MUDANÇAS NOS PARADIGMAS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA OMC E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL PELO ESTADO E PELA SOCIEDADE BRASILEIROS

Michelle Ratton Sanchez *

THE CHANGES OF THE PARADIGM OF THE DIRECT PARTICIPATION OF NON-STATE ACTORS IN OMC AND ITS INFLUENCE ON THE FORMULATION OF BRAZILIAN COMMERCIAL POLICIES BY BRAZILIAN STATE AND SOCIETY

RESUMO

A participação direta de atores não-estatais no processo decisório da Organização Mundial do Comércio (OMC), em virtude principalmente de demandas daqueles atores, passou por significativas mudanças nos últimos anos. Tais mudanças agregaram ao sistema multilateral de comércio outras racionalidades e formas de ação, influenciando assim a regulamentação da OMC. O artigo analisa como o Governo e a sociedade civil brasileiros têm participado e/ou reagido a esse processo, tanto na estrutura para a formulação da política externa de comércio como para a formulação da política internacional nesta área.

PALAVRAS-CHAVE

Organização Mundial do Comércio (OMC). Participação direta. Processo decisório. Atores não-estatais. Sociedade civil. Brasil.

ABSTRACT

The direct participation of non-state actors in the decision-making process of the World Trade Organization (WTO) has changed during recent years, by the pressure of mainly those actors. Such changes brought other rationalities and forms of action to the WTO, promoting changes in its regulatory system. This article analyses how the Brazilian government and its civil society has participated and/or reacted to those changes and the influences of the changes on the formulation of the foreign trade policy of the country as well as in the international trade policy.

KEYWORDS

World Trade Organization (WTO). Direct participation. Decision-making process. Non-state actors. Civil society. Brazil.

SUMÁRIO

1. Introdução.
2. A Política comercial internacional e a brasileira pós-1990.
2.1 O contexto das principais transformações.
2.2 A política comercial e o reconhecimento da OMC como fórum legítimo.
3. Novos paradigmas internacionais e a política externa brasileira.
4. Atores brasileiros na política internacional de comércio.
4.1 O (não)reconhecimento do espaço cosmopolita na OMC.
4.2 Síntese das percepções das mudanças de paradigmas.
5. Observações finais.
6. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Este artigo parte da premissa de que alguns novos desafios relacionados ao processo de globalização atingem o sistema multilateral de comércio, particularmente a regulamentação do processo decisório da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre esses desafios, encontram-se crescentes demandas por parte de atores não-estatais para participação no processo de tomada de decisão daquele sistema. Em alguns trabalhos prévios,[1] concentrei minha análise justamente nos mecanismos de participação direta para atores de caráter não-estatal, disponíveis na OMC, e na crescente influência desses atores na estrutura institucional da organização.[2]

A influência dos atores não-estatais em uma organização internacional como a OMC favorece hoje reflexões e estudos sobre mudanças nas categorias do Direito Internacional e na configuração de seu *modus operandi*. Entre os resultados desses estudos, encontram-se os diagnósticos sobre (i) a perda de exclusividade do jogo de dois níveis no sistema multilateral de comércio[3] e (ii) a formação de múltiplos níveis para a formulação da política internacional[4]. No caso da OMC, os possíveis espaços para o estabelecimento das relações ante o sistema multilateral promoveram inclusive novos paradigmas de participação direta para os atores de caráter não-estatal[5]. Tal movimento despertou a atenção para o fato de que esses atores podem participar do processo de formulação da política internacional não apenas pela tradicional dimensão do Estado (identificado aqui como "espaço interestatal"), mas também pela ação direta na política internacional, via mecanismos de participação na estrutura da OMC (identificados aqui como "espaço cosmopolita").

Assim, considerando as mudanças nos paradigmas para a participação direta na OMC (espaço cosmopolita), apresenta-se a seguinte questão: com a criação da OMC (1994), tal remodelagem da relação entre os atores (estatais e não-estatais) no sistema multilateral de comércio atingiu o processo de formulação da política externa e internacional na área do comércio pelos atores brasileiros (identificados neste texto sob as categorias Estado e sociedade civil)?

A partir dessa questão, a qual pretendo explorar neste artigo, apresentam-se as seguintes hipóteses:

> (i) quanto à forma, *em relação ao espaço interestatal*, se os atores brasileiros, de caráter estatal e não-estatal, passaram a considerar a remodelagem de participação direta dos atores não-estatais no sistema multilateral de comércio, desde 1994, no tocante à política externa ou podem identificar tal espaço na OMC como *locus* substitutivo da participação no nível doméstico (altera o local de interação para formação da política externa) ou como instância para fortalecer as posições apresentadas na instância doméstica (dupla instância de interação); e
>
> (ii) quanto ao conteúdo, *no espaço cosmopolita*, se os atores brasileiros (estatal e não-estatais) passaram a formular e interferir na formulação da política internacional, na

sua concomitante participação no sistema multilateral de comércio e na política doméstica ou podem ser contraditórias entre si ou podem reforçar umas às outras.

Ao trabalhar tais hipóteses pretendo identificar como os atores brasileiros responderam ao novo arcabouço alterado e postulado, reflexo da crescente interação dos espaços interestatal e cosmopolita na OMC.

Para tanto, realizei pesquisas empíricas com intuito de obter documentos apresentados pelos atores brasileiros, estatais e não-estatais, tanto nos mecanismos formais como informais da OMC como nos do Estado brasileiro, e, em entrevistas com alguns dos principais atores no Brasil (além de alguns funcionários diretamente envolvidos na OMC), com a finalidade de obter o posicionamento desses atores quanto às mudanças paradigmáticas apresentadas. Para a realização das entrevistas no Brasil, procurei selecionar atores representativos do Estado brasileiro e da sociedade civil; e para essa última selecionei tanto as associações e organizações diretamente envolvidas com o comércio (setoriais e intersetoriais),como sindicatos, organizações não-governamentais e redes e movimentos sociais, conforme relação indicada no Apêndice II.[6]

Este artigo segue, então, estruturado em mais quatro itens, além desta introdução: análise da mudança do contexto social, político e econômico; verificação dos efeitos no processo de formulação da política externa de comércio brasileira; verificação dos efeitos no processo de formulação da política internacional de comércio e a articulação entre os atores brasileiros; e conclusão.

2. A política comercial internacional e a brasileira pós-1990

2.1 O contexto das principais transformações

Para realizar as análises propostas, é importante considerar o contexto da formulação da política de comércio do Brasil no sistema multilateral quanto a sua praxe histórica e sua formação política, econômica e social, incluindo a política de inserção internacional. Dois pontos do contexto social, político e econômico do Brasil merecem destaque neste trabalho. Quanto aos aspectos social e político, deve-se apontar a conquista de um sistema democrático, com eleições diretas e uma crescente participação da sociedade civil brasileira na definição das políticas internas, a partir da década de 80.[7] Quanto ao aspecto econômico, destaca-se, durante a década de 90, a transição de um modelo protecionista aplicado desde o pós-Guerra para um regime mais aberto do ponto de vista comercial e financeiro, o que influenciou a atuação no Brasil não apenas no GATT-OMC, mas também em outras frentes de negociação comercial.[8]

Na mesma época, o sistema multilateral de comércio passou por rearranjos que buscaram estimular políticas comerciais liberalizantes e ampliar a área de regulamentação

do sistema internacional, tendo permitido este último fator, em alguma medida, a transferência de parte do centro de decisões e representação para temas relacionados às políticas de comércio.[9] Assim, enquanto os arranjos internos no Brasil sobre aspectos econômicos convergiam com a política econômica internacional, os aspectos sociais e políticos apresentaram um acúmulo de rearranjos nos centros políticos (nacional e internacional), por vezes não congruentes.[10]

As mudanças nas estruturas sociais, econômicas e políticas internas e internacionais também alteram a forma com que se exerce a diplomacia, ou seja, a forma das negociações e tomadas de decisão nas relações internacionais. Durante os séculos XIX e XX, a diplomacia restringia-se ao Estado como ator central e único ente legítimo para atuar no espaço interestatal. Neste sentido, a diplomacia era compreendida como uma estrutura linear, na qual predominava uma relação de dependência do espaço da cidadania – espaço reservado para a políticas internas a um Estado – em relação ao espaço interestatal (o jogo de dois níveis). A partir de fins do século XX, a pluralidade de atores em interação e a admissão de novas formas de interação além-fronteiras favoreceram a coexistência dos espaços interestatal e cosmopolita, inclusive (os múltiplos níveis, tais como regional, plurilateral, multilateral).[11]

No caso do Brasil, como parte do processo de democratização e abertura, notadamente a partir da década de 90 (do século XX), a sociedade e o Estado brasileiros se mobilizaram e reestruturaram suas atividades para o acompanhamento da política externa e internacional na área de comércio. No âmbito do Governo, o protagonismo internacional ao trabalhar com esses temas sempre foi desempenhado pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE); conseqüentemente, muito da formulação da política externa também passa por esse Ministério.[12] Ao mesmo tempo, aliado ao debate de democratização, o Poder Legislativo tem apresentado demandas para uma crescente influência no processo de tomada de decisões para a formulação da política de comércio.[13] E, no âmbito da sociedade civil, como será evidenciado nos itens a seguir, a mobilização e organização da sociedade também foi evidente, inclusive para a formação de redes e coalizões para frentes conjuntas na formulação da política comercial.[14]

2.2 A política comercial e o reconhecimento da OMC como fórum legítimo

Antes de adentrarmos na análise sobre o processo de formulação da política externa e internacional de comércio, relativas ao Brasil, foi importante identificar, junto aos atores entrevistados, se identificam a OMC como um fórum legítimo para negociações e decisões da política de comércio internacional e como definem o seu papel na formulação da política internacional (comércio e temas correlatos).

Na avaliação sobre o papel da OMC no comércio internacional, os representantes do MRE identificaram a organização como um produto do processo de globalização econômica, que adquire importância na medida em que se define como uma

organização baseada em regras (*rule-oriented*). Esse aspecto institucional, na opinião dos representantes do MRE, define a OMC como um fórum importante e privilegiado para o estabelecimento de políticas de comércio pelo Brasil e a promoção de políticas de "desenvolvimento nacional", na linguagem dos entrevistados.

No mesmo sentido, os representantes do Poder Legislativo definiram a OMC como um fórum central para a promoção do comércio internacional, que deve ter uma política coerente com outras negociações e com a política interna do Brasil.

Entre os atores da sociedade civil, há um primeiro grupo que compartilha da lógica do mercado quanto à produção e comercialização de bens ou serviços, composto por organizações e associações diretamente envolvidas com o comércio (denominados aqui de atores comerciantes),[15] que reconhece a criação da OMC como um fator positivo para a regulamentação do comércio internacional. Os aspectos positivos evidenciados por este grupo foram: a promoção do acesso a outros mercados, a inserção de temas antes não regulados pelo sistema GATT (inclusive aqueles que foram excepcionados, como agricultura e têxteis), a transparência da instituição, a predefinição de regras e a sistematização da regulamentação do comércio internacional. Essa primeira análise pelos atores comerciantes envolvidos parece contrariar as posições apresentadas pelos atores estatais, mais resistentes à ampliação da competência regulatória na OMC, sobretudo para os temas não-tradicionais.

Ainda no grupo dos atores relacionados à lógica do mercado, porém distinto do primeiro grupo, encontram-se as associações de trabalhadores.[16] Diferentemente das posições apresentadas acima, tais atores, ao identificarem a OMC com o processo de globalização econômica, apontam-na como um fórum perverso para a definição dos interesses brasileiros, já que concentraria sua pauta sobre os temas de interesse de países desenvolvidos (que seria inclusive o da liberalização como um fim em si).

Como parte de um terceiro grupo, identifiquei o grupo dos atores que não estão diretamente relacionados ao mercado, mas trabalham com temas ligados ao comércio e que inclui, basicamente, institutos especializados, redes e organizações não-governamentais.[17] Esse grupo contém um rol de atores com formações e interesses mais variados, tendo esses atores apresentado nas entrevistas percepções bastantes distintas.

