

# DA LEX MERCATORIA À OMC: UM HISTÓRICO DO DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SÉCULO XX

## FROM THE LEX MERCATORIA TO THE WTO: A HISTORY OF INTERNATIONAL TRADE LAW IN THE 20<sup>TH</sup> CENTURY

Gabriel Moura Aguiar \*

Jete Jane Fiorati \*\*

**Sumário:** Introdução. 1 A Conferência de Breton-Woods e seus resultados: FMI, Banco Mundial e o GATT. 1.1 O Fundo Monetário Internacional (FMI). 1.2 Banco Mundial (BIRD). 1.3 O GATT e a Organização Internacional do Comércio. 2 A Organização Mundial do Comércio (OMC). Conclusão. Referências.

**RESUMO:** Na baixa Idade Média, o comércio se desenvolveu para além das fronteiras de uma determinada região, acarretando sérias dificuldades aos mercadores devido a diferenças de leis, usos e costumes. A fim de permitir uma maior segurança nas trocas comerciais, as práticas dos mercadores foram consolidadas em um conjunto denominado *lex mercatória*. Apesar de existir há séculos, a *lex mercatória* ainda possui importância prática. Contudo, o comércio internacional assistiu grandes mudanças de paradigma, notadamente no fim da Segunda Guerra Mundial, momento no qual as grandes potências aliadas se reuniram em 1944 para definir como seria o mundo após o conflito, em rodadas de negociações que culminaram no que ficou conhecido como Conferência de Breton-Woods. Desta Conferência saíram importantes órgãos reguladores do comércio internacional, tais como o FMI e o Banco Mundial. Logo após foi estabelecido o GATT e, em 1994, foi criada a Organização Mundial do Comércio, o atual órgão regulatório do comércio mundial, como resultado da Rodada Uruguai de negociações do GATT. O artigo busca, pois, analisar esta trajetória do direito do comércio internacional no século XX, com destaque para os eventos ocorridos a partir de 1944, sem olvidar da *lex mercatória*, principal fonte costumeira do comércio mundial, e das mudanças promovidas na ordem econômica internacional, em particular a globalização. Para tanto, será utilizado o método dedutivo, com uma investigação dogmática-jurídica, baseada em revisão bibliográfica.

**Palavras-chave:** Comércio internacional. *Lex mercatoria*. Conferência de Breton-Woods. GATT. Organização Mundial do Comércio.

**ABSTRACT:** *In the low Middle Ages, trade developed beyond regions' borders, resulting in major difficulties for merchants due to multiple distinct laws, practices and customs. In order to assure more trade safety, the merchants' own practices and customs were compiled in what was named as Lex mercatoria. Although being centuries old, the Lex mercatoria is still significant. However, international trade law went through grand paradigm shifts, mainly in the final moments of World War II, when the great allied powers gathered in 1944 to set the foundation of the post-war world, in a series of negotiation rounds that culminated in the later called Bretton-Woods Conference. Important regulatory organisms of international trade from this Conference emerged, such as the IMF and the World Bank. Right after the Conference the GATT was established and, in 1994,*

\* Mestrando em Direito do Comércio Internacional pela UNESP. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura (EPM). Bacharel em Direito pela UNESP. Advogado.

\*\* Professora Adjunta da UNESP. Mestre e Doutora em Direito pela UNESP. Livre-docente em Direito Internacional pela UNESP.

Artigo recebido em 15/12/2019 e aceito em 17/12/2019.

**Como citar:** AGUIAR, Gabriel Moura; FIORATI, Jete Jane. Da *lex mercatoria* à OMC: um histórico do Direito do Comércio Internacional no século XX. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 21, n. 34, p. 117-141. jan/jun. 2017. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

as a result of the GATT's Uruguay Round, the WTO was created, the present world trade's main regulatory organ. So, this paper intends to study this trajectory of international trade law in the 20<sup>th</sup> century, with special attention to the events that took place since 1944, without forgetting the *lex mercatoria*, main customary source of world trade, and the changes the international economic order went through, specially the globalization. For that, it will be use the deductive scientific method, with a legal-dogmatic investigation, based in bibliographical review.

**Keywords:** International trade. *Lex mercatoria*. Breton-Woods Conference. GATT. World Trade Organization.

## INTRODUÇÃO

É certo que o comércio mundial sofreu grande impulso com o final da Segunda Guerra Mundial, momento no qual se situa a Conferência de Breton-Woods e a criação do GATT, modelo do qual evoluiu a atual configuração globalizada e centrada na Organização Mundial do Comércio (OMC). Todavia, a história mostra que o comércio internacional teve outros momentos de intenso desenvolvimento. Dentre estes, destaca-se a baixa Idade Média. Foi neste período histórico que as trocas comerciais inter-regionais se intensificaram, impulsionadas por uma então nascente classe econômica: a burguesia.

Entretanto, vigia a época o direito feudal, que refletia a fragmentação geográfica nos feudos e cidades e os privilégios da nobreza, tornando-se um entrave às relações comerciais pela complexidade e multiplicidade de estatutos que deveriam ser aplicados aos negócios. Logo, a fim de atenuar estes efeitos, os comerciantes burgueses “adotaram usos e costumes próprios da atividade comercial, de caráter não escrito, a serem utilizados nos negócios realizados nas diversas cidades independentes, feiras e comunas” (FIORATI: 2006, p. 30-31). A estes usos e costumes comerciais deu-se o nome de *lex mercatória* (FIORATI: 2006, p. 31).

