunal” constitui um espaço político-comercial importante na agenda desses países.

A participação “com dentes” dos BRICS no OSC expõe, por exemplo, que mesmo ocupando uma posição de destaque em comparação aos demais PEDs, os BRICS ainda carecem de profissionais qualificados para instrumentalizar as regras de comércio multilateral. Essa necessidade faz-se ainda mais premente se tomarmos em conta que a crescente participação desses países no comércio internacional faz com que seja provável a persistência de um ritmo elevado, se não nas demandas (reclamantes), na defesa de acusações de violação das regras da OMC. É digno de nota, nesse sentido, o recente pedido de consultas formais, apresentado por Estados Unidos, UE e Japão, em abril de 2013, contra as políticas brasileiras de estímulo à produção nacional por meio de benefícios fiscais e regras de conteúdo local que estão sendo consideradas como em violação ao Acordo de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, sigla em inglês) da OMC.

Uma vez compartilhando essa dificuldade, tais países têm-se engajado, individualmente, com a oferta de cursos de formação técnica e de base e com a combinação de estratégias mais práticas de treinamento – como ilustrou o caso de profissionais chineses que acompanham advogados mais experientes europeus em painéis de que a China é Parte litigante. Este é, por exemplo, um eixo que poderia ser articulado entre os países BRICS, uma vez que este *policy brief* identificou um leque temático recorrente nas disputas comerciais de que os BRICS são Parte: *antidumping*, subsídios e agricultura.

Para além disso, os temas afetos ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias e ao Acordo sobre Agricultura são centrais na Rodada Doha –

também conhecida como “Rodada do Desenvolvimento”. Ora, uma vez contribuindo para a formação de um campo de profissionais do comércio internacional, também se abriria a possibilidade de que os países BRICS conjugassem a capacitação de profissionais em comércio multilateral com o engajamento prático destes nas negociações multilaterais de Doha.

Ainda, a recorrência dos casos envolvendo *antidumping* nas disputas de que os BRICS são Parte litigante abriria a possibilidade de que tais países definissem padrões de interpretação das regras e metodologias comuns para a condução de investigações voltadas à comprovação de *dumping*. Contudo, uma vez que interesses comerciais conflitantes estão em jogo, essas iniciativas são de pouca chance de evolução com resultados concretos. Logicamente, não se deve ignorar que o Acordo de *Antidumping* é precisamente aquele sobre o qual incidem todos os questionamentos que colocaram os BRICS um contra outro no OSC. Por outro lado, também é importante ressaltar que, à exceção das três disputas envolvendo os BRICS, estes países emergentes têm nos Estados Unidos e na UE contra-Partes recorrentes em matéria de *dumping*. Nesse sentido, aqui as perspectivas de cooperação – ainda que estreitas – podem tomar a forma de capacitação em metodologias aplicadas por profissionais estadunidenses e europeus. Aqui, adquire destaque o intercâmbio técnico realizado pelo Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior do Brasil com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos – o país de maior tradição dentro da OMC como usuário das medidas de defesa comercial.

Por fim, a alternativa de uma cooperação intra-BRICS na redução dos custos de fazer valer as regras da OMC adquire ainda mais atratividade se considerarmos a tese de que, no contexto atual, diante das dificuldades de criar novos acordos ou aprimorar as regras existentes no âmbito da OMC, muitos países têm recorrido a normas técnicas e barreiras fitossanitárias como barreiras comerciais. “Os Estados Unidos deixaram de comprar milhões de saias da Índia porque o tecido pegava fogo em um minuto e meio ao invés de dois, como eles queriam. Isso claramente é uma utilização das regras (...) para abrir ou fechar seu mercado como achar mais apropriado”, exemplificou Vera Thorstensen³⁰, ex-assessora econômica da Missão Permanente do Brasil em Genebra (1995-2010). Tendo enfrentado barreiras fitossanitárias na UE, o chá produzido na China teve um desfecho recorrente em

situações desse tipo: a ampliação, por parte das autoridades aduaneiras europeias, dos requerimentos de inspeção do chá chinês, bem como a alteração dos métodos de inspeção, aumentou significativamente o custo de adequação do produto e, por fim, culminou com a decisão de buscar mercados alternativos e abandonar o mercado europeu. Além da rapidez com que as normas técnicas são alteradas, despesas com taxas de inspeção, certificação, licenciamento tecnológico etc. muitas vezes elevam os custos de adequação às normas de comércio. Esta, que seria uma “nova tendência” de barreiras comerciais, torna a alteração de metodologias e critérios técnicos ainda mais acelerada e complexa. Aqui, pode-se apontar a identificação de critérios e certificações amplamente aceitos no âmbito internacional como uma vertente de cooperação³¹.

A constatação de que os BRICS constituem, não raramente, mais países concorrentes do que parceiros na busca por mercados pode ofuscar algumas possibilidades de cooperação entre esses países nessa seara. É nesse sentido que este *policy brief* buscou oferecer elementos que busquem se concentrar em desafios comuns a esses países – mesmo quando a lógica mais aparente seja aquela dos “negócios à parte”.

Notas

¹ Ver: Thorstensen, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. Ver também: Lima, Maria Lucia L. M. Pádua; Rosenberg, Barbara (orgs.). *Solução de Controvérsias: o Brasil e o Contencioso na OMC* (Tomo I). Série GV Law. São Paulo: Saraiva, 2009.

² Ver: ICTSD. Asian Participation in the WTO Dispute Settlement System. In: Information Note, dez. 2012, p. 1. Disponível em: <<http://ictsd.org/downloads/2013/02/asian-participation-in-the-wto-dispute-settlement-system.pdf>>.