Nas entrevistas realizadas, grande parte deste terceiro grupo de atores, ao ser questionada sobre a OMC e sua relação com o comércio internacional, enfatizou o caráter vinculante da regulamentação pela OMC e para a sua maior "jurisdização" em relação a outras organizações intergovernamentais. Para alguns poucos atores (com destaque para os institutos especializados), essa "jurisdização" foi apontada como um fator positivo, enquanto para a maioria, como negativo. Os atores que reforçaram o aspecto negativo de atribuir mais capacidade de regulamentação e sanção o relacionam a dois aspectos: (i) ser uma organização baseada em princípios liberais e (ii) ser a OMC uma organização que reflete os interesses dos países

desenvolvidos. Por outro lado, aqueles que reforçam os aspectos positivos da organização reconhecem seus acordos como um marco regulatório importante do sistema internacional e a forma de decisão por consenso como uma forma de proteção aos interesses dos países em desenvolvimento.

Observa-se, portanto, que, quanto às percepções sobre o lugar que a OMC deve ocupar no sistema internacional, há dois grupos que divergem sobre o reconhecimento dessa organização como um fórum importante ou não para regulamentar o comércio. Outro ponto relevante identificado nessa primeira parte das entrevistas diz respeito à percepção do comércio internacional e sua regulamentação como um sistema entre fronteiras por parte significativa dos atores entrevistados. Nesses casos, freqüentemente os interesses do Brasil sobre o comércio internacional foram identificados com os conceitos de "interesse nacional" e "soberania". Tal abordagem sugere certo grau de satisfação com uma diplomacia linear do Estado e um potencial desinteresse desses atores pelos novos paradigmas de participação direta na OMC.

Na segunda questão contextual, sobre as áreas de regulação da OMC, foi levantado o ponto sobre a adequação do fórum da OMC para negociar determinados temas, quando relacionados ao comércio de bens ou serviços.

Os entrevistados do Poder Executivo não apresentaram opiniões convergentes, sobretudo quanto à relação entre temas econômicos e sociais na pauta de negociações e áreas de regulamentação. Enquanto uma primeira posição apontou para a crítica e o questionamento da crescente regulamentação pela OMC de temas relacionados ao comércio e para a necessidade de interface com outros centros de regulação (definição de uma regulamentação econômica com sensibilidade social); uma segunda posição pareceu ser complacente com a indicação aleatória de temas relacionados ao comércio (definição das regulamentações necessárias, com privilégio para as econômicas). Finalmente, uma terceira posição pareceu vislumbrar a necessidade de incorporar elementos econômicos e sociais na regulamentação da OMC.

Portanto, não ficou evidente a definição de uma política de Governo sobre os temas em pauta e em como estabelecer a coerência da OMC com as demais organizações intergovernamentais ou mesmo com a política nacional. Essa posição parece estar fragmentada em cada uma das divisões do MRE, responsáveis pela definição da política quanto a áreas específicas. Também foi possível abstrair das diferentes respostas que, quanto aos temas que não devem ser levados ao fórum da OMC, ainda que seja identificada sua conexão com os temas de comércio, não há uma proposta política para a interação dos diferentes centros regulatórios no sistema internacional.

Os representantes do Poder Legislativo apresentaram opiniões sobre a área de regulamentação da OMC de forma bastante intuitiva, com a indicação de temas para

os quais vêem a necessidade de proteção no comércio internacional, com referências retóricas freqüentes ao conceito de "desenvolvimento". No entanto, no mesmo sentido do que foi apontado para o MRE, não foi possível identificar nas entrevistas uma avaliação prévia sobre a adequação do fórum da OMC e a sistematização da regulamentação ante os demais fóruns intergovernamentais.

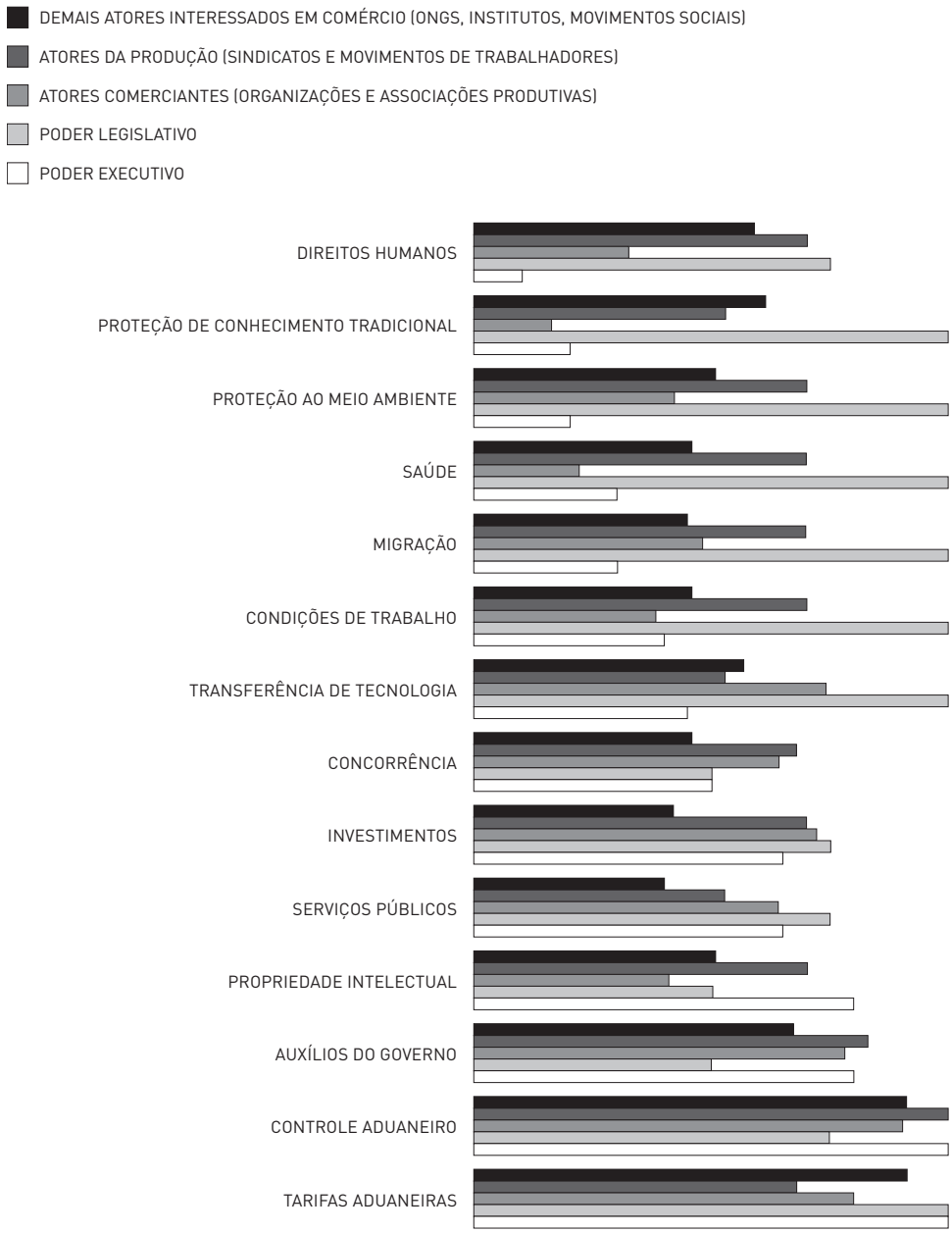
Quanto aos atores da sociedade civil, foi possível observar que, pelo fato de alguns deles atuarem em áreas ou setores da regulamentação específicos, raramente têm uma visão da negociação global ou uma opinião sobre todos os temas regulamentados pela OMC. Como balanço geral, os atores comerciantes privilegiam os temas voltados para a regulamentação do mercado na OMC e deixam de lado as regulamentações de aspectos sociais, com a alegação de que essas medidas podem ser adotadas como medidas protecionistas pelos países desenvolvidos. Os setores mais competitivos, de qualquer forma, não temem que a regulamentação pela OMC ou sua interface com outras organizações intergovernamentais quanto a temas sociais venha a ocupar a pauta da OMC.

Quanto ao grupo dos atores da produção (trabalhadores), pelo fato de serem bastante resistentes quanto a qualquer medida que consolide o fórum da OMC no sistema internacional, entre o receio da ampliação de sua área de regulamentação e a inevitabilidade das negociações, optam pelo privilégio de temas estritamente relacionados ao comércio na OMC e a sua coerência com as demais regras do sistema internacional.

O terceiro grupo de atores da sociedade civil mais uma vez apresenta percepções bastante distintas. Em geral, entendem que a OMC deve regular novos temas com intuito de incorporar temas sociais na sua regulamentação; contudo, a percepção de grande parte é de que a OMC não deve criar novas regras, mas deve apenas respeitar as regras definidas pelas organizações intergovernamentais competentes para regular cada área. O apoio a essa forma de regulamentação objetiva que se cumpram os preceitos do Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC como princípios gerais, em coordenação com outras organizações.

Assim, as posições sobre a extensão da competência regulatória da OMC são muito diversas. Fora os aspectos tradicionais entre fronteiras, de tarifa aduaneira e controle aduaneiro, as opiniões divergem quanto à adequação do fórum da OMC para discutir outros temas (inclusive aqueles que já estão incorporados ao sistema, como é o caso de propriedade intelectual). Na média, em relação aos atores brasileiros, na amostragem obtida, podemos distinguir dois grupos: um que tende à definição dos temas econômicos na OMC e o isolamento dos aspectos sociais e outro que privilegia a interação dos aspectos sociais na OMC. No tocante aos temas apresentados nas entrevistas para os atores brasileiros, a média das respostas aos questionários sobre as áreas de regulamentação da OMC resultou, indicativamente, em:

Gráfico
Adequação do fórum da OMC para negociação dos temas



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA.

Esse gráfico não reflete, contudo, a posição do Governo brasileiro na OMC, nem mesmo pode ser considerado um gráfico representativo dos interesses da sociedade brasileira nessa organização. O objetivo ao apresentar o gráfico é apenas apresentar uma comparação entre as impressões dos representantes entrevistados do MRE e do Poder Legislativo e de atores da sociedade civil acerca da abrangência da área de atuação na OMC.

Nas respostas às entrevistas, tanto dos atores estatais como daqueles de caráter não-estatal, foi possível observar um protesto generalizado pela capacidade reguladora do Estado nas áreas relativas ao comércio com maior autonomia. Do ponto de vista desses atores, estimular a capacidade de regulação a organismos internacionais significa transferir a capacidade de coordenação do processo econômico aos países desenvolvidos, em especial ao *Quad*. Divergem dessa posição apenas alguns representantes dos atores estatais e dos atores comerciantes que defendem a contribuição da atual regulamentação do comércio internacional ao "desenvolvimento nacional" e apóiam uma posição significativa do Brasil no fórum da OMC e na definição de sua regulamentação. Em todos os grupos há, porém, o reconhecimento da necessidade de regulamentar os fenômenos resultantes do processo de globalização e, conseqüentemente, da crescente interdependência entre diferentes localidades (o que, na opinião dos atores entrevistados, parece ser um processo irreversível e inevitável).

3. Novos paradigmas internacionais e a política externa brasileira

Considerando-se o reconhecimento pela maior parcela dos entrevistados da OMC como o fórum existente e necessário para regulamentar o sistema multilateral de comércio, com base em algumas questões, procurou-se verificar a percepção dos atores brasileiros no tocante aos espaços de interação interestatal e cosmopolita na OMC. O objetivo nesta parte foi identificar se eventualmente as interações dos atores brasileiros perante o Governo exauririam a necessidade de apresentação de suas demandas perante o fórum da OMC no espaço cosmopolita.

Uma importante observação presente nas entrevistas com representantes do MRE foi o reforço por alguns dos entrevistados da idéia de que OMC é uma organização voltada para os seus membros (*member-driven*); um dos entrevistados complementou sua observação de que "a OMC é um fórum e não um organismo". Tais argumentos permitem pressupor que há um preponderante reconhecimento apenas do espaço interestatal na OMC – que, por vezes, aproxima-se da remanescente concepção do sistema multilateral como um acordo entre partes (da era GATT).[18] No entanto, apesar de o discurso do Governo brasileiro na OMC ser nesse sentido,[19] veremos a seguir que alguns comportamentos do Governo brasileiro não têm caminhado nessa direção.