A falta de participação do Estado em sua confecção, por sua vez, não impede que a *lex mercatória* seja considerada obrigatória e de efetividade impositiva. A imposição vem dos próprios integrantes das diversas corporações comerciais, tais como comerciantes de alimentos, de *commodities*, entre outros, e é utilizada sobremaneira na solução de controvérsias comerciais, calcada, desde tempos remotos, na arbitragem, distante dos órgãos judiciários estatais (MAGALHAES, 1994, p. 2). Com efeito, “a *lex mercatória* não compete com a lei do Estado, nem constitui um direito supranacional que derroga o direito nacional”, posto que é adotada, via de regra, na arbitragem comercial internacional (MAGALHÃES: 1994,

p.2). Por este motivo, e por ainda possuir relevância prática, a *lex* é, até os dias de hoje, fonte do direito do comércio internacional.

Os conceitos de lei do Estado e de direito nacional, por sua vez, foram delineados pela Paz de Vestfália, em 1648. O referido tratado, que pôs fim a Guerra dos Trinta Anos, delineou a organização territorial na Europa (e no mundo), bem como a ordem internacional clássica. Isto se deu por meio da consolidação do Estado soberano, ocorrida a partir de dos processos concomitantes: “a separação entre o espiritual e o temporal, e a gradativa concentração do poder na figura do monarca” (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 29).

Esta ordem internacional vigorou até 1945, quando o incremento da globalização e seus efeitos (maior circulação de bens, pessoas e capitais) levaram a mudanças dos padrões e parâmetros internacionais (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 37). Estas mudanças são evidenciadas pelos efeitos da Conferência de Breton-Woods, a assinatura do GATT e a posterior criação da Organização Mundial do Comércio. A globalização é um fenômeno amplo, que pode ser caracterizado como “um processo em que tecnologia e capitais privados, cujos titulares são grandes corporações empresariais e financeiras transnacionais, circulam em todo globo, independentemente de fronteiras nacionais” (FIORATI, 2015, p. 11).

Ainda, a globalização tem como objetivo primordial a produção de grande volume de produtos, com menor preço e maior qualidade possível, para competir no mercado internacional, bem como a obtenção de vultosos lucros como resultado de investimentos no sistema financeiro global. Este processo é facilitado pela evolução tecnológica nos meios de transporte, permitindo que as etapas produtivas sejam realizadas em países diferentes, e nas comunicações, que atenuaram as dificuldades inerentes às distancias em termos de decisões empresariais (FIORATI, 2015, p. 11).

Este trabalho, pois, se desenvolverá por meio da análise dos principais marcos da história do comércio internacional no século XX, seguida pelas negociações que culminaram na Conferência de Breton-Woods, as instituições que dela se originaram (FMI, Banco Mundial/BIRD e o GATT<sup>1</sup>), a posterior criação da OMC e o desenvolvimento de uma nova *lex mercatória*.

---

<sup>1</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade*. Apesar de usual no país a sigla em língua inglesa, a tradução oficial brasileira é “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio”, que consta na lei 313, de 30/07/1948), norma que publicou o GATT no país (BRASIL, 1948).

# 1 A CONFERÊNCIA DE BRETON-WOODS E SEUS RESULTADOS: FMI, BANCO MUNDIAL E O GATT

O regime internacional estabelecido em definitivo pela Conferência de Breton-Woods tem suas origens em negociações entre Estados Unidos e Reino Unido, iniciadas em 1941, ainda durante a Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo inicial era “a formulação de uma proposta consensual de reorganização, financeira e comercial, do sistema econômico internacional do pós-guerra” (DELGADO: 2009, p. 13).

Com efeito, era necessário o consenso, diante da mudança de paradigma em relação ao século anterior:

No cenário internacional, contrariamente ao liberalismo econômico presenciado no século XIX, o mundo viveu uma fase de mudança com o surgimento do intervencionismo após a 2ª Guerra Mundial, ou seja, época em que os Estados atuavam diretamente no cenário econômico e criavam regras protecionistas que prejudicavam o comércio internacional. Para evitar muitas disputas foi necessário criar uma ordem jurídico-econômica internacional que zelasse por um equilíbrio entre o liberalismo econômico das empresas e o intervencionismo estatal na esfera produtiva, visando diminuir as consequências danosas ao comércio global (FIORATI, 2006, p. 51-52).

Neste sentido, a fim de evitar os efeitos deletérios do intervencionismo ao comércio internacional, as negociações buscavam conciliar as demandas norte-americanas por multilateralismo e liberalização comercial com as demandas britânicas de limitação da autonomia das políticas econômicas domésticas, a fim de manter elevados os níveis de emprego e renda nas respectivas economias nacionais (DELGADO: 2009, p. 13). Resultaram destas negociações a Carta Atlântica, de 1941, antes da entrada dos Estados Unidos na Guerra, e o Acordo de Ajuda Mútua, de 1942. A Carta Atlântica foi uma primeira tentativa das nações para estabelecer um entendimento comum sobre a noção de multilateralismo comercial, e o Acordo de Ajuda Mútua uma complementação a este objetivo. Por meio deste último, o Congresso estadunidense autorizava o Presidente a prestar auxílio a qualquer país cujo socorro este considere vital para a defesa dos Estados Unidos (DELGADO, 2009, p. 18-19), considerando que, em dezembro de 1941, ocorreu a entrada oficial dos EUA na Guerra, após o ataque japonês à Pearl Harbor.

Diante de pressões do Congresso e da opinião pública por uma contrapartida ao país, passou-se a exigir das nações socorridas a cooperação na reconstrução do comércio mundial no pós-guerra. Esta posição, com amplo apoio interno, rompia com a política isolacionista que pautava a atuação Estados Unidos até então, com base na conclusão de que os interesses econômicos e políticos do país no futuro pós-guerra estariam vinculados à sua atuação internacional (DELGADO, 2009, p. 19). Com efeito, a conclusão se mostrou acertada, pois a vitória dos Aliados no conflito, capitaneados em grande medida pelos Estados Unidos, alçaram o país à uma posição de potência internacional, posto que dividiria, pelas próximas décadas, com outra responsável direta pela vitória na Segunda Guerra: a União Soviética.

