

A SOCIEDADE CIVIL E O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Rosicler Santos*

RESUMO

A OMC, após treze anos de surgimento no cenário internacional, transformou-se em uma das principais Organizações Internacionais atualmente existentes. Apesar das questões envolvendo o comércio afetarem toda a sociedade, tanto a nível nacional como internacional, a OMC é um organismo intergovernamental, ou seja, os únicos sujeitos de direito internacional que tem legitimidade para agir no seu âmbito são os Estados. Porém, dada a grande relevância desta Organização, há uma acentuada discussão na Comunidade Internacional a respeito de se saber se deve ou não dar acesso à Sociedade Civil no Sistema de Solução de Controvérsias deste organismo. Este artigo tem, portanto, como objetivo abordar esta questão, que se torna a cada dia mais polêmica, com bandeiras dos prós e dos contras a se levantar em todo o mundo.

ABSTRACT

After thirteen years of its creation, World Trade Organization (WTO) has become one of the most important International Organization. Despite the fact that issues related to trade affect the entire society, domestic and internationally, WTO remains an intergovernmental organization that allows only States as subjects of international law to act within its scope. However, due to the relevance of the Organization, there has been an important discussion in international society about the participation of civil society in the Dispute Settlement Body. Therefore, this article aims to study this question that

*Mestra em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal; pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direito Público do Mercosul (NUPESUL) e do Núcleo de Estudos em Direito Internacional (NDI), ambos da UFPR; professora universitária.

Settlement Body. Therefore, this article aims to study this question that becomes increasingly controversial, with flags of the pros and cons to rise throughout the world.

Palavras-chave: OMC, Sociedade Civil, Sistema de Solução de Controvérsias.

Key words: WTO, Civil Society, Dispute Settlement Body.

1 INTRODUÇÃO

A história do comércio, que remonta a tempos primitivos, ensina que a produção e distribuição da riqueza passam pelas práticas comerciais. Com o decorrer dos tempos, entretanto, as regras do comércio sofreram modificações profundas, em conteúdo e relevância, conforme os diferentes povos e épocas.¹ Buscava-se aprimorar as trocas comerciais para maior e melhor desenvolvimento, no princípio das cidades antigas, passando pelos feudos e desembocando nos Estados-Nação. Dessa forma, tal evolução comercial avançou no tempo e alcançou, no século XX – após a segunda guerra mundial – a regulamentação do sistema multilateral do comércio, a qual gerou um arcabouço jurídico que possibilitou maior segurança nas trocas comerciais. O intuito era tornar as regras comerciais mais justas entre as Nações, sobretudo após os flagelos ocorridos no conflito mundial que se findava. Assim, dos acordos de Bretton Woods, surge, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (ou *General Agreement on Tariffs and Trade*, de onde vem a sigla GATT), o qual veio a dar origem, quarenta e oito anos depois, a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Portanto, a OMC surgiu em 1995, no término da Rodada Uruguai (1986 a 1994) – no âmbito do GATT/1947² – com a assinatura dos Acordos de Marrakesh (Marrocos). Trata-se de uma instituição negociadora multilateral responsável pela criação das principais normas reguladoras do comércio

¹ Barral, 2007, p.25.

² Foram no total oito as Rodadas de negociação realizadas no âmbito do GATT, e iniciadas a partir da década de 1950, que terminaram com a Rodada Uruguai, em 1994.

internacional, atualmente existentes, e que afetam substancialmente as políticas públicas de seus Membros, uma vez que comércio e desenvolvimento são temas profundamente interligados. A OMC, portanto, é sem dúvida a principal organização das relações econômicas internacionais da atualidade. Daí a sua grande relevância.

A liberalização do comércio internacional, contudo – que é o objetivo a ser alcançado – aprofundou-se neste interregno de tempo; somando os períodos do GATT e da OMC são mais de sessenta anos até o momento. Regras, pouco a pouco, foram sendo negociadas pelos Estados e muitas das barreiras ao comércio foram reduzidas e outras até mesmo extintas. Nos longos anos, porém, que envolvem o período GATT/OMC, surgiram também novas barreiras, além das tradicionais, que foram identificadas pelos Estados, e foi necessário, a partir daí, negociar novas regras para restringir os seus efeitos negativos ao comércio internacional. Dessa forma, a partir da década de 1970 até os dias atuais, foram criadas e incorporadas pelos países, por meio das Rodadas de Negociação, regras sobre agricultura, têxteis, serviços, propriedade intelectual, inclusive sobre meio ambiente; demonstrando, assim, o quanto a OMC pode influir, atualmente, na vida das pessoas, no mundo todo.³ Nos dias de hoje é difícil apontar um tema que não seja objeto de discussão no seio desta organização. Decorre daí, portanto, o interesse da Sociedade Civil no processo de negociação deste organismo internacional, uma vez que as regras ali negociadas acabam influenciando nas políticas públicas dos países signatários e, desta forma, por extensão, a todos os habitantes do planeta, não importando de que país sejam oriundos.