Na interação do Poder Executivo com o Poder Legislativo, de acordo com os entrevistados, há freqüentes reuniões informativas do MRE com o Congresso Nacional e com cada uma das casas, Senado e Câmara, separadamente. As reuniões, conforme informações prestadas, ocorrem quando há alguma negociação ou decisão relevante ou quando forem solicitadas pelo Senado ou pela Câmara, nos termos do art. 50 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, consoante os representantes do Poder Legislativo, esta forma de interação é insuficiente, pois as reuniões estabelecem-se mais no sentido de informação do que de consulta e, tão logo esteja concluído o acordo, ao Poder Legislativo no processo de ratificação resta apenas a função de dar seu aval sobre o que foi negociado pelo Executivo. No caso dos acordos multilaterais da OMC, essa situação fica ainda mais delicada, na medida em que é preciso seguir o princípio do empreendimento único (*single-undertaking*). Nesse caso, há uma redução da faculdade de o Poder Legislativo emendar ou vetar os acordos já negociados. Por isso, as atuais propostas de reforma legislativa apresentadas acima.[20]

Quanto às interações com os atores não-estatais, que no nível nacional passam a se identificar como atores representativos da sociedade civil, em avaliação do BID, em 2002, a idéia de tornar a política de comércio exterior como catalisadora dos interesses da sociedade civil tem repercutido de forma muito diferente nos países da América Latina, e, no caso do Brasil, o estudo aponta que esta relação ainda é incipiente.[21]

As entrevistas revelaram que as interações do MRE com a sociedade civil sempre adquiriram um caráter bastante informal, com base nas relações pessoais entre os interessados.[22] A criação de mecanismos formais de interação passou a ocorrer a partir de 1996, com a criação da Secretaria Nacional da Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) que, apesar de centrar suas discussões nas negociações para a Alca, analisava temas relacionados ao sistema multilateral de comércio.[23] Apenas em 1999, foi criado o Grupo Interministerial de Comércio Internacional (GICI), com uma pauta de discussão mais ampla sobre o comércio internacional.[24] No Decreto que o cria há a previsão de que o GICI "poderá estabelecer formas e canais de colaboração com entidades da sociedade civil, que tenham interesse direto nas questões de que trata a OMC" (art. 4.º). No entanto, esses canais não foram formalmente estabelecidos, e o que existe hoje é o convite a alguns atores da sociedade civil para que assistam à reunião do GICI.

Em 2003, eram trinta os atores da sociedade civil convidados pelo MRE para as reuniões do GICI, e pouco mais de 57% eram representantes de atores comerciantes, 13% dos trabalhadores, 20% organizações não-governamentais e 10% da academia. A participação majoritária dos atores comerciantes é reflexo do histórico de interações entre o MRE e a sociedade civil, em relação à política comercial; os atores comerciantes sempre tiveram um interesse maior pela área e uma aproximação maior com o MRE, seja pelos mecanismos formais, seja pelos informais.

No entanto, de forma crescente, com o destaque nas entrevistas para sua tônica partir de 2002, o MRE passou a convidar para as reuniões do GICI atores de caráter não-governamental, associações de trabalhadores e a academia. O movimento para incrementar a participação dos atores não-comerciantes foi acentuado, com o Governo Lula, a partir de 2002, que, no entanto, manteve a informalidade nas relações entre os atores.

Observa-se, ainda, que dos atores da sociedade civil brasileira entrevistados quase todos, com poucas exceções, passaram a acompanhar as negociações e decisões relativas ao comércio internacional a partir de 1999. Destacam-se deste grupo os atores comerciantes que acompanham as negociações desde a Rodada Uruguai (1986-1994).

De uma maneira geral, a ampliação do grupo de atores da sociedade civil em interação com o Governo é avaliada por representantes dos atores estatais e não-estatais como um fator positivo para consolidação da democracia. No entanto, além das observações acima pelos representantes do MRE, a recente ampliação do grupo também suscitou questionamentos por parte dos atores comerciantes, que apontaram para a dificuldade de se formar um discurso comum nas reuniões promovidas. Dois são os principais fatores que geram esse descompasso: o caráter preponderantemente técnico das negociações comerciais e a inexperiência histórica dos atores não-comerciantes nessa interação com o Governo.

Até como conseqüência da maior participação dos atores comerciantes, os entrevistados do Governo indicaram que as organizações empresariais intersetoriais (junto às empresas de capital nacional e estrangeiro, que atuam por meio de tais organizações inclusive) são as mais informadas e ativas nos mecanismos de participação proporcionados pelo MRE. As organizações setoriais estariam em um segundo nível, seguidas das organizações não-governamentais e, por último, da academia.

Entre os entrevistados do MRE, alguns destacaram a insuficiente participação da academia, de associações de trabalhadores e de entidades representativas de consumidores, que em seu entender são setores que idealmente deveriam participar de forma mais ativa na formulação da política comercial. No entanto, parte dos entrevistados do MRE resiste a essa consideração por entender que a participação já é suficientemente ampla e que abranger muitos setores poderia levar a um grau de imprecisão muito grande para a definição dos interesses relevantes.

Os representantes do MRE, em geral, entendem que o Governo estimula a participação dos atores estatais e não-estatais em tais mecanismos. Apenas alguns fazem referências a uma resistência presente no sistema, provocada pelo corporativismo dos integrantes do próprio Ministério e pela persistente cultura de sigilo e estratégia na veiculação das informações relativas à política externa.

Por outro lado, de acordo com as entrevistas com representantes dos atores da sociedade civil, quase todas apontaram como principal motivo de seu interesse pelo

comércio internacional a própria experiência e, em segundo lugar, a atuação de outros atores, nacionais ou estrangeiros, seguido dos meios de comunicação. Ficou como última opção o estímulo do Governo. Entre vinte e oito atores entrevistados, apenas um indicou o estímulo do Governo como razão de seu interesse pela área.

Tendo em vista este panorama dos mecanismos de participação promovidos pelo Governo brasileiro, os representantes do Governo entendem que há um grau médio-alto para a prestação de informações relativas política comercial e indicaram como referências: os informativos que emitem após as Conferências Ministeriais, a página eletrônica do MRE (que inclui o acesso a informações sobre comércio internacional e à publicação específica sobre as atividades na OMC)[25] e as publicações oficiais no Diário Oficial.

A avaliação por parte do Poder Legislativo é a de que os mecanismos de informação são altamente institucionalizados, em especial pelo recurso da Internet. Da parte dos atores da sociedade civil, na avaliação dos atores comerciantes o grau de informação prestado pelo Governo varia entre o médio e o alto; enquanto, por parte dos demais atores, a avaliação decai para o grau médio-baixo.

Observa-se aqui o grau maior de interação e proximidade de alguns grupos em relação a outros, que, como foi identificado nas entrevistas, alinha-se com a identificação daqueles atores que têm mais proximidade das atividades do MRE; sempre com o destaque dos atores comerciantes.[26]

Apesar da informalidade nos mecanismos de consulta e cooperação, os entrevistados do MRE avaliam esses mecanismos também com um grau médio-alto quanto à promoção da participação da sociedade civil. De qualquer forma, todos os entrevistados do MRE concordaram que sempre é possível aperfeiçoar tais mecanismos e reforçaram que a posição da sociedade civil também deve ser ativa. A opinião geral dos entrevistados do MRE é de que os atores da sociedade civil interessados devem solicitar ou mesmo pressionar o Governo, mais do que o fazem atualmente, para que possam obter informações, bem como para que mecanismos de consulta e cooperação sejam promovidos.

Na avaliação do Poder Legislativo, os mecanismos de consulta e cooperação são medianos, e estão sendo aprimorados com o tempo, com destaque para os esforços lançados desde 2002. Do ponto de vista dos atores da sociedade civil, os atores comerciantes apontam para um grau médio-alto na promoção de mecanismos de consulta e cooperação por parte do Governo, ao passo que os demais atores não-estatais atribuem um grau baixo, por vezes inexistente.

Quando questionados sobre os principais objetivos na atuação do Governo junto à sociedade civil, os representantes do Governo (Executivo e Legislativo) apresentaram as formas de participação na definição da política de comércio como um mecanismo para a consolidação da democracia. Apresentaram o consenso de que, por meio de tais formas de participação, pode ser possível promover a transparência das

decisões assumidas, receber as posições que possam contribuir para as posições tomadas pelo Governo e garantir legitimidade ao negociador.

Não muito distantes estão as percepções dos atores da sociedade civil que, com seus anseios de interação com o Governo, objetivam promover maior participação na formulação da política exterior do Brasil, bem como formas para se conceber um conceito de "desenvolvimento" em consonância com as aspirações da sociedade civil. Entre as notas daqueles atores, sobre seus anseios, também devem ser destacados os objetivos de sensibilizar o Governo em alguns tópicos de seus interesses particulares e a pretensão de contribuição técnica com o conhecimento sobre determinados setores produtivos, em determinadas matérias ou mesmo em casos específicos. Assim, muitos dos atores da sociedade civil assumiram que, de uma forma ou outra, pretendem na interação com o Governo influenciar a política de comércio defendida no espaço interestatal da OMC pelo Brasil.

Assim, os atores entrevistados apontam, como o desenho ideal para o processo de formulação da política externa de comércio e a definição das posições do Governo brasileiro na OMC, o processo que conte com: (i) um "diálogo" com a sociedade civil e com o Congresso Nacional;[27] (ii) um diálogo com os Ministérios;[28] (iii) decisões da cúpula do Governo, nesta seqüência. Destacam-se os anseios prevalecentes para a manutenção do MRE como coordenador e representante externo de todo esse processo. Esse é o tradicional processo linear de representação: sociedade civil => Governo => OMC. Após as negociações, idealmente, seria estabelecido o processo linear reverso, sob as formas de participação apontadas acima.

Exceção a essa fórmula-padrão para participação da sociedade civil no nível doméstico é feita quando do estabelecimento de uma controvérsia no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC).[29] Nesse caso, como envolve setores específicos, há, no que se define como pré-contencioso, uma interação próxima entre o setor envolvido e o MRE. Se for uma controvérsia a ser iniciada pelo Brasil, estima-se que em 90% dos casos é o setor afetado que identifica a possibilidade de se questionar as medidas em discordância com os Acordos da OMC. Após constatada a violação do Acordo, há ainda a avaliação pelo Governo (MRE) sobre se é conveniente apresentar a demanda ao OSC. Uma vez instaurado o procedimento no OSC, caso seja essa a decisão do Governo, os representantes entrevistados indicaram o início de uma fase técnica do contencioso em que se estabelece novamente uma relação próxima entre o MRE e o setor envolvido (auxiliados por consultores especializados). Na fase implementação, há também uma interação entre o setor e o MRE, concomitante à aproximação deste com a Câmara de Comércio Exterior (Camex).[30]

Quando, nas entrevistas, os atores da sociedade civil foram questionados sobre a coerência entre as posições que são apresentadas no Brasil junto ao Governo com a posição oficial do Brasil na OMC, tais atores em geral reconheceram que seus

interesses são representados. E, em seus trabalhos junto ao Governo, os atores entrevistados admitiram ter conhecimento das contradições internas e procurarem beneficiar-se dessas contradições o quanto for possível. Contudo, na ausência de mecanismos formais de prestação de contas à sociedade civil, os atores alegaram que esses contatos acabam adquirindo um caráter muito pessoal. Uma percepção geral dos atores da sociedade civil sobre o Governo é de que este, quando invocado, responde; no entanto, sua postura é muito mais reativa do que pró-ativa.

Conclui-se, portanto, a respeito da interação no nível nacional que, apesar de o Governo brasileiro e, em especial, o MRE não terem desenvolvido mecanismos formais de interação com a sociedade civil nem com o Poder Legislativo, as interações desenvolvidas até 2003 (quando das entrevistas) foram satisfatórias quanto aos seus resultados finais. Nesse sentido, no contexto de formulação da política externa brasileira na área de comércio, recrimina-se o processo de deliberação interno, em especial em referência a critérios de participação democrática, mas não se criticam especialmente os resultados das negociações e as decisões tomadas pelo Governo (Poder Executivo) junto à OMC.[31]

As considerações apresentadas pelos entrevistados sobre a formação da política comercial no âmbito nacional permitem-nos uma pré-conclusão de que o Governo e a sociedade civil brasileiros se inclinam a uma diplomacia definida por uma relação de dependência da sociedade civil em relação ao Estado e sua atuação na esfera internacional, com uma conseqüente definição linear da política comercial da sociedade brasileira no espaço interestatal da OMC. Em uma outra parte complementar das entrevistas procurei, então, analisar se aquelas posições apresentadas pela sociedade civil brasileira junto ao Governo são também apresentadas pelos atores não-estatais no espaço cosmopolita da OMC e se aqueles que não têm a oportunidade de interação perante o Governo brasileiro o fazem junto a tal organização.