A reconstrução do comércio mundial passava, na visão estadunidense, pelo multilateralismo. Predominava no Departamento de Estado o “credo” de que “se as mercadorias não puderem atravessar as fronteiras, os soldados o farão”. Por este motivo, os norte-americanos se empenharam em incluir este tópico e insistir em sua implementação em suas negociações com o Reino Unido. Entretanto, comércio multilateral não significa livre comércio, tanto que o principal documento sobre o tema decorrente do regime de Breton-Woods, o GATT, tratava de uma regulação tarifária comum, e não abolição de tarifas (DELGADO, 2009, p. 21).

Destas negociações surgiram duas propostas: uma norte-americana e uma britânica, esta última de autoria de John Maynard Keynes (DELGADO, 2009, p. 21-22). Estas duas propostas foram combinadas em reuniões entre os países no final ano de 1943, culminando com a intenção de criar um fundo monetário de caráter mundial e um banco internacional (DELGADO, 2009, p. 22-23), que viriam a ser os atuais Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ambas as instituições foram, pois, criadas pela ata final Conferência de Breton-Woods, realizada na cidade norte-americana homônima, entre 1º e 22 de julho de 1944. Predominou no encontro a continuação das negociações entre Estados Unidos e Reino Unido, contudo, os trabalhos foram acompanhados e tiveram a participação de outros países, entre eles o Brasil (DELGADO, 2009, p. 24).

Esta nova ordem econômica internacional, criada em Breton-Woods, se desenvolveu de forma paralela à criação das Nações Unidas, sendo que este projeto foi “politicamente organizado em consonância com a Carta de São Francisco que criou a ONU” (FIORATI, 2006, p. 54). O Acordo foi ratificado em 1945, e o FMI começou a operar em 1947.

Com efeito, os países socialistas e em desenvolvimento compuseram o FMI (bem como a ONU) com os países desenvolvidos desde o início; diferentemente do GATT. Todavia, o Brasil, mesmo considerado um país em desenvolvimento, é membro dos órgãos criados pelo Acordo de Breton-Woods desde seu princípio (FIORATI, 2006, p. 54).

Outra criação da Conferência de Breton-Woods foi o padrão-ouro, o lastramento e conversibilidade do ouro em relação ao dólar, uma vez que os EUA eram a maior potência econômica. Este padrão se baseava em um câmbio fixo para o dólar e flutuante para as outras moedas em relação a ele. Este padrão-ouro vigorou até 1971, quando, pelo endividamento dos Estados Unidos, o país perdeu a capacidade de conversão do dólar em ouro, levando, pois, ao fim do lastro em ouro e da conversibilidade da referida moeda (FIORATI, 2006, p. 54-55).

Aliado a este sistema, foi criado em 1961 o Código de Boa Conduta Monetária, para coibir “os chamados câmbios múltiplos (câmbios diferentes para exportação e importação, para importações provenientes de diferentes Estados), que representava um sistema discriminatório, bem como as excessivas desvalorizações de moedas em relação ao dólar”, a fim de aumentar a competitividade dos produtos nacionais (FIORATI, 2006, p. 54). Dentre os órgãos criados em Breton-Woods, a política cambial ficou a cargo do Fundo Monetário Internacional (FMI).

## **1.1 O Fundo Monetário Internacional (FMI)**

O Fundo, com sede em Washington, tem seus objetivos claramente delineados, e baseado nos princípios que nortearam as negociações de Breton-Woods desde seu início:

Os objetivos do FMI são promover a expansão do crescimento harmonioso do comércio internacional e contribuir para a instauração e manutenção do nível de emprego e renda e do desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os Estados membros, visando à prosperidade interna e internacional dos mesmos (FIORATI, 2006, p. 55).

Os objetivos do FMI evidenciam a presença das posições norte-americana e britânica, respectivamente com a preocupação em expandir o comércio internacional de forma controlada e garantir níveis de emprego e renda. Os países que criaram o Fundo tinham claros na memória os efeitos da crise econômica de 1929, logo, viram como necessária a existência de

organismo internacional “gestor e controlador de um sistema multilateral de transações correntes entre os Estados membros contribuindo para a eliminação das restrições de câmbio que poderiam atrapalhar o comércio mundial” (FIORATI, 2006, p. 55). Um órgão para, portanto, promover harmonia e desenvolvimento dos Estados e do comércio mundial.

O FMI também tem como função controlar o funcionamento do sistema monetário internacional e verificar o cumprimento, pelos Estados, de suas obrigações. Para este fim, os Estados devem comunicar ao FMI sobre o sistema adotado e eventuais mudanças. Os Estados, por sua vez, tem como uma de suas obrigações “possuir uma política econômica interna orientada para o crescimento econômico ordenado e sustentável e uma estabilidade de preços, visando assim uma estabilidade fiscal, monetária e do comércio internacional” (FIORATI, 2006, p. 56). A fim de verificar o cumprimento destas obrigações, o FMI possui um sistema de fiscalização da atuação dos Estados e consultas, que resultam em um diagnóstico da situação econômica do Estado e de sugestões não vinculantes, mas que, pelos efeitos econômico negativos de seu não cumprimento, acabam por assumir um caráter obrigatório (FIORATI, 2006, p. 57).

O FMI é estruturado em quotas, com predominância dos Estados Unidos e dos demais países ricos (União Europeia, Japão, Suíça e Canadá), que detém, assim, o poder decisório. Financeiramente, é abastecido pela cooperação econômica dos Estados-membros, ou seja, por contribuições obrigatórias ao Fundo, das contribuições feitas por Estados quando nele ingressam, bem como por frutos de investimentos e juros pagos pelos países que tomaram empréstimos. Com efeito, o FMI pode emprestar recursos a países com desequilíbrios em sua balança de pagamentos, provocados por desequilíbrios tanto internos quanto externos, na moeda corrente do Estado ou em moeda estrangeira (FIORATI, 2006, p. 58-59). A Argentina, em mais de um momento de sua história recente, recorreu ao FMI para socorros financeiros em dólar a fim de reequilibrar sua economia e câmbio.