Em decorrência disso, as pressões da Sociedade Civil sobre a OMC foram se acentuando, com o passar do tempo, e nos últimos anos houve um grande incremento nas formas de agir dos manifestantes. Basta se lembrar o que ficou conhecido como a “batalha de Seattle”, ocorrida no final de 1999.⁴

³ Thorstensen & Jank, 2005, p. 21.

⁴ Teve lugar na cidade americana de Seattle, em 1999, a III Conferência Ministerial, no âmbito da OMC. Entretanto, a pressão da Sociedade Civil sobre os temas que seriam ali negociados foi de tal maneira exacerbada, que a reunião resultou frustrada, sendo prosseguida dois anos mais tarde na cidade de Doha (Catar), onde foi lançado a Rodada de Doha para o Desenvolvimento, atualmente em andamento.

Entretanto, a Sociedade Civil não quer somente fazer pressão junto às negociações, nas reuniões ministeriais, quer também ter acesso direto ao Sistema de Solução de Controvérsias – de modo formal –, uma vez que as decisões ali tomadas são obrigatórias para os Estados-Membros. Assim, a pergunta que se coloca, e que é o objeto central do presente artigo, é: Sendo a OMC uma organização internacional intergovernamental – ou seja, somente os Estados tem legitimidade para participar e decidir – cabe a apresentação de petições de terceiros interessados (*amicus curiae briefs*)⁵ nas disputas entre os seus Membros que se desenvolvem no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias desta instituição?

Observe-se que a pergunta é pertinente, uma vez que muitas organizações não-governamentais (ONGs), elaboram profundos estudos, sobretudo aquelas ligadas às questões sobre meio ambiente,⁶ que podem servir de base para as decisões dos árbitros envolvidos na solução dos litígios que se apresentam perante o Órgão de Solução de Controvérsias, e cuja decisão pode vir a afetar toda a sociedade internacional.

No entanto, apesar dos inegáveis interesses não-estatais e da possível colaboração oriunda de terceiros, a questão não é pacífica; há oposição de vários Membros da OMC (inclusive do Brasil), que entendem que o Órgão de Solução de Controvérsias não é o *foro* adequado para as intervenções da Sociedade Civil. Segundo Alice Palmer, «A Índia e vários outros países em desenvolvimento propuseram emendas ao ESC que proibiria os Painéis e o Órgão de Apelação da OMC de aceitar “informações não solicitadas”, incluindo as petições de terceiros interessados (*amicus curiae*)».^{7 8}

Assim sendo, como se pode observar, existem vários interesses em jogo que não podem ser menosprezados. O presente artigo, portanto, pretende

⁵ Trata-se do acesso ao Sistema de Solução de Controvérsias do público em geral; quando se refere à intervenção, na disputa, de outros Estados-Membros, fala-se em terceiras partes interessadas (Cf. Amaral Junior, 2005, p. 388).

⁶ Veja a participação da Fundação de Direito Ambiental Internacional e Desenvolvimento (FIELD) no caso *Estados Unidos – Camarão* (OMC, WT/DS/58), onde Índia, Malásia, Paquistão e Tailândia acionaram o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra os EUA, devido às medidas implementadas por este país contra a maneira como os camarões eram pescados que, segundo os EUA, matava as tartarugas marinhas ameaçadas de extinção.

⁷ Palmer, 2007, p. 224.

⁸ ESC: Entendimento sobre Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Understanding – DSU*).

apresentar o tema, mostrando os argumentos a favor e contra a participação da Sociedade Civil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. Lembrando uma vez mais que esta instituição transformou-se nos dias de hoje num dos principais organismos internacionais existentes e todas as decisões, portanto, tomadas no seu âmbito podem vir a afetar toda a sociedade.