4. Atores brasileiros na política internacional de comércio

4.1 O (não)reconhecimento do espaço cosmopolita na OMC

Na segunda parte das entrevistas procurei identificar se os atores da sociedade civil brasileira buscam, de alguma forma, mecanismos de participação direta na OMC. Se identificada esta participação, o objetivo foi confirmar os elementos das hipóteses apresentadas para o espaço cosmopolita: se as concomitantes participações dos atores brasileiros, estatais e não-estatais, no sistema multilateral de comércio são ou contraditórias entre si ou reforçam-se umas as outras.

Ao serem questionados sobre os mecanismos existentes na OMC, os entrevistados do MRE alegaram que esta organização não admite uma participação direta para os atores não-estatais. Com base nessa percepção, alguns entrevistados descreveram

a OMC como uma organização bastante impermeável, pela ausência de mecanismos institucionais para a participação de atores não-estatais, enquanto outros justificaram essa ausência de mecanismos com a indicação do caráter intergovernamental da OMC e o fato de a organização ser composta unicamente pelos seus membros, titulares exclusivos de direitos e deveres nessa organização (*member-driven*).[32]

A seguir, os representantes do MRE foram questionados pontualmente sobre o grau de participação dos atores não-estatais em alguns dos mecanismos da OMC (entre os quais, as conferências ministeriais, os simpósios e o OSC). Entre os entrevistados, apenas alguns se sentiram aptos a responder e indicaram um grau alto para a prestação de informações pela OMC e baixo para as consultas desenvolvidas pela organização. Outros dos entrevistados informaram não se sentirem habilitados a responder à questão. Uma parte, entretanto, reconheceu que as formas de participação dos atores não-estatais deveriam ser aprimoradas, enquanto outros entenderam que defender o reconhecimento desses atores e de seus trabalhos no sistema da OMC pode ser uma autoflagelação da competência dos próprios membros.

Os representantes do Poder Legislativo não puderam identificar nenhum mecanismo de participação na OMC e, quando questionados pontualmente sobre isso, não se sentiram aptos a responder. Reconheceram não ter ciência da existência desses mecanismos nem de sua forma de funcionamento.

Quanto aos atores da sociedade civil brasileira, mesmo entre os atores comerciantes, grande parte não conseguiu apontar os mecanismos formais para participação direta admitidos hoje na OMC, o que evidenciou um desconhecimento desses mecanismos à época das entrevistas. Exceções a esse grupo são aquelas que já participaram de um mecanismo ou outro (v. Apêndice II) e conseguiram indicá-los como mecanismos de participação direta.

Os atores comerciantes, em um primeiro momento, identificaram os mecanismos informais de influência junto às delegações dos membros nas reuniões dos Conselhos e Comitês com única possibilidade de atuação direta na OMC. No mesmo sentido, parte dos atores não-comerciantes entrevistados também reconheceu tal forma de participação e, além disso, ainda admitiu a possibilidade de integrar fóruns paralelos àqueles organizados nessa organização. Ou seja, nenhum entrevistado neste primeiro grupo de atores da sociedade civil foi capaz de identificar os mecanismos de participação na OMC como mecanismos formais de participação direta e influência no espaço cosmopolita.

Entre os atores da sociedade civil em geral, as associações de trabalhadores, as organizações não-governamentais *stricto sensu* e os institutos especializados foram aqueles que menos apontam mecanismos para participação direta. Exceção deve ser feita àqueles atores que integram redes de atuação internacional (em geral ONGs com representação em mais de um país), que privilegiam as formas de participação

na OMC (inclusive o contato direto com o diretor-geral e o seu secretariado) em relação às formas de participação promovidas pelo Governo brasileiro.

Também foi possível observar que os atores mais ativos nos mecanismos da OMC, em especial os não-comerciantes, favorecem-se muito de interações em rede com outros atores não-estatais, internacionais ou estrangeiros, para os fins de obtenção de informações e formação de posições. Esses atores acabam por acessar pouco as informações diretamente na OMC e, em geral, conseguem obtê-las por fontes secundárias.[33]

Assim, quando os atores não-estatais foram questionados se costumam acessar as informações e documentos disponibilizados pela OMC, os atores comerciantes brasileiros são os que mais têm acesso a essas informações, obtendo-se ou diretamente pelos mecanismos de participação direta da OMC ou por mecanismos informais.[34] Notou-se nesse caso um alto grau de dependência de alguns atores comerciantes em relação ao Governo brasileiro para obtenção de informações, inclusive daquelas que podem ser diretamente obtidas junto à OMC.[35] Destacaram-se com esse perfil os *lobbies* mais tradicionais e os atores de menor porte, com poucos recursos e pessoal especializado.

Os atores brasileiros também informaram acessar muito pouco a parte da página eletrônica da OMC que contém informações apresentadas pelos atores não-estatais, o *For NGOs*. Observa-se que, até hoje, nenhum ator brasileiro registrou qualquer posição nesse mecanismo.[36] Alguns atores, no entanto, em especial as associações de trabalhadores[37] e as organizações não-governamentais *stricto sensu,* sentem-se representados por outros atores internacionais ou estrangeiros com que atuam.

É bastante recente a prática de os atores não-estatais brasileiros elaborarem materiais de posição quanto a temas do comércio internacional diante da OMC. Essa prática foi estimulada com a criação das coalizões dentro dos diferentes grupos.[38] Na 5.ª Conferência Ministerial, alguns atores brasileiros firmaram inclusive documentos de posição apresentados às delegações, com outros atores nacionais, internacionais e estrangeiros. Essa, no entanto, não é uma prática observada junto aos atores comerciantes, que dão preferência por articular suas posições na relação direta com o Governo (espaço interestatal).

Na relação de rede entre os atores não-estatais, apesar de, em um primeiro momento, parecer haver uma relação de dependência dos atores brasileiros relativamente aos estrangeiros, nas entrevistas os atores reforçaram sua total autonomia ao assinar documentos e assumir posições. Além disso, a composição das redes em geral é muito variável, depende dos temas envolvidos e dos atores presentes na ocasião. E, nas redes mais estáveis, os entrevistados apresentaram procedimentos para os mecanismos de consulta que os atores desenvolvem entre si antes de adotar qualquer posição, o que em princípio sugere uma deliberação eqüitativa.[39]

Ainda, no que se refere às organizações não-governamentais internacionais, apesar de esses atores, em geral, terem surgido e terem suas sedes em países desenvolvidos,

foi interessante notar que por vezes atores brasileiros assumiram a coordenação de determinadas campanhas ou mesmo de todas as atividades da organização não-governamental ao atuarem diretamente na OMC.[40] Essas foram observações dos próprios atores entrevistados; no entanto, a pesquisa realizada não permitiu avaliar com profundidade o impacto dessas redes transnacionais e das formas de organização de seus trabalhos quanto à participação de atores brasileiros.

Quanto ao grupo dos atores comerciantes brasileiros, poucos deles já acessaram a parte da página eletrônica da OMC para as ONGs (*for NGOs*). Nas entrevistas, pode-se observar que esse é um mecanismo de opiniões e avaliações muito controverso. Enquanto umas poucas acessam constantemente essa página e utilizam documentos ali disponibilizados, outros atores comerciantes entendem que é um mecanismo pouco relevante e as identifica com as organizações não-governamentais *stricto sensu* (posição com a qual discordam). O balanço final é que esse mecanismo é por raríssimas vezes acessado pelos atores brasileiros.

Os atores não-estatais brasileiros também foram questionados sobre a efetividade de participação nos principais mecanismos da OMC (conferências ministeriais, simpósios e no mecanismo de solução de controvérsias) e sobre a gradação das formas de participação (informação, consulta e cooperação) nesses mecanismos.

Quanto às conferências ministeriais, a participação dos atores não-estatais brasileiros tem crescido nos últimos anos, com especial destaque para o salto numérico, a partir da rodada de negociações em Cancun em 2003 (ver Apêndice I). Antes de Cancun, em geral se inscreviam atores comerciantes e organizações não-governamentais com atuação internacional. A partir de Cancun – o que se repetiu em Hong Kong (2005) –, a representação foi pluralizada com a presença de diferentes atores.[41]

Outra referência comum nas entrevistas com os atores brasileiros foi a preferência por atuar por meios informais na OMC, ou seja, muitos desses atores acabam por não se registrar nos mecanismos formais disponíveis.[42] Alguns atores manifestaram que a participação na conferência ministerial, por exemplo, só é eficaz quando é possível integrar a delegação dos membros, ou seja, entendem que a participação exclusivamente pelos mecanismos de participação direta disponíveis para os atores não-estatais seria ineficiente.

Os atores brasileiros não-comerciantes atribuem à participação nessas conferências pelos mecanismos formais um grau médio-baixo de efetividade. Tais atores reconhecem que estar presentes nessas conferências proporciona mais possibilidades de obter informações atualizadas e de interação com diferentes outros atores não-estatais do que de influenciar o direcionamento das negociações e do processo de criação de regras como um todo, sob uma perspectiva cosmopolita. Este grupo lamentou o fato de as conferências ministeriais não proporcionarem consultas entre os atores não-estatais e os membros da OMC.

Por outro lado, os atores comerciantes brasileiros classificaram num grau alto-médio a participação nas conferências ministeriais. Isso porque, em geral, tais atores também levam em conta a possibilidade de integrarem a delegação brasileira e influírem na condução das negociações (como uma segunda chance de atuação no espaço interestatal).

Durante a 5.ª Conferência Ministerial (2003), pela primeira vez o MRE admitiu que fossem integradas na delegação brasileira todos os atores brasileiros presentes em Cancun.[43] No entanto, dado que não havia nenhum procedimento predefinido para tal, a admissão foi informada quando os atores já estavam em Cancun e dependia, em alguma medida, do contato pessoal com os representantes do MRE. No decorrer das negociações também ficou bastante evidente o déficit de informação e preparação dos atores não-comerciantes, que, apesar de integradas à delegação mista, participaram menos das reuniões oficiais; e, quando consultados, alegaram a complexidade técnica dos assuntos em pauta. Além disso, os atores não-comerciantes dispersavam-se pelos fóruns promovidos para os atores cadastrados como "organizações não-governamentais" pela OMC e pelos fóruns alternativos, que ocorriam concomitantemente com as reuniões oficiais.

Apesar das intensas atividades em Cancun, algumas reuniões entre os delegados brasileiros e os atores da sociedade civil brasileira foram promovidas durante a Conferência Ministerial.[44] O objetivo dessas reuniões era informar aos atores o andamento das negociações e, por parte do Governo, solicitar o apoio dos atores "do lado de fora". Nessas reuniões compareciam os atores não-comerciantes apenas, visto que os atores comerciantes brasileiros acompanharam as reuniões oficiais junto ao Governo. Essas foram as raras oportunidades em que se pretendeu promover uma interação pluralista na diplomacia brasileira, ou seja, interações em que as instituições estatais e não-estatais nacionais definiram suas políticas de atuação e resultados nos diferentes espaços de atuação, interestatal e cosmopolita, mas com um certo grau de coordenação.

Quanto aos simpósios como mecanismo de participação, muitos dos atores entrevistados não se sentiram aptos a comentar sobre esse mecanismo. Entre os atores brasileiros que se manifestaram, em sua grande parte entendem que os simpósios são mecanismos que permitem um grau médio de participação dos atores não-estatais. Isso porque nos simpósios se concede direito de voz aos atores presentes. No entanto, os atores alegam que, ainda que participem, não há muitas repercussões nos resultados dos simpósios. Assim, na avaliação dos custos (em especial financeiro de uma viagem a Genebra) em relação aos benefícios, os atores concluem que não vale muito o esforço para participar do mecanismo (para as estatísticas do número de participantes brasileiros até hoje, v. Apêndice I).