³ Ver: Gupta, Surupa (2004). Ideas, Interests and Institutions: Explaining the Politics of India's Engagement in the WTO Negotiations on Agriculture. Work presented at the American Political Science Association Congress, held at Chicago during September 2nd and 5th

⁴ Ver: Ramanzini Jr., Haroldo; Viana, Manuela Trindade. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 55, 2012, pp. 48-69.

⁵ Somente em 2012, foram 32 litígios iniciados no OSC. Ver: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>.

⁶ Ver: Liyu, Han; Gao, Henry. China's experience in utilizing the WTO Dispute Settlement Mechanism. In: Shaffer, Gregory C.; Meléndez-Ortiz, Ricardo (eds.). *Dispute Settlement at the WTO: the developing country experience*. Cambridge: Cambridge, p. 167.

⁷ Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds168_e.htm>.

⁸ Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds229_e.htm>.

⁹ Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds439_e.htm>.

¹⁰ Ver: *AgroNotícias*. Camex autoriza abertura de contencioso na OMC contra África do Sul. (15/06/2012). Disponível em: <<http://www.sonoticias.com.br/agronoticias/mostra.php?id=53032>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

¹¹ Ver: <<http://blogs.ruralbr.com.br/franciscoturra/2012/02/17/medidas-antidumping-semfundamento/>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

¹² Ver: Viana, Manuela Trindade; Louzada, Mayara; Brandão, Fernanda; Naidin, Leane Cornet. A disputa sobre carne de frango envolvendo Brasil e África do Sul na OMC: a complexa relação dos interesses comerciais com a agenda dos BRICS. In: *BRICS Monitor*, ago. 2012. BRICS Policy Center. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5175/doc/1021091256.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

¹³ Se, em 2002, o comércio intra-BRICS correspondia a US\$ 27 bilhões, dez anos depois esse montante já ultrapassava os US\$ 282 bilhões. <<http://www.comexdata.com.br/principal.php?home=principal&frame=set&page=index.php?PID=3003052>>.

¹⁴ Exclui-se a Rússia dessa análise uma vez que esse país somente ingressou na OMC em 2011.

¹⁵ Ver: Chang, Lina; Bohrer, Carolina Pancotto. A presença da China na América do Sul: características, impactos e perspectivas. In: *Pontes*, Vol. 6, No. 3, set. 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/84712/>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

¹⁶ Ver: Naidin, Leane Cornet; Viana, Manuela Trindade. O embargo da Rússia sobre a carne brasileira: barreira não tarifária e implicações para a relação bilateral de comércio. In: *BRICS Monitor No. 2*, out. 2011. BRICS Policy Center. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/550/doc/1458072298.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

¹⁷ Ver: Marques, Claudia. Comércio com a China: análise da prática recente de defesa comercial no Brasil. In: *Pontes*, Vol. 5, No. 3, ago. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/53562/>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

¹⁸ Ver: <http://www.senado.gov.br/comissoes/CRA/AP/AP20080618_Haroldo_Rodrigues_da_Cunha.pdf>.

¹⁹ Ver: Liyu, Han; Gao, Henry. China's experience in utilizing the WTO Dispute Settlement Mechanism. In: Shaffer, Gregory C.; Meléndez-Ortiz, Ricardo (eds.). *Dispute Settlement at the WTO: the developing country experience*. Cambridge: Cambridge, p. 148.

²⁰ Idem, p. 145.

²¹ Ver: Brink, Gustav. South Africa’s experience with international trade dispute settlement. In: Shaffer, Gregory C.; Meléndez-Ortiz, Ricardo (eds.). *Dispute Settlement at the WTO: the developing country experience*. Cambridge: Cambridge, pp. 266-7.

²² Ver: Liyu, Han; Gao, Henry. China’s experience in utilizing the WTO Dispute Settlement Mechanism. In: Shaffer, Gregory C.; Meléndez-Ortiz, Ricardo (eds.). *Dispute Settlement at the WTO: the developing country experience*. Cambridge: Cambridge, pp. 159-60.

²³ Ver: Bentes, Pablo. Os primeiros dez anos da China no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: *Pontes*, Vol. 7, No. 3, set. 2011. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/113122/>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

²⁴ Ver: Trebilcock, Michael; Howse, Robert; Eliason, Antonia. *The regulation of international trade*. Londres: Routledge, 2012.

²⁵ Ver: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>.

²⁶ Ver: Lima, Thiago. O desafio de ganhar e levar: a reação dos EUA em contenciosos agrícolas na OMC. In: *Pontes*, Vol. 4, No. 6, dez. 2008. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/36992/>>.

²⁷ Desde 2011, os ministros de Comércio já realizaram 4 encontros. Ver anexo do documento disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5782/doc/1368571065.pdf>>.

²⁸ Ver: Gallagher, Kevin. The Challenging Opportunities for the Multilateral Trade Regime. In: ICTSD. *Trade and Development Symposium: perspectives on the multilateral trading system*. A collection of short essays, 2011.

²⁹ Ver, por exemplo: Gupta, Surupa (2004). Ideas, Interests and Institutions: Explaining the Politics of India’s Engagement in the WTO Negotiations on Agriculture. Work presented at the American Political Science Association Congress, held at Chicago during September 2nd and 5th. Ver também: Ramanzini Jr., Haroldo; Viana, Manuela Trindade. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 55, 2012, pp. 48-69.

³⁰ Ver: <<http://www.valor.com.br/brasil/3079676/normas-tecnicas-sao-nova-barreira-do-comercio-mundial-diz-professora#ixzz2V21y3tLm>>.

³¹ Vale notar também a negociação do Acordo de Barreiras Técnicas da OMC, parte da agenda da negociação de Rodada de Doha, em direção à padronização das normas internacionais com vistas à facilitação de ganhos de comércio.