Outro organismo internacional de suma importância para o comércio internacional, criado pelo Acordo de Breton-Woods é o Banco Mundial

## **1.2 Banco Mundial (BIRD)**

O Banco Mundial foi criado para promover a reconstrução da Europa no pós-guerra. Logo, surgiu como uma organização internacional de fomento. Com o movimento de descolonização observado logo após,

notadamente na África e na Ásia, surgiu um grande número de Estados novos, porém subdesenvolvidos. A partir da criação da OCDE<sup>1</sup>, o Banco Mundial passou a atuar em conjunto com esta. (FIORATI, 2006, p. 64).

Diante deste cenário, o Banco Mundial expandiu suas atividades para incluir o financiamento de projetos nestes novos países, bem como naqueles já considerados em desenvolvimento, deixando de ser uma exclusividade dos países ricos (dos quais se exige contrapartida) e desvinculando suas atividades da OCDE (FIORATI, 2006, p. 64). Esta expansão, vale ressaltar, não afastou o caráter de organismo internacional de fomento de projetos, porém, ampliou esta possibilidade de incentivos a países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento que, após a reconstrução da Europa, eram justamente os mais necessitados de recursos.

Atualmente, o Banco Mundial não é uma instituição única, mas composto de cinco organizações: O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA) e o Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (CIRCI – ICSID)<sup>2</sup>. Com esta composição múltipla, o Banco Mundial passou a ser denominado Grupo Banco Mundial (PEREIRA, 1998, p. 87).

O CIRDI ou ICSID, vinculado ao BIRD, foi instituído pela Convenção sobre Resolução de Conflitos relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de outros Estados, mais conhecida como Convenção de Washington, firmada na capital norte-americana em 1965. O objetivo da Convenção era “proporcionar uma alternativa eficaz e confiável para dirimir conflitos legais surgidos do relacionamento entre empresas privadas e Estados de diferentes nacionalidades” (PEREIRA, 1998, p. 87).

Esta alternativa era necessária diante do elevado fluxo de capitais privados para países em desenvolvimento (e subdesenvolvidos) e da falta

<sup>1</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada pela Convenção para a Cooperação e Desenvolvimento de 1960, e entrou em funcionamento em 1961, com sede em Paris. A OCDE reúne os países mais desenvolvidos do mundo, que possuem o compromisso comum com a democracia e a economia de mercado. Neste sentido, a OCDE tem como missão: “contribuir para o crescimento sustentável da economia mundial, para o aumento do nível de emprego e para melhoria na qualidade de vida nos Estados membros, bem como para manter a estabilidade financeira, para promover o crescimento de países não membros e para expandir o comércio mundial em bases não discriminatórias por meio de regras estabelecidas multilateralmente” (PORTELA, 2015, p. 407-408). Daí depreende-se a evidente proximidade entre os objetivos da OCDE e do Banco Mundial, a justificar a atuação inicial conjunta.

<sup>2</sup> O CIRCI é mais conhecido pela tradução “Centro internacional para Resolução de *Disputas* sobre Investimentos” (CIRDI). Por todos, Fiorati (2006, p. 65).

de proteção destes capitais, sujeitos, nos países receptores, às medidas de nacionalização, expropriação ou discriminações fiscais e financeiras, sendo premente uma maior proteção destes investimentos estrangeiros (PEREIRA, 1998, p. 87-88). O CIRDI é, pois, um órgão promotor e gestor de mediações, conciliações e arbitragens entre empresas privadas e Estados, permitido inclusive àquelas o início dos procedimentos (PEREIRA, 1998, p. 88). É o que se convencionou chamar de arbitragens investidor-Estado.

De modo semelhante ao CIRDI, a MIGA também possui a função de proteger investidores dos riscos não comerciais (os riscos políticos e regulatórios), por meio da instituição de um sistema multilateral de garantias a estes ricos. A MIGA também é fonte de referências do IMA (Acordo Multilateral de Investimentos), que visa à desregulamentação e abertura do setor de investimentos (FIORATI, 2006, p. 65-66).

O BIRD e a IDA, por sua vez, são os órgãos do Grupo Banco Mundial voltados diretamente para empréstimos à países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com a finalidade de desenvolvimento comum e redução da pobreza. O BIRD foi criado diretamente pelo Acordo de Breton-Woods, voltado originalmente para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, e sua história se confunde com a do Banco Mundial, sendo tratados inclusive como sinônimos<sup>3</sup>. Com efeito, o próprio Grupo considera que o BIRD e a IDA formam o chamado Banco Mundial, o maior banco de investimentos do globo (WORLD BANK, [2017])<sup>4</sup>. Para Portela, a IDA “oferece financiamentos sem juros aos países mais pobres do mundo” (2015, p. 409-410). Outro componente do denominado “Grupo Banco Mundial é a Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC), que “disponibiliza financiamentos ao setor privado” (PORTELA, 2015, p. 410).

O terceiro e último órgão do Regime de Breton-Woods é a Organização Internacional do Comércio (OIC ou ITO), e seu acordo conjunto, o GATT.

<sup>3</sup> A exemplo de Portela (2015, p. 409).

<sup>4</sup> Tradução nossa do original em inglês: “(...) As the largest development bank in the world, it supports the World Bank Group’s mission by providing loans, guarantees, risk management products, and advisory services to middle-income and creditworthy low-income countries, as well as by coordinating responses to regional and global challenges. Created in 1944 to help Europe rebuild after World War II, IBRD joins with IDA, our fund for the poorest countries, to form the World Bank. They work closely with all institutions of the World Bank Group and the public and private sectors in developing countries to reduce poverty and build shared prosperity.”