No tocante à participação no mecanismo de solução de controvérsias, os atores comerciantes identificaram as formas de participação como muito pontuais e

sempre relacionadas ao Governo. Os demais atores brasileiros não reconheceram nenhuma forma de participação nesse mecanismo e apontaram que as controvérsias trabalham as questões comerciais com um alto teor técnico, o que torna seu conteúdo inacessível para muitos atores. Isso leva a uma discrepância muito grande da participação.

Por parte dos atores comerciantes, em geral não houve referências à necessidade de alteração do atual mecanismo de solução de controvérsias no sentido de assegurar sua participação direta no mecanismo. Apenas um dos entrevistados manifestou que seria contrário à proposta de reforma do OSC para a possibilidade de contenciosos entre atores privados e o Estado. Quando questionados sobre a eventual possibilidade de participarem os atores privados diretamente, os atores reconheceram não ter imaginado e analisado tal possibilidade. Decorrente da falta de conhecimento sobre as possibilidades de participação direta, nenhuma organização ou mesmo indivíduo brasileiro apresentou até hoje *amicus curiae* para apreciação pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC.[45]

Tendo em vista as opiniões dos atores brasileiros a respeito das formas de participação promovidas pela OMC, esses atores foram então questionados sobre as razões por que participariam ou não de alguns desses mecanismos e quais seriam os resultados esperados com a atuação direta na OMC.

Os atores comerciantes apresentaram uma grande preocupação em fortalecer o multilateralismo (em especial após o fracasso da 3.ª Conferência Ministerial e o incremento dos arranjos regionais e bilaterais). Esses atores, em alguma medida, informaram considerar que a participação pelos mecanismos formais da OMC pode ser um meio de influenciar a posição do Governo brasileiro nas negociações e a tomada de decisões. Mas, em geral, observou-se que esses atores se registram nos mecanismos formais como uma alternativa, caso, quando estiverem presentes no mecanismo, não possam participar como parte da delegação brasileira.

Por outro lado, os demais atores brasileiros pretendem, ainda que a avaliação seja de uma efetividade médio-baixa, com sua atuação nesses mecanismos, conforme as diferentes posições apresentadas nas entrevistas: (i) influenciar a posição do Governo brasileiro; (ii) apresentar e reforçar os elementos sociais e o conhecimento das prioridades por uma ótica local das negociações de comércio (nesse contexto, em geral, abordam o conceito de "desenvolvimento"); (iii) somar esforços e trocar experiências com outros atores, em redes transnacionais; (iv) pressionar e contribuir para democratização da OMC (entre os membros e para participação dos atores não-estatais); (v) pressionar e contribuir para uma maior coerência do sistema da OMC com o sistema internacional; (vi) pressionar e contribuir para maior transparência no processo de negociação e tomada de decisões; (vii) questionar o equilíbrio no processo de negociação e tomada de decisões; (viii) pressionar e contribuir para que a OMC se transforme num espaço de construção e não

de competição entre os membros. Entre os entrevistados, dois atores foram mais céticos e manifestaram que não crêem na possibilidade de repercussão de sua atuação na OMC e entendem necessário formar uma nova perspectiva de regulamentação do comércio internacional.

Diante de todas essas expectativas dos atores brasileiros, questionou-se então por que os atores brasileiros participaram de poucos mecanismos da OMC ou mesmo não participaram de nenhum. Quanto a isso identificamos limitações materiais e decisões deliberadas de não aumentar a participação.

Entre as limitações materiais, a falta de recursos econômicos e de pessoas para serem enviadas foram as razões mais indicadas por todos os atores, independentemente de sua forma de ação. Outros fatores relevantes são a carência de informação sobre todas as possibilidades e de conhecimento técnico suficiente sobre as negociações (e mesmo sobre todas as formas de participação direta possíveis, como foi possível observar nas passagens anteriores).

Em uma segunda posição, alguns atores informaram que não têm interesse em intensificar a sua participação. Entre esses, destacam-se dois grupos, o dos atores comerciantes e o daqueles que não entendem que os mecanismos da OMC são efetivos. O grupo dos atores comerciantes aponta que os mecanismos de participação na OMC não são efetivos, pois não garantem o direito de voz aos atores não-estatais e não têm resultados concretos. Além disso, como apresentado anteriormente, esses atores também se sentem desprestigiados por serem incorporados pelos critérios da OMC ao conceito de organizações não-governamentais e terem que participar com os atores não-comerciantes em mecanismos comuns. Alguns atores comerciantes também informaram não ter necessidade de incrementar a sua participação na OMC; do ponto de vista desses atores, a participação junto ao Governo brasileiro é satisfatória.

Há também alguns atores não-comerciantes que também não pretendem incrementar sua participação porque afirmam priorizar sua atuação em outros fóruns internacionais. Tais atores criticam também os limites da participação proporcionada hoje, que não permite avaliar a repercussão da participação nos trabalhos e decisões da OMC. Alguns atores brasileiros também não pretendem aumentar a participação porque não vislumbram a possibilidade de fazê-lo no curto prazo, em especial em razão da falta de dados sobre o comércio e as influências da regulamentação do comércio internacional para os atores brasileiros.

4.2 Síntese das percepções das mudanças de paradigmas

Assim, no balanço final sobre as vantagens e desvantagens de uma participação direta na OMC e a crescente implementação de mecanismos formais para a participação direta nesta organização, as considerações por parte dos atores da sociedade civil brasileira reúnem-se sob os seguintes aspectos:

Quadro
Brasil: Vantagens e desvantagens da participação direta na OMC

	PODER EXECUTIVO PODER LEGISLATIVO	ATORES COMERCIANTES	ATORES DA PRODUÇÃO	DEMAIS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL
VANTAGENS	• TRANSPARÊNCIA • INFORMAR O NEGOCIADOR DOS INTERESSES DE CADA SETOR • POSSIBILITAR ÀS EMPRESAS MAIOR CONTATO COM NEGOCIAÇÕES E O RECONHECIMENTO DOS MERCADOS POTENCIAIS • POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA • INSERÇÃO DO CONTEXTO DO LOCAL • CONTRIBUIÇÕES CONSTRUTIVAS	• TRANSPARÊNCIA • INFORMAÇÃO • VISIBILIDADE ÀS DECISÕES DOS MEMBROS • NOVO FÓRUM POLÍTICO • POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA • INFLUÊNCIA DIRETA NAS ATIVIDADES DA OMC	• TRANSPARÊNCIA • CONHECER OS MECANISMOS DA OMC • MAIOR EQUILÍBRIO NA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES SOCIAIS VS. INTERESSES ECONÔMICOS • OPORTUNIDADE PARA MUDANÇA DA VISÃO DOMINANTE	• TRANSPARÊNCIA • DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DE DECISÃO • PARTICIPAÇÃO DE UM PÚBLICO MAIS AMPLO • POSSIBILIDADE DE CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA • POSSIBILIDADE DE CRÍTICA ÀS INSUFICIÊNCIAS DA OMC • MAIOR LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS E REGRAS DA OMC • POSSIBILIDADE DE DEBATE E INTEGRAÇÃO TRANSNACIONAL • OPORTUNIDADE PARA ABORDAR TEMAS SOCIAIS • QUALIFICA OS MOVIMENTOS DE COOPERAÇÃO • POSSIBILIDADE DE MAIOR INTEGRAÇÃO COM A DELEGAÇÃO DE CADA MEMBRO • INFLUENCIAR POSIÇÃO DO GOVERNO NO FÓRUM INTERNACIONAL (EFEITO BUMERANGUE)
DESVANTAGENS	• COOPTAÇÃO DOS MOVIMENTOS CRÍTICOS • DIFICULDADE NO FUNCIONAMENTO (ESPAÇO E TEMPO) E NA DECISÃO (QUANTO MAIOR O NÚMERO DE ATORES, MENOR A POSSIBILIDADE DE CONVERGÊNCIA) • RISCO DE PARTICIPAÇÃO DE ONGS IDEOLÓGICAS • RISCO SOBRE A LEGITIMIDADE E REPRESENTATIVIDADE DOS ATORES PARTICIPANTES	• CONFUSÃO ENTRE CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA • DIFICULDADE NO FUNCIONAMENTO	• LEGITIMAR POLÍTICAS DA OMC	• IGUALAR A PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES SETORES DA SOCIEDADE (COMERCIANTES E NÃO-COMERCIANTES) • DIFICULDADE NO FUNCIONAMENTO (ESPAÇO E TEMPO) E NA DECISÃO (QUANTO MAIOR O NÚMERO DE ATORES, MENOR A POSSIBILIDADE DE CONVERGÊNCIA) • RISCO DE SEREM FORMAS NÃO-DEMOCRÁTICAS DE CONSULTA • RISCO DE COOPTAÇÃO DAS ONGS • RISCO DE LEGITIMAR POLÍTICAS DA OMC • RISCO DE DESLEGITIMAR O ESTADO COMO UNIDADE POLÍTICA • ESTRUTURA E NATUREZA DOS ATORES QUE PARTICIPARÃO • FRUSTRAÇÃO DO IDEALISMO • QUEBRA DA DIVERSIDADE DOS MOVIMENTOS

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA.

Pela análise das considerações apresentadas e pelos dados organizados no Apêndice I, podemos observar que os atores não-estatais brasileiros atuam pouco nos mecanismos de participação proporcionados pelo sistema multilateral de comércio da OMC. Essa pouca participação gera um déficit de representatividade em relação a outros atores não-estatais, em especial quando se considera a participação do Brasil no volume de transações comerciais internacionais e a importância do Brasil e suas decisões na OMC.

Apesar de a participação da sociedade civil brasileira ter aumentado nos últimos anos, tal mudança não foi suficiente para desenvolver alguma preocupação substancial nem dos atores não-estatais brasileiros, nem do Governo brasileiro, em relação ao espaço cosmopolita na OMC.

5. Observações finais

Com intuito de apresentar algumas notas finais, destaca-se que, entre os representantes da sociedade civil entrevistados, 90% afirmaram que não pretendem aumentar a sua participação no espaço cosmopolita, seja para uma atuação independente, seja para uma atuação pluralista. Os atores que integram essa maioria parecem identificar-se com a política promovida pelo Governo brasileiro, ou (i) pelo fato de serem muito influentes na definição dessa política no nível interno, ou (ii) por não terem conhecimento da agenda de negociações comerciais multilaterais nem de seu conteúdo técnico, ou (iii) mesmo por acreditarem na representatividade e qualificação dos negociadores brasileiros. Em geral, notou-se uma forte identificação da política de comércio com o reconhecimento de "ser brasileiro" ou da formação de um país, em torno de um "interesse nacional". Essas afirmações levam à coesão nacional na definição da política, mas promovem o espírito de competitividade no cenário internacional, com a tradicional diferenciação "do outro". Portanto, tais atores brasileiros não vêem a OMC como mais um fórum político para a definição de seus interesses, numa perspectiva cosmopolita.

A definição ideal da política externa brasileira na área de comércio internacional para esse grupo de atores seria (i) a definição de alguma forma de colaboração pelo Poder Legislativo com o Poder Executivo para a definição da política e da estratégia de negociação e (ii) a negociação pelo Poder Executivo em delegações mistas com a participação da sociedade civil. Essa é uma posição congruente com aquela apresentada pelos representantes do Poder Executivo. O Poder Legislativo entende que deveria ter uma atuação mais ativa no processo de formulação de política externa e ser o centro decisório dessa política, de forma de caberia ao Executivo apenas a sua reprodução no fórum internacional.

Restam ainda 10% dos atores brasileiros entrevistados que apontaram para uma definição de diplomacia pelo espaço cosmopolita. Nesse caso, os atores entrevistados

destacaram uma atuação independente, quando não conseguem desenvolver sua participação no âmbito interno. No entanto, esses atores, em especial por reivindicarem a mudança do *status quo*, não têm a OMC como um fórum possível para apresentar suas propostas. A justificativa apresentada por esses atores nas entrevistas é de que optam por fóruns alternativos à OMC porque esses assumem a possibilidade de organização do sistema de trocas em conciliação com interesses sociais – e não se restringem às bases de uma ordem liberal ortodoxa (tal qual seria a OMC).