2 O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

Com a criação da OMC, foi criado também um novo mecanismo de solução de controvérsias, pois a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo utilizado no GATT – para dar maior segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio – se fazia presente a cada dia, sendo impossível adiar por mais tempo a situação que se apresentava, uma vez que a lista de temas envolvendo o comércio internacional havia crescido em tamanho e complexidade, acelerada com o processo de globalização.

Dessa forma, entra em vigor, em 1995, um novo sistema para a resolução das controvérsias, que, sob muitos aspectos, inovou totalmente, acarretando profundas mudanças não só na sociedade internacional como também no próprio Direito Internacional, pois, pela primeira vez na história, criou-se um organismo internacional com jurisdição obrigatória – experiência única até o momento, somente possível após longos anos de negociação, nas Rodadas do GATT.⁹ No entanto, cumpre ressaltar que, num certo sentido, houve a continuidade dos princípios que nortearam a atuação do GATT bem como a recepção dos acordos de liberalização comercial que foram negociados nas Rodadas precedentes.

Nas novas regras para o comércio internacional, portanto, os procedimentos para a solução das disputas no novo sistema estão previstos no Entendimento sobre Solução de Controvérsias [ESC (*Dispute Settlement*

⁹ Para um melhor esclarecimento, deve-se frisar que no âmbito do GATT prevalecia a diplomacia nas relações entre as partes e não um sistema normativo impondo regras aos Estados-Membros (e que não podem ser desobedecidas), como acontece atualmente no seio da OMC. Entretanto, é importante salientar que, apesar do atual sistema ter caráter coercitivo, o trato diplomático, *a priori*, é sempre incentivado na solução das controvérsias, sobretudo na fase de consultas.

Understanding – DSU]], acordo multilateral negociado na Rodada Uruguai e que constitui a principal fonte do atual Mecanismo de Solução de Controvérsias dentro da OMC.¹⁰ De acordo com o ESC, são quatro as fases que compõem o mecanismo: Consulta, Painéis, Apelação e Implementação, sendo que no final fica a cargo dos próprios Estados-Membros – os quais formam o Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body – DSB*) – tomar as decisões por consenso.¹¹ Neste novo sistema, contudo, as fases dos Painéis e do Órgão de Apelação assumem papel de relevo, pois na atuação conjunta dos dois órgãos está a se formar uma riquíssima jurisprudência que vai aos poucos consolidando as novas regras e os novos princípios do comércio internacional. São os Painéis e o Órgão de Apelação que fazem a interpretação dos textos, a colheita de provas e julgam as disputas apresentadas, emitindo posteriormente recomendações aos Estados, que podem ou não aceitar, mas sempre dentro do consenso. Sendo de se ressaltar a grande relevância de ser sua jurisdição obrigatória para os Estados-Membros e dotada de sanção, se houver descumprimento.¹²

Portanto, para um melhor entendimento do tema do presente estudo, faz-se necessário uma explanação de como se constituem e atuam os Painéis e o Órgão de Apelação, que são fundamentais dentro da OMC.

2.1 OS PAINÉIS

Após a fase de consultas, que é obrigatória, caso as partes não tenham alcançado um acordo, é estabelecido um Painel, se assim desejarem, com a escolha de árbitros que irão analisar e decidir o caso apresentado.¹³ Sendo de observar que a regra do consenso negativo impede que o Estado-Membro

¹⁰ Pese embora ser a principal fonte normativa, pode ocorrer conflitos entre o Entendimento e os outros Acordos abrangidos pela OMC, como por exemplo, o Acordo Geral sobre Serviços (GATS) ou o Acordo sobre os Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual (TRIPS). Em havendo conflito, entretanto, prevalecerão as regras e procedimentos especiais ou adicionais constantes destes Acordos (Artigo 1, § 2º, primeira parte).

¹¹ Amaral Junior *et al*, 2005, p. 380.

¹² Baptista, 2007, p. 16 e 17.