### 1.3 O GATT e a Organização Internacional do Comércio

Um primeiro passo para a criação de um órgão internacional de regulamentação do comércio foi dado pelos Estados Unidos, quando o país convidou quinze nações para “participarem de negociações definitivas para a redução das tarifas e de outras barreiras comerciais no pós-guerra” (DELGADO, 2009, p. 37). Dentre estes países estava o Brasil e, dentre todos os convidados<sup>5</sup>, somente a União Soviética não compareceu, o que foi interpretado como um desinteresse do país e de seu líder, Stalin, em participar de um esforço de multilateralismo liderado pelos EUA (DELGADO, 2009, p. 37). O distanciamento entre estas duas potências do pós-guerra e antigos aliados contra a Alemanha Nazista, evidenciados nesta recusa, culminou com a Guerra Fria e uma configuração geopolítica que perdurou até o início dos anos 1990, momento da criação da OMC.

As negociações propostas pelos Estados Unidos se iniciaram em reunião do Conselho Econômico e Social da ONU, em fevereiro de 1946, na qual os EUA apresentaram sua *Suggested Charter for an International Trade Organization*, um rascunho norte-americano para o documento fundante da nova Organização. Este rascunho, por sua vez, foi baseado nos *Proposals for the Expansion of World Trade and Employment*, de 1945<sup>6</sup>. Este documento defendia, por um lado, a liberalização econômica e, por outro, mecanismos de controle da economia<sup>7</sup> (DELGADO, 2009, p. 31). A partir desta reunião, no âmbito das Nações Unidas, foi acordada a realização de uma Conferência sobre Comércio e Emprego e duas Conferências Preparatórias para a elaboração da Carta da ITO, além de um grupo de trabalho composto pelos países convidados pelos Estados Unidos para as negociações, acrescidos de Noruega, Chile e Líbano. A primeira Conferência ocorreu em Londres em 1946, e a segunda em Genebra, no ano de 1947 (DELGADO, 2009, p. 38).

A ideia original dos norte-americanos era apresentar na Conferência de Londres, juntamente com a formação da ITO, uma

<sup>5</sup> Os demais países convidados foram Grã-Bretanha, União Soviética, França, China, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Índia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Checoslováquia e Cuba (DELGADO, 2009, p. 37).

<sup>6</sup> Em tradução nossa, *Propostas para a Expansão do Comércio e Emprego no Mundo*.

<sup>7</sup> Este documento refletia a visão do mundo almejada pelos estadunidenses, assim resumida: “era um mundo em que a melhoria do padrão de vida da população seria obtida através da restauração da maior medida possível de liberdade econômica, da reversão da experiência pré-guerra de estímulo ao isolacionismo econômico, e da resistência à tendência a estender os padrões de controle da economia de guerra ao mundo da paz” (DELGADO, 2009, p. 31).

proposta de acordo de tarifas, que viria a ser o GATT. Contudo, a proposta foi apresentada na Conferência seguinte, em Genebra. A intenção inicial era aprovar inicialmente o General Agreement, que funcionaria de forma autônoma e provisória até a entrada em funcionamento da ITO, quando ficaria vinculado à Organização, mas de forma independente de seu documento de fundação (DELGADO, 2009, p. 38-39).

O GATT foi aprovado na Conferência de Genebra de 1947. Contudo, a International Trade Organization, criada pela Carta de Havana de 1948, em Conferência na capital cubana, jamais entrou em funcionamento. Para Delgado (2009), isto ocorreu devido a concessões feitas no texto final para agradar tanto os países favoráveis ao livre-comércio quanto os mais resistentes, o que acabou por inviabilizar o sucesso da Organização. Logo, o GATT, que seria apenas provisório, vigorou de forma autônoma por décadas, até sofrer alterações e acréscimos e ser republicado no bojo da criação da OMC (GATT 1994). Ainda, uma mudança na composição e na mentalidade do Congresso dos Estados Unidos, mais protecionista, impediram que a ITO fosse implementada.

O Acordo Geral de Tarifas consiste em um tratado para regular o comércio internacional e um organismo para velar pela aplicação de seu conteúdo que, por sua vez, era composto apenas de um secretariado, sem personalidade jurídica (PORTELA, 2015, p. 418). Posto que o GATT seria parte da Organização Internacional do Comércio, não seria necessário o estabelecimento de uma estrutura organizacional em seu âmbito. Todavia, diante do “vazio” deixado pela ausência da ITO, o GATT, mesmo com uma diminuta estrutura organizacional (um Secretariado e um Diretor-geral, com sede em Genebra), funcionou como uma organização internacional autônoma, ou “de fato” (AMARAL JUNIOR, 2015, p. 425-426).

Os objetivos primordiais do Acordo podem ser assim sistematizados:

Estimular o comércio internacional por meio da promoção da liberdade no campo comercial, que implicaria a retirada ou redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias existentes nos diversos Estados do mundo. É nesse sentido que afirmamos que o princípio básico do GATT consistia na consagração da progressiva liberdade de circulação de mercadorias e no caráter excepcional das barreiras alfandegárias e não alfandegárias (...) (PORTELA, 2015, p. 418).

É nítido, pois, o objetivo de liberalização e facilitação do comércio mundial de mercadorias, uma demanda dos Estados Unidos desde o início

das tratativas com o Reino Unido para delinear a sua regulamentação, ainda durante a Segunda Guerra Mundial.

Neste sentido, o GATT trazia normas como o princípio da não discriminação, expresso na cláusula da nação mais favorecida, e a reciprocidade, o que reforçava a multilateralidade nas relações entre os países membros. Todavia, também com base na mesma “acomodação” desenvolvida para atender aos interesses das diversas nações, o GATT trouxe mecanismos que atenuavam a liberalização do comércio, e privilegiavam o controle dos Estados nacionais. (DELGADO, 2009, p. 170-171). Desse modo, serão aqui destacados os principais pontos do Acordo, que reflitam tanto as medidas para liberalização do comércio quanto as de caráter protecionista.