Foi possível observar, portanto, que, quando os atores não-estatais têm a possibilidade de atuação no âmbito nacional, sua participação na OMC é vislumbrada apenas pelo espaço interestatal nessa organização. Ou seja, o único fórum político para esses atores fica sendo aquele definido pelo espaço doméstico. Os objetivos de atuação na OMC pelos atores da sociedade civil brasileira consistem apenas em incorporar delegações mistas e acompanhar o Governo no espaço interestatal. Não há a perspectiva de influência de outros membros da OMC ou outros atores não-estatais em torno de uma determinada política com uma atuação no espaço cosmopolita. Contudo, como os atores da sociedade civil brasileira participam pouco dos mecanismos da OMC, eles prejulgam a falta de efetividade de sua atuação na unidade de prática interna da OMC admitida para os atores não-estatais e, assim, forma-se um ciclo vicioso.

Esses resultados permitem acentuar as seguintes observações finais, com intuito de uma breve conclusão sobre a temática:

> (i) *no espaço interestatal*, o processo de formulação da política externa foi revisto não apenas em virtude das mudanças paradigmáticas de participação direta na OMC. Mas, em virtude dessas mudanças, observou-se que os atores brasileiros de caráter não-estatal passaram a considerar as estruturas de participação direta na OMC como *locus* complementar aos mecanismos de participação do nível doméstico. Isso se dá justamente para fortalecer as posições apresentadas na instância doméstica, sobretudo pelo fato de os mecanismos domésticos ainda contarem com uma grande precariedade em torno de procedimentos e transparência (v. item 3 acima);
>
> (ii) tendo em vista que a participação dos atores da sociedade civil brasileira *no espaço cosmopolita* proporcionado nos mecanismos de participação direta da OMC está intrinsecamente relacionada ao funcionamento do espaço interestatal, os atores brasileiros não se utilizam das novas estruturas promovidas pelas mudanças no sistema multilateral de comércio para aprimorar os processos de formulação da política de comércio exterior e daquela internacional.

Três foram, portanto, as principais conclusões que se podem abstrair desse cenário:

1. A participação no espaço cosmopolita da OMC como um mecanismo complementar aos mecanismos de participação domésticos não parece ser satisfatória como

estratégia. Isso porque (i) não resolve o problema da precariedade dos mecanismos de participação na formulação da política de comércio exterior, (ii) contrariamente, tende a viciar as deficiências do espaço nacional (favorecer a dependência da segunda instância) e (iii) favorece a manutenção do caráter pessoal e restrito do acesso às informações e possibilidades de influência na formulação da política de comércio (não permitindo assim a ampliação do grupo de atores da sociedade civil brasileira envolvidos no processo).

2. Há um risco muito grande de, dessa forma, o debate sobre o aperfeiçoamento dos mecanismos nacionais de participação na formulação da política externa se tornar cada vez mais inócuo.

3. A sociedade civil brasileira, bem como o Estado brasileiro, ao desacreditarem de forma precoce dos mecanismos proporcionados no espaço cosmopolita e limitarem-no a um mecanismo para influência no espaço interestatal, arriscam-se a perder a oportunidade para uma influência mais sistemática e consistente na formulação da política internacional de comércio.

Concluímos, então, que, em face das mudanças no arcabouço sociojurídico na OMC, o Estado e a sociedade civil brasileiros não estão aptos a recepcionar e promover essa mudança. Se, em geral, o argumento recorrente para essa falta de disposição é a carência de recursos, contudo essa não parece ser a razão principal. Pois, quando entendem ser relevante, os atores brasileiros participam em outros fóruns internacionais (como informaram nas entrevistas), de forma pluralista ou independente. O que o resultado das entrevistas sugere é que não existe a disposição para a definição de uma diplomacia de caráter pluralista na área do comércio internacional, especificamente em relação à OMC.

Se essa perspectiva de atuação se mantiver e as mudanças nos paradigmas de participação direta na OMC continuarem, é possível que se constate um crescente déficit de representatividade dos atores brasileiros no sistema multilateral de comércio. Essa constatação é relevante para que possamos delinear a contribuição dos atores brasileiros para a formação de um conceito de governança global na OMC e, assim, identificar a representatividade dos interesses brasileiros nesse sistema, bem como a integração dos demais princípios de governança na política comercial do Brasil na OMC.

: ARTIGO APROVADO (28/05/2007) : *RECEBIDO EM 10/10/2006*

NOTAS

***** Bacharel e doutora pela Faculdade de Direito da USP. Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (DireitoGV) e pesquisadora do núcleo Direito e Democracia do Cebrap.

Este artigo tem por base a Parte II da tese *Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o caso do Brasil*, pela qual a autora obteve o título de doutora na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em abril de 2004. O material foi atualizado e complementado com alguns dados sobre participação até janeiro de 2006 e foi apresentado para discussão na Faculdad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), *La investigación local y su uso en la formulación de la política comercial en los paises del Cono Sur*, em Buenos Aires, 21-22.02.2006, e no Encontro Internacional de Direito da América do Sul, em Florianópolis, 1.º a 03.05.2006. O artigo foi enviado para publicação em setembro de 2006. Agradeço aos comentários a este texto em todos os debates ao qual foi submetido, inclusive para a publicação nesta revista.

1 Sanchez, 2006; Sanchez, 2004; Sanchez, 2002, p. 151-70.

2 As estatísticas evidenciam esta crescente participação de atores não-estatais no sistema da OMC. A título de exemplo, na primeira Conferência Ministerial da OMC (1996), somente 156 ONGs foram registradas e, na Sexta Ministerial (2005), somavam-se 1.068 (um incremento em quase sete vezes); e, no Sistema de Solução de Controvérsias, foram registrados até hoje o recebimento de aproximadamente 70 *amici curiae*. Esses dados estão atualizados até 31 de dezembro de 2005. Para detalhes adicionais, v. estatísticas no Apêndice I.

3 Putnam, 1988. Para identificação da aplicação dessa lógica na política de comércio e o Brasil, v. Veiga, 2004, (mimeografado).

4 Entre outros, v. Rosenau, 1997; Teubner, 1997; Neyer, 2001; Zürn, 2001, p. 48-87.

5 Scholte, O'Brien, Williams, 1998; Dunoff, 1998, p. 433-456; O'Brien et al. 2000; Sanchez, 2006.

6 A íntegra dos questionários pode ser consultada em Sanchez, 2004 (Apêndices A.9 e A.10).

7 A respeito, v., por exemplo, Dagnino, 2002.

8 Para a análise do sistema de transição de uma perspectiva econômica e sua relação com o comércio internacional, v. Silber, 2003, p. 67-92; Veiga, 2002, p. 13-21.

9 Nas palavras de Cox, 1991, p. 193: "The state's priority was domestic welfare. In the past couple of decades, the priority has shifted to one adapting domestic economies to the perceived exigencies of the world economy. [...] *The domestic-oriented agencies of the state are now more and more to be seen as transmissions belts from world-economy trends* and decision making into the domestic economy, as agencies to promote the carrying out of tasks they had no part in deciding" (grifos nossos).

10 A estrutura do planejamento estatal prevalecente no Estado social, cujo modelo político foi adotado na Constituição Federal de 1988, compõe-se de um programa normativo que vem a ser questionado e diluído pelas tendências da crescente "jurisdização" no nível das organizações internacionais e que se conflita com a pluralização de atores no sistema internacional. Assim, enquanto o programa político previa a concentração do poder político no Estado, os programas nacional-econômico e internacional desconcentravam e pluralizavam-no. Santos, 2002, p. 37-38, indica as transformações do poder do Estado, ao apresentar as conclusões de Bob Jessop: (i) a desnacionalização do Estado (esvaziamento do poder do Estado nacional); (ii) a desestatização dos regimes políticos (transição do conceito de governo para o de governança); e (iii) a internacionalização do Estado nacional (aumento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado). Nessa nova forma de interação entre o nacional e o internacional, Faria, 1998, p. 231-240, indica como um dos desafios para o Estado brasileiro a transformação paradigmática no conteúdo programático do direito internacional.

11 Para uma análise mais detalhada desse processo histórico, v. Sanchez, 2004 (Parte I, Item 2; especificamente quanto ao sistema multilateral de comércio, Item 3).

12 Para uma análise da organização do Poder Executivo e da evolução da estrutura do MRE nos últimos anos, para acompanhamento da política comercial, v. Veiga, Iglesias, 2002.

13 De acordo com o art. 50 da Constituição Federal de 1988, tanto a Câmara como o Senado podem solicitar que Ministros de Estado (incluindo o de Relações Exteriores) prestem informação a qualquer momento; no mesmo sentido os Ministérios podem comparecer à Câmara ou ao Senado por sua iniciativa. Mas, a fim de intensificar os mecanismos de interação entre o Executivo e o Legislativo nas negociações comerciais, encontram-se atualmente em pauta alguns projetos de reforma legislativa, que pretendem definir a participação do Brasil nas negociações comerciais. Entre esses projetos, destacam-se o Projeto de Decreto Legislativo 71/2001; os Projetos de Emenda Constitucional 345/2001, 52/2001, 18/2003, 20/2003, 34/2003, 70/2003; e o Projeto de Lei 189/2003. Alguns desses projetos condicionam inclusive as decisões relativas à política comercial à prévia aprovação pelo Legislativo. O debate sobre essas propostas cai no contraponto: necessidade de controle democrático *vs.* dinâmica acelerada do processo de negociação e tomada de decisões na área de comércio.

14 Para textos específicos sobre essa mobilização, v. Veiga, 2004, op. cit. (sobre a reação da sociedade civil à pauta de negociações comerciais no Brasil); Saraiva, 2005 (sobre a parceria academia-Governo); Schaffer, Sanchez, Rosenberg, previsto para 2006 (sobre a parceria público-privada de três pilares – Governo, setor privado, *think tanks* – na atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC).

15 Foram classificados nos resultados da pesquisa como atores desta primeira categoria: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (Copersucar), União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Única), Sociedade Rural Brasileira, Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), Federação de Serviços do Estado de São Paulo (Fesesp), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI) e Associação Interamericana de Propriedade Industrial (Asipi).

16 Foram classificados nos resultados da pesquisa como atores desta segunda categoria: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical e Internacional de Serviços Públicos (ISP-Brasil).

17 Foram classificados nos resultados da pesquisa como atores desta terceira categoria: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), Universidade de São Paulo, Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento (ex-CIITED e ex-IBDCIR), Rede Brasil, Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), Rede Internacional de Gênero e Comércio, Greepeace-Brazil, Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Terrazul, SBDIMA, World Wide Fund for Nature–Brazil, Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), Grupo Incentivo pela Vida (GIV), Warã Instituto Indígena Brasileiro.

18 O fato de na era GATT (1947-1994) o processo de tomada de decisão do sistema multilateral de comércio ter sido marcado pela opacidade e concentração em alguns atores, permitiu que se equiparasse o sistema ao "modelo de um clube". A respeito, v. Keohane, Nye, 2000. Comentários a respeito de sua reminiscência no sistema da OMC são apresentados em Howse, 2003, p. 79-101.

19 Esses argumentos ficam bastante evidentes nas posições assumidas pelo Governo brasileiro na OMC, transcritas em alguns relatórios da organização. Encontramos manifestações expressas dessa posição quanto ao reconhecimento de *amici curiae* pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC. V., especialmente, minuta da reunião do Órgão de Solução de Controvérsias, WT/DSB/M/60, 2001, (OMC) (disponível em: <http://docsonline.wto.org>, acesso em: jan. 2006).

20 V. nota de rodapé 11.

21 BID –INTAL/ITD/STA (2002:iii), *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos níveles: estudio de países en el Hemisferio Occidental*, Documento de Divulgación, Marzo. Outros estudos reforçam a tese de que, comparativamente, o Brasil tem poucos mecanismos de interação com a sociedade civil; Ostry, 2002, p. 23-4: "A pilot project I have undertaken in cooperation with the Washington-based Inter-American Dialogue and the Inter-American Development Bank revealed very significant differences among the 8 countries surveyed: Argentina, Brazil, Canada, Chile, Columbia, Mexico, United States and Uruguay. Of these only Canada and the United States have established institutional arrangements involving both legislative bodies and a wide range of interested parties or stakeholders including business, farmers, unions, NGOs and academics. This is not surprising since the OECD studies showed that participatory processes were rare in member countries. And a 1996 study by the Swiss Coalition of Development Organizations showed that of 30 countries surveyed (both developed and developing) only 3 had formal mechanisms for consultation (Canada, U.S. and Switzerland)".