¹³ Cabe assinalar que o Brasil foi o primeiro país a solicitar o estabelecimento de um Painel, dentro do novo Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, e também o primeiro a participar de Apelação – caso da gasolina – (Cf. Seixas Corrêa, 2007, p. 26).

demandado bloqueie o estabelecimento do Painel,¹⁴ o que era muito comum na época do GATT.¹⁵

Assim, depois de constituído o Painel – cujas reuniões são sigilosas, sem a participação do público em geral¹⁶ –, os árbitros terão seis meses para apresentarem o relatório final, que é elaborado após a apresentação da petição inicial, da contestação e da manifestação de terceiras partes interessadas, e traduzido para os três idiomas oficiais da OMC: inglês, francês e espanhol. Somente depois deste processo é que o relatório será circulado entre os demais Membros para que tomem conhecimento do teor da disputa, e somente após a circulação entre os Membros é que a exigência ao sigilo é levantada e o relatório fica disponível ao público em geral.¹⁷ Entretanto, cumpre ressaltar que, para se produzirem os efeitos jurídicos necessários, o relatório deve ser adotado pelo DSB, que é quem toma a decisão final.

Mas, caso o Estado que saiu derrotado desejar, pode recorrer da decisão do Painel para o Órgão de Apelação (terá sessenta dias para apelar), dando início, assim, a terceira fase do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Porém, cumpre ressaltar que o Órgão de Apelação só poderá apreciar as questões jurídicas que envolvem o caso, não podendo se debruçar sobre questões de fato.

2.2 O ÓRGÃO DE APELAÇÃO

O Órgão de Apelação é um órgão permanente e independente; suas reuniões, como as dos Painéis, também são sigilosas, onde os Membros discutem entre si, sem a assistência de qualquer público.¹⁸ Todavia, há uma discussão bastante acentuada, não somente entre os diplomatas, mas também

¹⁴ Amaral Junior *et al*, 2005, p. 380.

¹⁵ A regra do consenso negativo era aquela que estabelecia que qualquer Parte Contratante, mesmo aquela que havia perdido a disputa, tinha o direito de vetar a adoção da decisão do Painel, pelo Conselho do GATT, impedindo, por conseguinte, que fosse conferida eficácia as decisões. Atualmente o consenso negativo só prevalece se todos os Membros decidirem pela desnecessidade da implementação das medidas.

¹⁶ Art. 14, do ESC.

¹⁷ WTO, General Council, procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents Decision of 14 May 2002 WT/L/452 16 May 2002.

¹⁸ Art. 17, do ESC.

no mundo acadêmico, sobre ser este órgão um tribunal ou não. Muitos julgam tratar-se apenas de um Conselho que emite pareceres, que podem ser aplicados ou não pelos Membros da OMC.¹⁹ Outros consideram o Órgão de Apelação “quase judicial”,²⁰ uma forma híbrida, portanto. Contudo, não obstante as acirradas discussões, o Órgão de Apelação é, conforme palavras de Muró, “o guardião da legalidade da OMC”.²¹ Cabe a ele, de maneira imparcial, interpretar e aplicar as normas criadas no âmbito desta organização. Entretanto, é importante ressaltar que, as decisões do Órgão de Apelação não estão necessariamente vinculadas as decisões do Painel, podendo o Órgão de Apelação confirmar, modificar ou revogar as conclusões e decisões jurídicas emitidas no âmbito dos Painéis.²²

Assim sendo, não se pode deixar de reconhecer a importância deste órgão para o novo Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Contudo, como dito acima, este órgão promove suas reuniões em sigilo, sendo proibido ao público participar de suas deliberações. Mas, sendo um órgão de última instância, cabendo a ele, portanto, o parecer final – para depois ser apresentado ao crivo dos Estados-Membros, em sede do Órgão de Solução de Controvérsias – está sujeito também às fortes pressões da Sociedade Civil, que entende ser necessário a sua participação como terceiro interessado, uma vez que as decisões deste órgão irão vincular os Membros da OMC, depois de adotadas. Tornando a lembrar que atualmente as questões discutidas e negociadas neste organismo internacional afetam toda a humanidade.

Terminada, portanto, a fase de Apelação, passa-se à fase de Implementação, onde, se não houver cumprimento das decisões, por parte do Estado perdedor, o Estado vencedor poderá obter do Órgão de Solução de Controvérsias a autorização para uma retaliação, que consiste na compensação ou suspensão de concessões ou de outras obrigações, por parte do Estado vencedor em relação ao Estado perdedor.²³ Observe-se, porém, que

¹⁹ Cf. Baptista, 2007, p. 16 e 18.

²⁰ Cf. Ruiz-Fabri, 2007, p. 64.

²¹ Muró, 2007, p. 40.

²² Art. 17, § 13º, do ESC.