Com efeito, os princípios do GATT podem ser divididos em cinco. O primeiro é o Princípio da não-discriminação, que se manifesta na cláusula da nação mais favorecida e no tratamento nacional. A cláusula da nação mais favorecida se divide em incondicional e condicional. Esta última já existia nas negociações bilaterais anteriores ao Acordo, todavia, este buscou a multilateralização do princípio, prevendo sua aplicação para todos os países signatários (MARQUES, 2008, p. 267). O tratamento nacional pode ser assim caracterizado: “As importações deverão ter o mesmo trato que os produtos nacionais (os impostos e outros encargos, leis, regulamentos que afetam a compra e venda ou o uso de produtos, o transporte e a comercialização “não devem aplicar-se de forma que se proteja a produção nacional)” (MARQUES, 2008, p. 267).

O segundo é o princípio da reciprocidade, que “consiste na ideia de que quando um determinado país se beneficia da redução de tarifas decidida por outro país-membro, este deve corresponder efetuando reduções em suas tarifas “substancialmente equivalentes” (MARQUES, 2008, p. 267). Este princípio, devido a sua importância para o sucesso do Acordo, consta do preâmbulo da Ata Final da Conferência de Genebra, como base para a sua instituição (BRASIL, 1948)<sup>8</sup>. Outro princípio de

---

<sup>8</sup> “Os Governos da Comunidade da Austrália, do Reino da Bélgica, dos Estado Unidos do Brasil, da Birmânia, do Canadá, do Ceilão, da República de Cuba, da República Tchecoslovaca, da República do Chile, da República da China, dos Estados Unidos da América, da República Francesa, da Índia, do Líbano, do Grão Ducado de Luxemburgo, do Reino da Noruega, da Nova Zelândia, do Reino dos Países Baixos, do Pakistan, do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, da Rodésia do Sul, da Síria e da União Sul-Africana. Entabularam em Genebra, em 10 de abril de 1947, negociações entre seus representantes, visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras comerciais, e a eliminação de preferências, na base de reciprocidade e vantagens mútuas” (BRASIL, 1948).

relevo é o do mercado aberto, que se trata de uma norma geral de proibição de restrições a importações e exportações, restringindo os instrumentos de proteção à tarifa aduaneira. (MARQUES, 2008, p. 267). Este princípio, denominado pelo autor como mercado aberto, é mais conhecido como princípio da “eliminação das restrições quantitativas”, e é com esta denominação que consta no GATT<sup>9</sup>.

Por fim, o GATT tem como princípios o mercado limpo, que prevê a eliminação dos subsídios de exportação, em especial para produtos manufaturados, e a redução progressiva das tarifas e sua consolidação (MARQUES, 2008, p. 267). Considerando que se trata de um Acordo Geral de Tarifas e Comércio, este princípio é de grande importância, uma das principais bases do Acordo. Com efeito, a redução substancial das tarifas aduaneiras consta do preâmbulo da Ata Final, como motivação para sua própria existência. Esta redução se dará com base nas concessões feitas pelos países-membros uns aos outros em relação a tarifas, e no compromisso de que uma parte não imporá a outra tarifa em quantia acima da determinada, pela aplicação do princípio da nação mais favorecida (MARQUES, 2008, p. 267).

Sobre estes princípios, porém, está o princípio da transparência, parte do que Lafer, com base na doutrina norte-americana, denominou de “mecanismos e processos voltados para a construção da confiança mútua” ou *confidence building measures*. Para o autor, A “obrigação de notificar” é fundamental para a “segurança de expectativas” que, por sua vez, é crucial para o estado de direito e para as relações internacionais entre Estados (1998, p. 26-17). Nas exatas palavras de Lafer: “a publicidade expõe erga *omnes* políticas públicas jurídicas à luz de uma visível e assim não restrita ou secreta avaliação de sua razoabilidade” (1998, p. 27). A “obrigação de notificar” está prevista no artigo X do GATT<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Para Fiorati, “o quinto princípio é conhecido como Eliminação das Restrições Quantitativas. Não poderá haver nenhuma restrição ou proibição efetivada por meio de quotas, licenças de importação e exportação ou outras medidas sobre importações ou exportações de produtos, bem como são proibidas barreiras não tarifárias e somente barreiras tarifárias devem ser utilizadas como elemento de proteção (...)” (2006, p. 80-81).

<sup>10</sup> “<sup>1</sup>) As leis, regulamentos, decisões judiciais e administrativas de aplicação geral, adotados por qualquer Parte Contratante e que visem a classificação ou avaliação dos produtos para fins aduaneiros, às tarifas de Alfândegas, taxas e outras despesas, ou às prescrições, restrições ou interdições de importação ou de exportação, ou a transferência de pagamentos que lhes digam respeito, ou que se refiram à sua venda, sua distribuição, seu transporte ou seu seguro, ou à sua estadia em entreposto, sua inspeção, sua exposição, sua transformação, sua mistura ou outras utilizações, serão prontamente publicados de maneira a permitir aos Governos ou aos comerciantes deles tomar conhecimento. Os acordos em vigor entre o Governo ou um órgão governamental de qualquer Parte Contratante e o Governo ou um órgão governamental de uma outra Parte Contratante

Contudo, estes princípios, nitidamente voltados para favorecer as trocas de mercadorias, foram temperados com algumas medidas de cunho protecionista, a fim de salvaguardar interesses dos Estados, bem como proteger as respectivas economias e empresas nacionais de situações de instabilidade. A Grã-Bretanha, desde o início das negociações com os Estados Unidos, manifestou preocupações com a preservação do emprego e renda internos e com o equilíbrio da balança de pagamentos, e não via com o mesmo entusiasmo dos norte-americanos a liberalização do comércio (DELGADO, 2009). Assim, estes receios passaram para o GATT, como exceções a aplicação de suas normas liberalizantes.