22 Para um estudo aprofundado e recente da política externa brasileira e a participação da sociedade civil, v. Souza, 2003.

23 A respeito da criação desse fórum, v. Sanchez, 2003, p. 213-38. A Senalca foi criada com a previsão de participação de determinados organismos do Governo Federal e a possibilidade de formulação de convites à sociedade civil. Veiga, 2004, p. 10, identifica que os mecanismos de consulta, criados após à Senalca, no âmbito do Governo, foram um *spill-over* desta iniciativa; além disso, aponta a mobilização da sociedade civil brasileira mais por conta do processo negociador para a Alca do que em virtude daquele na OMC.

24 O GICI foi criado pelo Decreto de 10.06.1999, que define a seguinte composição para o Grupo: presidência com o Subsecretário-Geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do MRE; representação dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, da Agricultura e do Abastecimento, da Ciência e da Tecnologia, do Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente; e da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior do Conselho de Governo.

25 Este informativo é a "Carta de Genebra", um pequeno relatório da Missão Permanente do Brasil na OMC, com acompanhamento das reuniões dos Conselhos e Comitês, incluindo o Órgão de Solução de Controvérsias da organização. O informativo está disponível para consulta em <http://www.mre.gov.br/portugues/links/links/omc/carta_genebra.asp> (acesso em: dez. 2003).

26 A respeito, v. análise histórica em Veiga, 2004, p. 24 e ss..

27 Apenas um dos atores da sociedade civil brasileira mencionou que a interação com os parlamentares quanto a temas objeto de negociações no sistema multilateral de comércio deveria ser mais do que um diálogo e constituir o centro de decisões da política de comércio brasileira.

28 Alguns atores da sociedade civil também confirmaram sua interação com outros Ministérios, além do MRE, em relação aos temas objeto de negociações no sistema multilateral de comércio. Os Ministérios mais mencionados nas entrevistas foram: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Trabalho e Emprego.

29 A respeito, v. Schaffer, Sanchez, Rosenberg, 2006.

30 Conforme regulamentação vigente da Camex (Decreto 4.732/2003), essa deve ser sempre consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior. Seu órgão máximo é o Conselho de Ministros, composto por: Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Ministro de Relações Exteriores; Ministro de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministro do Desenvolvimento Agrário. Na estrutura da Camex, a partir de 2003, consta o Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), composto por até 20 representantes do setor privado, com um mandato de dois anos. A composição do Conex foi definida pela Resolução Camex 35, de 16.11.2005. Como sua composição foi determinada recentemente, ainda não é possível avaliar o impacto deste Conselho na formulação da política externa brasileira. A competência do Conex compreende a assessoria do Comitê Executivo de Gestão da Camex, por meio da "elaboração e encaminhamento de estudos e propostas para aperfeiçoamento da política de comércio exterior" (art. 27 da Resolução 11/2005 da Camex).

31 Conclusão semelhante é exposta no trabalho de Souza, 2003, p. 85, em que o autor apresenta como resultado de suas pesquisas: "somam 62% as avaliações positivas da atual política externa, contra apenas 12% de respostas críticas à atuação internacional do governo".

32 V. observações na nota de rodapé 16.

33 A preferência pelas fontes secundárias pareceu decorrer da simplificação do caráter técnico dos documentos oficiais da OMC e também da visão crítica incorporada aos comentários nas fontes secundárias em especial. Nessa interação, os atores entrevistados apontaram a formação de redes transnacionais de informação e alinhamento de posições.

34 Os mecanismos informais a que fazem referência nesse caso ocorrem quando têm a possibilidade de estar em Genebra e ter contato direto com as reuniões dos Conselhos e Comitês, em cooperação com a delegação brasileira ou um contato direto com o Secretariado da OMC.

35 A respeito Albuquerque, 2003, p. 55-56, comenta sobre a relação conflituosa de habitual dependência e pouca representação que os atores comerciantes sentem quanto ao MRE: "Quanto aos empresários, além do choque de competição interna e externa, provocado pela estabilização da moeda e pela abertura da economia, sua emancipação de um papel de tutelado pela burocracia do Estado é um processo ainda longe do termo. Sua percepção da burocracia diplomática é ambivalente: de um lado, encaram os diplomatas como meros (e incompetentes) promotores comerciais e, de outro lado, como os principais provedores da proteção externa a que julgam fazer jus. Daí a dificuldade para conceberem e definirem seus próprios interesses no que diz respeito à economia global".

36 Para acesso aos documentos apresentados, v. <http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm>. Acesso em: fev. 2006.

37 Esse é, por exemplo, o caso da CUT em relação ao ICFTU/CIOLS.

38 Foram formadas, em especial, a partir da segunda metade da década de 90, com a intensificação das negociações e da demanda por posições técnicas sobre os temas em pauta: a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), para o grupo de atores envolvidos com o comércio, em 1996; a Aliança Sócia Continental, pelo grupo de atores representantes dos trabalhadores, em 1997; e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), que começou a articular suas posições um pouco mais tarde e foi oficialmente constituída em outubro de 2003. Para indicações sobre a formação desses alinhamentos, v. Veiga, 2004, p. 12 e ss.

39 Essa foi, por exemplo, a manifestação do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) em relação a sua interlocução com a Consumers International.

40 Nesse sentido, foi possível observar a atuação do Greenpeace-Brazil na coordenação das atividades de todas as afiliadas do Greenpeace durante a 5.ª Conferência Ministerial.

41 Destaque-se que uma importante parcela dos atores presentes em Cancun foi financiada por atores não-estatais internacionais ou estrangeiros. Nesse sentido, v. também apreciação de Veiga, 2004, p. 17.

42 Essa constatação foi feita durante as entrevistas quando muitos atores afirmaram ter estado presentes em eventos promovidos pela OMC, em especial nas conferências ministeriais, mas não se terem cadastrado oficialmente. Observe-se que o registro de atores não-estatais para participação nos mecanismos da OMC é gratuito, a instituição suporta apenas os custos de viagem e estadia.

43 Antes, por vezes, alguns atores eram integrados à delegação, o que variava em relação aos temas em negociação e aos contatos pessoais. Em geral, nesses casos eram atores comerciantes. Na Conferência Ministerial em Cancun esse procedimento foi aberto a todos, independentemente da natureza da organização.

44 Note-se que as reuniões organizadas pelo Governo brasileiro ocorriam *ad hoc*, diferentemente das reuniões promovidas por governos que são apontados por possuírem mecanismos mais democráticos de participação para a política externa. Esses eram os casos do Canadá e dos Estados Unidos que, por exemplo, promoviam reuniões diárias com os atores não-estatais presentes em Cancun em locais e horários fixos. A dificuldade de organização das reuniões brasileiras é justificada pelos representantes do Governo (neste caso, representantes dos Ministérios presentes, não apenas o MRE) pelo pequeno número de delegados oficiais do Brasil, o que não é o caso dos países desenvolvidos.

45 Alguns dados estatísticos sobre apresentação de *amicus curiae* no OSC podem ser obtidos no Apêndice I.

46 Escola de Direito de São Paulo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon. A Alca na política externa brasileira. In: AMARAL JUNIOR, Alberto; SANCHEZ, Michelle Ratton (Org.). *O Brasil e a Alca*: desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 43-66.

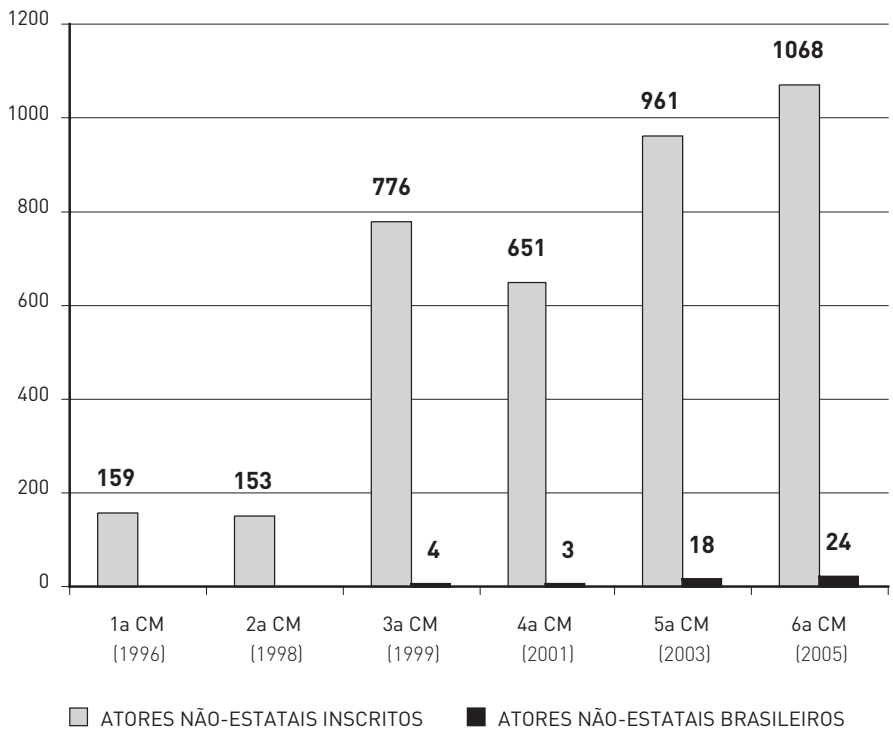
COX, Robert W. The global political economy and social choice. In: ———; SINCLAIR, Timothy J. (Org.). *Approaches to world order*. Cambridge: CUP, 1991. p. 191-208.
DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Unicamp, 2002.
DUNOFF, Jeffrey. The Misguided Debate over NGO Participation at the WTO. *Journal of International Economic Law*, v. 1, n. 3, p. 433-456, 1998.
FARIA, José Eduardo. As transformações do direito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 6, n. 22, p. 231-240, abr.-jun. 1998.
HOWSE, Robert. How to begin to think about the "democratic deficit" at the WTO. In: GRILLER, Stefan (Org.). *International economic governance and non-economic concerns*: new challenges for the international legal order. European Community Studies Association of Austria (ECSA Austria) Publication Series, 5. Wien/ New York, Springer-Verlag, 2003, p. 79-101. Disponível em: <http://faculty.law.umich.edu/rhowse/>. Acesso em: out. 2003.
KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: problems of democratic legitimacy. Material apresentado no Center for Business and Government at Harvard University, June, 2000. Disponível em: <http://www.ksg.harvard.edu/cbg/Conferences/trade/keohane.htm>. Acesso em: abr. 2002.
NEYER, Joseph. Discourse and order: on the conditions of governance in non-hierarchical multi-level systems. *Arena Working Paper*, WP 01/19, 2001. Disponível em: <http://www.arena.uio.no>. Acesso em: abr. 2002.
O'BRIEN, Robert et al. *Contesting global governance*: multilateral economic institutions and global social movements. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
OSTRY, Sylvia. What are the necessary ingredients for the world trading order?. Material preparado em seminário no The Kiel Institute of World Economics, June, 2002. Disponível em: <http://www.utoronto.ca/cis/ostry.html>. Acesso em: jun. 2002.
PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic policies: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988.
ROSENAU, James. *Along the domestic-foreign frontier*: exploring governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
SANCHEZ, Michelle Ratton. Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio. In: AMARAL JUNIOR, Alberto (Org.). *Direito do comércio internacional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 151-170.
———. A participação direta da sociedade civil nas negociações da ALCA. In: ———; AMARAL JUNIOR, Alberto (Org.). *O Brasil e a Alca*: desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 213-238.
———. *Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o caso do Brasil*. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.
———. Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 4, 2006.
SANTOS, Boaventura Souza. Os processos da globalização. *A globalização e as ciências sociais.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-102.
SARAIVA, Miriam. The role of researchers in trade negotiations: the case of Mercosur. 2005. Mimeografado.
SCHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Barbara. *Brazil's Response to the Judicialized WTO Regime:Strengthening the State through Diffusing Expertise* (working draft), 2006. Disponível em: http://www.ictsd.org/dlogue/2006-06-22/Brazil_paper.pdf.
SILBER, Simão Davi. Aspectos econômicos da formação da Área de Livre Comércio das Américas. In: AMARAL JUNIOR, Alberto; SANCHEZ, Michelle Ratton (Org.). *O Brasil e a Alca*: os desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 67-92.
SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: Estudos CEBRI, 2003, p. 85. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/>. Acesso em: set. 2003.
SCHOLTE, Jan Aart; O'BRIEN, Robert; WILLIAMS, Marc. The WTO and Civil Society. CSGR *Working Paper*, n. 14/98, 1998. Disponível em: <http://www.warwick.ac.uk/ fac/soc/CSGR/>. Acesso em: fev. 2006.
TEUBNER, Günter (Org.). *Global law without a state*. Hants: Ashgate Publishing Limited; Dartmouth Publishing Company Limited, 1997.
VEIGA, Pedro da Motta. Trade policy-making in Brazil: transition paths. BID –INTAL/ITD/STA, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos níveles: estudio de países en el Hemisferio Occidental*. Documento de Divulgación, Marzo, 2002, p. 13-21. Disponível em: <http://www.intal.org>. Acesso em: jul. 2002.
———. Trade policy-making in Brazil: changing patterns in State-civil society relationship. 2004. Mimeografado.