²³ Art. 22, do ESC.

até chegar a esta fase o Estado vencedor da disputa exauriu todos os caminhos possíveis para a solução pacífica da controvérsia.

Este é, portanto, basicamente, o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. É um sistema que apresenta falhas, evidentemente, mas não se pode negar que tem os seus méritos. O Brasil, por exemplo, é um grande usuário do sistema; é o quarto no *ranking* dos demandantes, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Canadá, e por isso compartilha a visão dos demais Membros de que, apesar das falhas, o sistema funciona.²⁴

Mas, e o papel da Sociedade Civil neste processo, qual é? É válida a reivindicação da participação de terceiros interessados nos procedimentos do Sistema de Solução de Controvérsias, apresentando petições em separado, demonstrando claramente sua posição e trabalhando no sentido de obter o melhor resultado para os seus interesses em jogo? Ou é algo absolutamente impróprio, uma vez que a OMC é uma organização intergovernamental e, portanto, admite somente a participação dos Estados-Membros? Estas questões serão analisadas na próxima sessão deste artigo.

3 A SOCIEDADE CIVIL NA OMC

Como dito na introdução deste artigo, são muitos os temas discutidos no âmbito da OMC atualmente. No entanto, a partir do momento em que bens e serviços começaram a ser negociados, para uma futura liberalização quase total de sua comercialização mundial, as pressões da Sociedade Civil²⁵ exacerbaram-se substancialmente, pois são questões que repercutem diretamente na vida quotidiana das pessoas. Portanto, é legítimo o receio, pois as liberalizações comerciais sobre estas questões afetarão, ressalta-se uma

²⁴ Amaral Junior, 2005, p. 386.

²⁵ A Sociedade Civil na OMC é representada por ONGs, que geralmente representam pequenas e grandes indústrias, associações de bairros, povos indígenas, trabalhadores, fazendeiros, consumidores, organizações ambientais, protetores dos animais, entidades religiosas, grupos de defesa dos direitos humanos, associações feministas, entidades acadêmicas, cientistas, instituições de pesquisas, profissionais da saúde, e vários outros grupos que se possam formar e que tenham interesses a defender em sede da OMC (Cf. Palmer, 2007, p. 234).

vez mais, como nenhuma outra, os destinos de todos os habitantes do planeta. Assim sendo, nada mais justo, *a priori*, do que a participação da Sociedade Civil no Sistema de Solução de Controvérsias. No entanto, até que ponto esta participação faz sentido?

Primeiramente faz-se necessário alguns esclarecimentos. No Mecanismo de Solução de Controvérsias há um déficit de transparência, tanto interna como externamente, uma vez que todas as sessões são realizadas às portas fechadas. Entretanto, quanto à transparência interna, o art. 10.2 e 10.3 e § 6º, do ESC, determina que qualquer outro Estado-Membro da OMC, que tiver interesse no caso, pode intervir como terceira parte interessada. Já no que diz respeito à transparência externa, o ESC é omissivo com relação a um procedimento formal da participação da Sociedade Civil como *amicus curiae briefs* [ou seja, um terceiro interessado que não é parte na lide, mas oferece ao órgão julgador uma opinião (geralmente elaborada por especialistas na área), na expectativa de auxiliar os árbitros na sua tomada de decisão], estabelece apenas que poderá haver colaboração de ONGs dedicadas a assuntos que estão sendo discutidos no âmbito da OMC.²⁶ Portanto, em princípio, a Sociedade Civil tem acesso ao Órgão de Solução de Controvérsias deste organismo internacional, porém, é um acesso que está a cargo da discricionariedade dos árbitros, pode ser aceite ou não.

Assim sendo, o que acontece atualmente é que as petições apresentadas, na sua maioria por ONGs, são eventualmente aceites, mas de modo *ad hoc*, de maneira desorganizada sem qualquer procedimento formal, gerando muitas vezes uma incoerência desnecessária e prejudicial à solução da disputa.²⁷ Essa discricionariedade dos Painéis e do Órgão de Apelação, contudo, só foi estabelecida após o caso *Estados Unidos-Camarão*,²⁸ quando o Órgão de Apelação passou a interpretar as disposições do ESC no sentido de dar discricionariedade aos Painéis e a ele próprio para aceitar as informações não solicitadas da Sociedade Civil. A base legal para esta decisão foi o art. 13 do ESC, o qual autoriza os árbitros a buscar informações e assessoramento

²⁶ Berenholtz, 2007, p. 260 e 261.