Há no acordo uma cláusula de exceções gerais, consubstanciada no artigo XX. Nas palavras de Amaral Junior, o referido dispositivo

consagrou as exceções gerais, ao dispor que nada no Acordo deve impedir a adoção de medidas para proteger a moral pública e a saúde humana, animal ou vegetal; o comércio de ouro e prata, a proteção de marcas, patentes e direitos de autor; tesouros artísticos e históricos, recursos naturais e exauríveis e a garantia de bens essenciais (2015, p. 433).

A par das exceções gerais, há exceções pontuais previstas em outros artigos do GATT. O artigo XII traz as restrições para proteção da balança de pagamentos, uma preocupação especialmente dos britânicos:

Não obstante as disposições do 1º do art. XI, qualquer parte contratante, visando salvaguardar sua posição financeira exterior e a sua balança de pagamentos, poderá restringir o volume ou o valor das mercadorias cuja importação autorizar, ressalvadas as disposições dos parágrafos seguintes do presente artigo (BRASIL, 1948).

Por outro lado, os parágrafos do artigo limitam estas restrições a ameaças de baixa ou de baixa efetiva nas reservas monetárias e a composição de reservas monetárias com base em um razoável parâmetro de crescimento. O artigo também determina que os Estados que tomem

---

que afetem a política econômica internacional serão igualmente publicados. O presente parágrafo não obrigará uma Parte Contratante a revelar informações de ordem confidencial que constituam obstáculo à aplicação das leis ou que, por outro lado, sejam contrários ao interesse público ou tragam prejuízo aos interesses comerciais legítimos de empresas públicas ou particulares. 2) Nenhuma medida de ordem geral, que possa tomar uma Parte Contratante e que tenha por consequência uma elevação do nível de um direito alfandegário ou de outra taxa imposta à importação em virtude de usos estabelecidos e uniformes, ou da qual resume uma prescrição, uma restrição ou uma interdição novas ou agravadas em matéria de importação ou de transferência de fundos relativos a uma importação deverá ser posta em vigor antes de ter sido publicada oficialmente” (BRASIL, 1948).

as referidas medidas restritivas devem atenuá-las de forma progressiva, conforme a melhora da situação. O artigo também prevê que as partes levem em conta as dificuldades a serem enfrentadas por alguns países no pós-guerra (BRASIL 1948), em uma preocupação pertinente para a época, 1947, quando a Europa, em especial, ainda se reerguia do conflito.

Outra importante previsão de cunho protecionista do GATT são as exceções ao princípio da não discriminação. Nos termos do artigo XIV:

As partes contratantes reconhecem que quando um desequilíbrio profundo e geral afeta o comércio e os pagamentos internacionais, uma parte contratante que aplica restrições em virtude do artigo XII pode, se estiver autorizada a derogar as disposições do artigo XIII<sup>11</sup>, achar-se em condições de aumentar suas importações provenientes de certas fontes sem reduzir excessivamente suas reservas monetárias. As partes contratantes reconhecem igualmente que é preciso limitar estritamente essas derrogações, a fim de não perturbar o restabelecimento do comércio internacional multilateral (BRASIL, 1948).

Todavia, o próprio dispositivo exige cautela dos países que empregarem estas exceções para não comprometer o desenvolvimento do comércio multilateral internacional. Depreende-se, pois, que o GATT também buscou, como a Carta de Havana que criou a ITO, equilibrar medidas de livre-comércio e protecionistas. Todavia, este equilíbrio, aliado a precariedade de sua vigência (pois fazia parte da ITO), foram fundamentais para sua durabilidade, uma vez que não granjeava tanta oposição da nova composição do Congresso dos EUA após 1948, mais protecionista que a anterior (DELGADO, 2009, p. 169-170).

Quanto à solução de controvérsias comerciais, o GATT carecia de uma estrutura institucional para tanto, diversamente do que ocorre, atualmente, com a OMC. Entretanto, os artigos XXII e XXIII traziam um modelo de consultas entre os Estados-partes, que deveriam, obrigatoriamente, receber e examiná-las “com espírito de compreensão”

<sup>11</sup> O artigo XIII prevê a “aplicação não discriminatória das restrições quantitativas”, nos seguintes termos: “1. Nenhuma proibição ou restrição será aplicada por uma parte contratante à importação de um produto originário do território de outra parte contratante ou à exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante a menos que proibições ou restrições semelhantes sejam aplicadas à importação do produto similar originário de todos os outros países ou à exportação do produto similar destinado a todos os outros países. 2. Na aplicação das restrições à importação de um produto qualquer, as partes contratantes esforçar-se-ão por chegar a uma repartição do comércio desse produto que se aproxime tanto quanto possível da que, na ausência dessas medidas, as diferentes partes contratantes teriam o direito de esperar (...)” (BRASIL, 1948).

(BRASIL, 1948). Na ausência de um acordo, as partes em litígio poderiam submeter a questão às demais partes, que teriam o poder de suspender, em situações graves, a “aplicação de qualquer obrigação ou concessão resultante do presente Acordo”. Neste caso, o Secretário Geral das Nações Unidas deveria ser notificado da intenção de qualquer parte em denunciar o GATT (BRASIL, 1948).

Na falta de um órgão estruturado, e da previsão no próprio Acordo de compromissos bilaterais ou multilaterais entre os países, a operação do GATT se dava por meio de rodadas de negociação. Esta característica abriu margem para a criação de uniões aduaneiras e espaços de livre-mercado, formando os denominados blocos econômicos (DELGADO, 2009, p. 170-171), um *player* fundamental na atual configuração do comércio internacional.