———; IGLESIAS, Roberto Magno. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. BNDES, Desafios das exportações, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/liv_desafio.asp>. Acesso em: jan. 2006.
ZÜRN, Michael. Political systems in the postnational constellation: societal denationalization and multilevel governance. In: RITTBERGER, Volker (Org.). *Global governance and the United Nations system*. Tokyo: United Nations University Press, 2001. p. 48-87.

Apêndice I

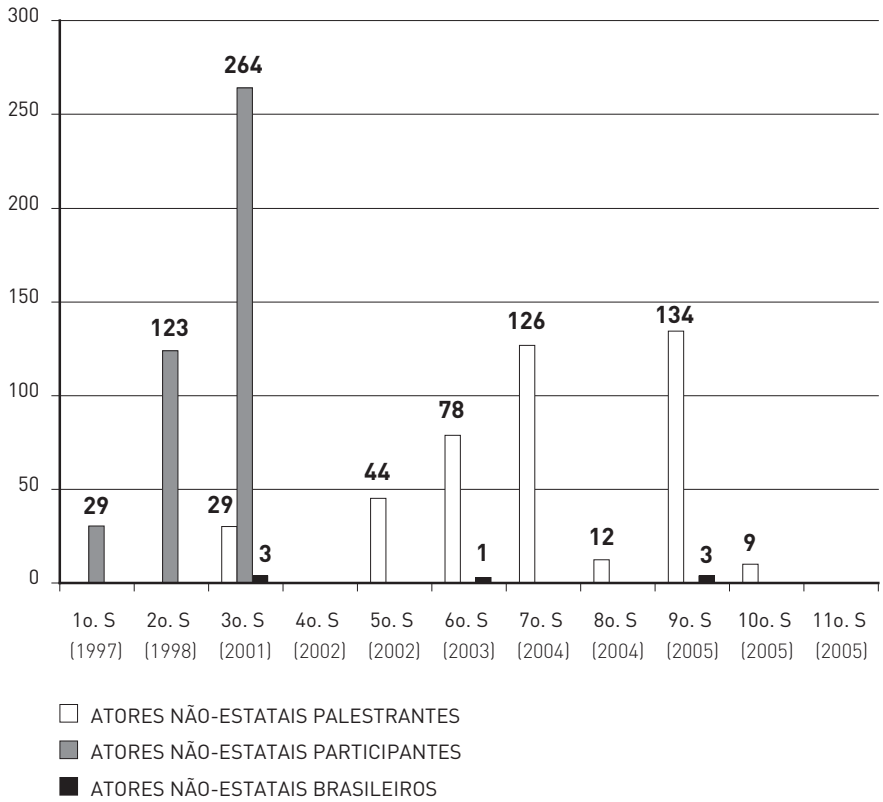
Estatísticas

Gráfico A: Atores não-estatais presentes nas Conferências Ministeriais (1995-2005)



FONTE: ELABORAÇÃO PELA AUTORA, COM BASE EM DADOS DISPONÍVEIS NA PÁGINA OFICIAL DA OMC PARA ONGS, <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/FORUMS_E/NGO_E/NGO_E.HTM> E NO WTO NEWS DE 6 OUT. 2003, NGO PARTICIPATION IN MINISTERIAL CONFERENCE WAS LARGEST EVER. DISPONÍVEL EM: <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/NEWS_E/NEWS03_E/NGO_MINCONF_6OCT03_E.HTM>. ACESSO EM: DEZ. 2005.

Gráfico B: Atores não-estatais presentes nos Simpósios (S) promovidos pela OMC (1995-2005)



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA COM BASE EM DADOS DISPONÍVEIS EM <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/FORUMS_E/NGO_E/NGO_E.HTM>, <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/NEWS_E/EVENTS_E/EVENTS_E.HTM>, <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/FORUMS_E/NGO_E/MEET_E.HTM> E <HTTP://WWW.WTO.ORG/ENGLISH/TRATOP_E/DDA_E/SYMP_DEVAGENDA_03_E.HTM>. ACESSO EM: DEZ. 2005.

OBSERVAÇÕES:

1. AS ESTATÍSTICAS NOS SIMPÓSIOS CONSIDERAM TODOS AQUELES ATORES QUE NÃO OS ESTADOS TAL COMO SE FAZEM REPRESENTAR NA OMC. ASSIM, CONSIDERA VARIADAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E ASSOCIAÇÃO.
2. OS NÚMEROS ESTÃO APROXIMADOS, NÃO FOI POSSÍVEL OBTER PRECISÃO NOS DADOS APRESENTADOS.
3. A PARTIR DE 2001 A OMC PASSOU A ORGANIZAR SIMPÓSIOS ANUAIS (3.º S, 5.º S, 6.º S, 7.º S E 9.º S INDICADOS NO GRÁFICO), QUE DEBATEM QUESTÕES GERAIS SOBRE O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E AS NEGOCIAÇÕES EM CURSO.
4. OS DADOS NÃO REGISTRADOS NO GRÁFICO – TAIS COMO PALESTRANTES E PARTICIPANTES NOS 4.º S E 11 S E O NÚMERO DE PARTICIPANTES A PARTIR DO 4.º S – NÃO ESTÃO DISPONIBILIZADOS PARA O ACESSO PÚBLICO.

Síntese de dados: *Amici curiae* apresentados por atores não-estatais no OSC/OMC (1995-2005)

1. Do total de 335 controvérsias em análise pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, até janeiro de 2006, foram apresentados *amici curiae* em vinte e seis controvérsias (aproximadamente 8% dos casos): WT/DS18, Australia: import prohibition of salmon from Canada; WT/DS58, United States: import prohibition of certain shrimp and shrimp products; WT/DS122, Thailand: Anti-dumping duties on angles, shapes & sections of iron or non-alloy steel & H-beams; WT/DS135, European Communities: Measures affecting asbestos and products containing asbestos; WT/DS138, United States: Imposition of countervailing duties on certain hot-rolled lead & bismuth carbon steel products originating from the United Kingdom; WT/DS141, European Communities: Anti-dumping measures on imports of cotton-type bed-linen from India; WT/DS160, United States: Section110(5) of the US Copyright Act; WT/DS212, United States: Countervailing measures concerning certain products from the European Communities; WT/DS231, European Communities: Trade Description of Sardines; WT/DS236, United States: Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada; WT/DS248, WT/DS249, WT/DS251, WT/DS252, WT/DS253, WT/DS254, WT/DS258, WT/DS259, United States: Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products; WT/DS257, United States: Final countervailing duty determination with respect to certain softwood lumber from Canada; WT/DS265, European Communities: Export subsidies on sugar; WT/DS266, European Communities: Export subsidies on sugar; WT/DS277, United States: Investigation of the international trade comission on the softwood lumber from Canada; WT/DS283, European Communities: Export subsidies on sugar; WT/DS291, WT/DS292, WT/DS293, European Communities: Measures affecting the approval and marketing of Biotech products.

2. São no total setenta *amici curiae*, apresentados por 105 organizações/indivíduos (nove indivíduos) diferentes, nenhum deles por uma organização e/ou indivíduo brasileiro. Apesar de que em cinco *amici* a autoria não foi revelada nos relatórios.[46]

3. Deste total de setenta, vinte e três *amici curiae* foram apresentados na instância de Painel (três desses em recurso ao art. 21.5) e quarenta e sete *amici curiae* foram apresentados na instância do Órgão de Apelação (dois desses em recurso ao art. 21.5).

4. Observa-se que o total de *amici curiae* apresentados no mecanismo de solução de controvérsias da OMC pode ser maior do que o indicado, isso porque muitos são recebidos, mas não reconhecidos (isto é, mencionados nos relatórios do Painel ou do Órgão de Apelação).

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponíveis nos relatórios de cada uma das controvérsias, obtidos em <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: dez. 2005.

Apêndice II

Relação dos Entrevistados no Brasil

Governo brasileiro

- Ministério de Relações Exteriores
  - Ministro de Relações Exteriores (2001-2002)
  - Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos
  - Coordenação Geral de Organizações Econômicas
  - Coordenação-Geral de Contenciosos
- Missão diplomática brasileira em Genebra
- Grupo Interministerial de Comércio Internacional (GICI)
- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE)
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)

Atores da sociedade civil brasileira

- Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção – ABIT
- Associação Brasileira de Propriedade Intelectual – ABPI
- Associação Interamericana de Propriedade Industrial – ASIPI*
- Central Única dos Trabalhadores – CUT*
- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC*
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA*
- Confederação Nacional da Indústria – CNI*
- Cooperativa dos Produtores de Cana, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (COPERSUCAR)*
- Federação de Serviços do Estado de São Paulo – FESESP
- Força Sindical*
- Greepeace-Brazil*
- Grupo Incentivo pela Vida – GIV
- Instituto Brasileiro de Comércio Internacional, Tecnologia da Informação e Desenvolvimento – CIITED* (atualmente IDCID)
- Instituto Brasileiro de Direito do Comércio Internacional – IBDCI* (atualmente IDCID)
- Internacional de Serviços Públicos (ISP Brasil)*
- Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC*
- Instituto Socioambiental – ISA
- Instituto Terrazul*
- Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
- Rede Brasil*
- Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP*
- Rede Internacional de Gênero e Comércio

- Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE
- Sociedade Rural Brasileira*
- Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente – SBDIMA*
- União da Agroindústria Canavieira de São Paulo – UNICA*
- Universidade de São Paulo*
- Warã Instituto Indígena Brasileiro
- World Wide Fund for Nature – Brazil*

OBSERVAÇÕES:

1. ESTÃO INDICADAS COM (*) AS ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DISPONÍVEIS NA OMC PARA ATORES DE CARÁTER NÃO-ESTATAL.

2. AS ENTREVISTAS FORAM REALIZADAS AO LONGO DE 2003, MAS ALGUMAS DAS ORGANIZAÇÕES ENTREVISTADAS PASSARAM A PARTICIPAR APÓS 2003.

3. ATÉ DEZEMBRO DE 2005, PARTICIPARAM DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DISPONÍVEIS NA OMC TAMBÉM AS SEGUINTES ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS QUE NÃO FORAM ENTREVISTADAS: (I) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA A INDÚSTRIA PRODUTORA E EXPORTADORA DE CARNE SUÍNA (ABIPECS); (II) ACTIONAID BRASIL; (III) ACTIONAID INTERNATIONAL AMERICAS; (IV) ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA); (V) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ABONG); (VI) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SEGURIDADE SOCIAL; (VII) CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG); (VIII) FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL (FETRAFSUL); (IX) FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS (FNU); (X) FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (FBOMS); (XI) FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; (XII) FUNDAÇÃO HEINRICH BOLL; (XIII) INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS (ICONE); (XIV) INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC); E (XV) VISÃO MUNDIAL.

Michelle Ratton Sanchez

Bacharel e doutora pela Faculdade de Direito da USP.
Professora da Escola de Direito de São Paulo
da Fundação Getulio Vargas (DireitoGV)
Pesquisadora do núcleo Direito e Democracia do Cebrap.