²⁷ Palmer, 2007, p. 225.

²⁸ OMC, WT/DS/58, caso *Estados Unidos-Camarão*.

técnico de qualquer pessoa ou entidade, bem como ouvir a opinião de especialistas sobre as questões em causa, no caso concreto que lhes é apresentado.

Esta decisão do Órgão de Apelação, contudo, sofreu várias críticas de muitos Membros da OMC, que entendem que o Órgão de Solução de Controvérsias desta instituição não é o *foro* adequado para intervenções de terceiros que não sejam partes signatárias ou que não tenham o *status* de Estado. Como resultado dessas divergências, em dez anos de existência da OMC, apenas três petições de *amicus curiae briefs* foram consideradas pelos árbitros.²⁹ Segundo Palmer, «Mesmo quando o Painel ou o Órgão de Apelação aceita a petição, não a leva em consideração na maioria dos casos, porque não a considera necessária ou por se tratar de petições de “assistência”».³⁰

Entretanto, muitas vezes as petições apresentadas pelas ONGs trazem realmente uma grande contribuição para a solução da disputa. Nestes casos, o Estado interessado acaba por anexar a petição a sua própria. Dessa forma, o caráter de petição independente termina por se perder.³¹

Assim ocorrendo, não causa espanto algum que a transparência e participação, como *amicus curiae briefs*, no Sistema de Solução de Controvérsias, seja algo imensamente reivindicado pela Sociedade Civil, para a defesa de seus interesses junto à OMC. As ONGs protestam pelo estabelecimento de um procedimento formal, com rito próprio, que não deixem as petições apresentadas por elas sujeitas à discricionariedade dos árbitros – uma vez apresentadas, devem ser apreciadas.

4 MAS AFINAL, É CONVENIENTE OU NÃO A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC?

Como dito nas linhas acima, é grande a discussão no seio da OMC quanto à participação da Sociedade Civil, como *amicus curiae briefs*, no Órgão

²⁹ Palmer, 2007, p. 232.

³⁰ Palmer, 2007, p. 233.

³¹ Palmer, 2007, p. 232.

de Solução de Controvérsias. São muitas as razões, prós e contras, apresentadas pelos interessados, inclusive pelos próprios árbitros, tornando difícil se chegar a um consenso a respeito da questão.

Segundo argumentos das ONGs, representantes da Sociedade Civil, existem muitos dos seus interesses em jogo e, portanto, consideram de extrema relevância as informações que podem oferecer aos árbitros, para um melhor esclarecimento da questão, no decorrer da disputa. Convém lembrar, que geralmente estas ONGs, quando não são elas próprias especialistas na matéria, recorrem aos estudos realizados por entidades acadêmicas, *think tanks*, ou qualquer outro profissional especializado, como um advogado especialista em Direito Internacional Econômico, por exemplo.³² Outro argumento de relevo, apontado pelas ONGs, é que estas podem representar os interesses da Sociedade Civil de maneira mais rápida e direta, uma vez que atuam diretamente junto à população cujos interesses estão em jogo na OMC.³³ E por fim, há de se reconhecer o papel fundamental que a Sociedade Civil exerce na formação da opinião pública internacional, promovendo mudanças estruturais que, a longo prazo, produzirão novas nuances no cenário da política mundial.

Os Estados-Membros, por sua vez, sobretudo aqueles em desenvolvimento, alegam o caráter intergovernamental da OMC e que, portanto, uma maior participação da Sociedade Civil poderia afetar as relações de soberania entre os Membros da organização. Alegam também questões de ordem prática, sustentando que as intervenções da Sociedade Civil – com procedimento formal e, portanto, seguindo um rito próprio – provocaria uma extensão do prazo na solução da disputa, o que acarretaria muitos prejuízos, sobretudo aos países em desenvolvimento, uma vez que os custos a arcar são altíssimos, no que são apoiados por muitos árbitros que têm o mesmo entendimento da questão.³⁴

Contudo, apesar das divergências, há de se reconhecer que uma maior transparência nos mecanismos da OMC é necessária, dado à grande

³² Palmer, 2007, p. 234.

³³ Berenholtz, 2007, p. 265.

³⁴ Palmer, 2007, p. 225 e 235.

relevância que esta instituição adquiriu com o decorrer dos anos e do movimento de globalização. Mesmo sendo uma organização intergovernamental, os Estados não podem deixar de levar em consideração os interesses da população, que por meio de associações (representando os mais diversos grupos), empresas (pequenas e grandes), fazendeiros, sindicatos de trabalhadores, consumidores, são o motor de todo o comércio mundial.

Não alheio a esta realidade, o Conselho Geral da OMC tem procurado dar maior transparência à instituição. Em 18 de julho de 1996, editou as diretrizes (*Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations*) que disciplinam a participação das ONGs na OMC. Tal documento, apesar de vedar o acesso direto das ONGs nos trabalhos da OMC, determina que se devem disponibilizar, via *on line*, mais informações e documentos sobre as atividades da organização, para uma maior divulgação junto ao público em geral.³⁵ Mais tarde, foi formado um Conselho Consultivo encarregado de elaborar um estudo sobre o futuro da OMC cujo relatório foi apresentado no início de 2005.³⁶ O capítulo V deste relatório, intitulado *Transparency and dialogue with Civil Society*, indica alguns princípios que devem nortear as relações da OMC com a Sociedade Civil. Estes princípios são resumidos por Berenholc da seguinte maneira:

- a) a responsabilidade primária pelo engajamento da sociedade civil nas questões de política comercial cabe aos próprios Países-Membros, e está intimamente ligada às relações entre os respectivos governos e a sociedade civil no plano interno de cada país;
- b) os Países-Membros devem propor objetivos claros para o secretariado da OMC no tocante às relações deste com a sociedade civil e o público em geral;
- c) o secretariado não deve ter qualquer obrigação de relacionamento com grupos cujo objetivo expresso é o enfraquecimento ou destruição da OMC em sua presente forma;
- d) esforços especiais devem ser feitos para assistir e fomentar a especialização, em temas de comércio, das organizações da sociedade civil em países menos desenvolvidos, especialmente na África;

³⁵ Berenholc, 2007, p. 260.

³⁶ Berenholc, 2007, p. 262.

- e) a capacidade administrativa e os recursos financeiros do secretariado da OMC terão de ser aumentados, de modo que suporte a implementação de melhorias no que diz respeito à transparência da organização perante a sociedade civil.³⁷

De acordo com o relatório, portanto, cabe aos próprios Estados-Membros promoverem a transparência da OMC, são os próprios países que devem divulgar os documentos e suas ações (do Estado) no âmbito da organização. É dentro de cada país que a Sociedade Civil deve se manifestar, fazendo pressões sobre seus próprios governos para a defesa de seus interesses. Assim, mesmo que de modo indireto, a vontade das populações de cada país se faz presente neste organismo internacional de salutar importância nos dias atuais; lembrando sempre que dentro da OMC impera o consenso entre os Membros.

Portanto, apesar de ser um organismo intergovernamental, não está vedado completamente o acesso e influência da Sociedade Civil nas decisões ali tomadas. Todavia, convém observar que a circulação de informações referentes a OMC e o exercício dos direitos civis e políticos, objetivando a pressão sobre as deliberações ali ocorridas, ainda se verifica mais acentuadamente nos países desenvolvidos, dado ao fato de, nestes países, a democracia ser profundamente institucionalizada.

Em decorrência disso, há de se reconhecer que a Sociedade Civil mais bem organizada e as principais ONGs que acabam exercendo maior pressão são originárias dos países desenvolvidos, dado ao seu amplo acesso a recursos financeiros gigantescos e ao pleno exercício da democracia. Dessa forma, a participação da Sociedade Civil dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos é bastante reduzida. Logo, uma vez mais se verifica o déficit de participação da Sociedade Civil de um modo geral.

No entanto, é verdade também que muitas dessas ONGs tem como objetivo a luta contra a pobreza e o subdesenvolvimento e que, portanto, são grandes aliadas dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Contudo, ainda é necessário dizer, que a questão da legitimidade democrática se apresenta, uma vez que muitas ONGs não são representativas, a não ser dos

³⁷ Berenholc, 2007, p. 263.

pontos de vista e interesses de seus próprios membros, que podem ou não coincidir com os interesses reais do público em geral. Neste sentido, grupos da Sociedade Civil apresentam-se menos representativos do que a maioria dos governos (eleitos democraticamente e, portanto, com total legitimidade para representar as suas populações internacionalmente) que se fazem presentes nas deliberações no âmbito da OMC – lembre-se que impera a regra do consenso nesta organização. Seguindo este raciocínio, há de se reconhecer que não se consegue dizer ao certo quantas e quais pessoas estas entidades representam, e isso é importante levar em consideração.

Nesta esteira, mesmo que certas ONGs, com sede em países desenvolvidos, se apresentem como defensoras dos interesses dos cidadãos de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, há um sério desequilíbrio de representação que provoca o problema da legitimidade democrática, pois muitas vezes a lista de prioridades apresentadas por estes grupos sociais não repercutem, necessariamente, os interesses dos cidadãos dos países que dizem defender. Para isto basta lembrar que a maioria dos países em desenvolvimento desaprova a participação da Sociedade Civil na OMC, pois vêem a maioria das ONGs, sobretudo aquelas que defendem o meio ambiente, como inimigas de seus pontos de vista e interesses referentes ao desenvolvimento – e aqui deve-se dizer que este ponto de vista não é somente dos governos, mas também de grande parte da população destes países. Desta forma, a simples criação de um procedimento formal para o acesso da Sociedade Civil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC não irá superar o desequilíbrio de representação existente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Acordos de Marrakesh trouxeram, de fato, um grande incremento ao comércio internacional, não apenas ao consolidar as regras criadas no âmbito do GATT, mas também ao criar novas regras e novos princípios que hoje compõem a estrutura da OMC. Esta organização, como visto no decorrer deste artigo, adquiriu um papel de destaque no mundo contemporâneo, isto

porque os temas ali discutidos afetam vários interesses de toda a população mundial. Dessa forma, os interesses da Sociedade Civil também cresceram e hoje esta reivindica a sua participação direta no principal órgão da OMC: o Órgão de Solução de Controvérsias.

Contudo, apesar dos grandes interesses em jogo, parece que a participação direta da Sociedade Civil – com a possibilidade de atravessar petições, como um terceiro interessado (*amicus curiae briefs*) – ainda merece muita reflexão. É verdade que em muitos aspectos ainda têm muito a ser aprimorado no âmbito da OMC, contudo, as regras do jogo até o momento estão a funcionar relativamente bem. Dessa forma, talvez a melhor maneira da Sociedade Civil participar ainda seja exercendo pressão sobre seus próprios governos, para que estes sim, promovam a defesa dos interesses de toda a população. Porque convém sempre lembrar que, de fato, a OMC é um organismo intergovernamental e este fato, por si só, já é um forte argumento para a não participação direta da Sociedade Civil no Mecanismo de Solução de Controvérsias dessa Organização.

Assim sendo, parece que o melhor caminho a tomar, no momento, seja aumentar o diálogo entre Sociedade Civil e governo, transformando-lo no mais transparente possível, para que a população tenha acesso ao que está acontecendo para, assim, poder defender melhor os seus interesses. Salientando sempre que o papel da Sociedade Civil no mundo contemporâneo é muito importante e que as ONGs desempenham um papel ativo na política internacional e na formação de opinião. Portanto, este ativismo tem de ser incentivado, porém, existem outros *foros* internacionais em que a participação da Sociedade Civil é mais recomendada.

REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto *et al.* Solução de controvérsias. *In*: Vera Thorstensen; Marcos S. Jank. **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 379 a 408.

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Direito é história – alocução de abertura da conferência do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento, em São Paulo. *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior;

Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 13 a 22.

BARRAL, Welber Oliveira. **O Comércio Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção para Entender)

BERENHOLC, Mauro. A participação da sociedade civil e o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio. *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior; Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 259 a 274.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Os primeiros anos do órgão de apelação e do sistema de solução de disputa da OMC – uma perspectiva histórica. *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior; Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 23 a 30.

MURÓ, Julio A. Lacarte. Os primeiros anos do órgão de apelação e do sistema de solução de controvérsias na OMC: uma perspectiva histórica. *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior; Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 31 a 42.

PALMER, Alice. Observando de fora: participação da sociedade civil no sistema de solução de controvérsias da OMC. *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior; Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 223 a 257.

RUIZ-FABRI, Hélène. O papel do órgão de apelação: o show deve continuar? *In*: Luiz Olavo Baptista; Umberto Celli Junior; Alan Yanovich. **10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias e perspectivas**. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p. 60 a 90.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. A tripla negociação: OMC, ALCA e UE-MERCOSUL. *In*: Vera Thorstensen; Marcos S. Jank. **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 21 a 35.

<http://www.wto.org/>