Dentre estas rodadas, destaca-se a Rodada Uruguai, iniciada em 1986, uma vez que seu final, em 1994, culminou com a criação da OMC, e o fim do GATT em sua concepção original.

## **2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)**

A Rodada Uruguai teve como documento final a chamada “Ata de Marraqueche” ou “Acordo de Marraqueche”, pois, apesar de se iniciar no país sul-americano, teve sua conclusão na referida cidade marroquina. Desse modo, o Acordo de criação da OMC faz parte da Ata de Marraqueche. Todavia, as negociações permitiram a celebração de acordos sobre temas variados, como têxteis, agricultura, serviços, propriedade intelectual e investimentos na área do comércio. Estes acordos refletiam à transformação ocorrida na economia internacional no início da década de 1990 (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 430). Nestes acordos, buscou-se “compatibilizar as reivindicações dos países em desenvolvimento, que pleiteavam a redução dos subsídios e a liberalização do setor têxtil e a pretensão dos países desenvolvidos de concluir tratados multilaterais sobre temas como serviços e propriedade intelectual”. (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 430).

Estes acordos firmados na Rodada Uruguai se juntaram a negociações que provocaram modificações ao texto do GATT que, somadas às alterações já ocorridas em outras Rodadas, foram consolidadas em um novo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT 1994, que consiste

numa série de acordos que manteve o primeiro texto do GATT, introduzindo, porém, significativas mudanças em seu teor. Tais alterações constam da Ata de Marraqueche (Marrocos) que abrange não só o GATT 1947 [como passou a ser denominado o Acordo original], como as alterações que este sofreu, os acordos comerciais celebrados em decorrência da Rodada Uruguai e os anexos e entendimentos relativos a diversos dispositivos do GATT 1947 (PORTELA, 2015, p. 418).

A Organização Mundial do Comércio foi a primeira organização transnacional criada após a Guerra Fria, e refletiu o fim da bipolarização entre leste e oeste (e entre União Soviética e Estados Unidos), o crescimento das empresas globais, um aumento nos acordos regionais e uma menor separação entre o meio internacional e o meio interno de cada Estado (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 430). A Organização, com sede em Genebra, Suíça, é, pois, reflexo de seu tempo, do fenômeno da globalização e de seus efeitos sobre a ordem econômica e política mundiais. Neste novo cenário, era necessária a elaboração de um “conjunto harmônico de regras que pudessem nortear as condutas dos agentes internacionais no comércio global” (FIORATI, 2006, p. 69), centrado na OMC.

Também se fazia necessária a criação de novas regras sobre temas não tratados no GATT de 1947, como serviços, agricultura e propriedade intelectual (FIORATI, 2006, p. 69), temas estes que, como já visto, eram demandas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com efeito, estes novos temas passaram a compor o GATT 1994, bem como outros acordos multilaterais, paralelos a ele, criados na Rodada Uruguai e constantes do Ata de Marraqueche como anexos. O GATT 1994 é o primeiro Anexo à Ata, e é considerado “norma geral” sobre os demais Acordos, “normas especiais”. Tal classificação é nítida pelo disposto na “nota interpretativa geral sobre o Anexo 1A”: “no caso de conflito entre uma disposição do GATT 1994 e uma disposição de qualquer acordo incluído no Anexo 1A (...) a disposição deste último acordo prevalecerá no tocante ao conflito” (BRASIL, 1994a, p. 19).

O Anexo 1<sup>a</sup> é composto por entendimentos sobre pontos e interpretações de dispositivos do GATT 1994, além de treze Acordos sobre temas específicos. Aqui serão tratados os Acordos de maior relevância.

O GATS (*General Agreement on the Trade in Services*, ou Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços) visa regulamentar o comércio de serviços, exceto os prestados por autoridades governamentais, ou seja, o

que não seja prestado no mercado. O GATS busca aumentar a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional de serviços, em especial “por meio do acesso à tecnologia em bases comerciais, e à liberalização do acesso aos mercados nos setores e modos de prestação de interesse de suas exportações” (PORTELA, 2015, p. 427).

Outro acordo de relevância estabelecido em Marraqueche foi o TRIPS (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* ou Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), uma demanda dos países desenvolvidos. O TRIPS tem como objetivo estabelecer um *standard* internacional mínimo para a proteção de direitos intelectuais, incluindo, além dos direitos de autor e seus conexos, “marcas, indicações geográficas, desenhos industriais, patentes, topografias de circuitos integrados e informações confidenciais” (PORTELA, 2015, p. 427-428), partindo do pressuposto de que esses direitos são de natureza pública. Entretanto, o Acordo torna claro que a proteção aos direitos de propriedade intelectual não poderá ser utilizada como barreira ao livre comércio, e deve ser pautada pela necessidade de contribuição para a difusão e transferência de tecnologias, bem como para o incremento da inovação tecnológica (PORTELA, 2015, p. 428).

O TRIMS (*Trade Related Investment Measures* ou Acordo Sobre Medidas de Investimento) mantém, em linhas gerais, os princípios de comércio internacional previstos no GATT, e, no seu mérito, “reúne um conjunto de regras que visa a regular a relação entre o comércio internacional e o investimento, evitando que políticas econômicas estatais nesse campo estabeleçam restrições e distorções que acabem por violar as regras do GATT/OMC” (PORTELA, 2015, p. 430). Dentre estas restrições, estão a obrigação de aquisição, por parte das empresas investidoras, de insumos locais ou uso de matérias-primas locais, bem como restrições cambiais e à remessa de lucros para o exterior (PORTELA, 2015, p. 431).

Por outro lado, o TRIMS busca facilitar o fluxo de investimentos pelo mundo, visando contribuir com o comércio e desenvolvimento mundiais. Entretanto, o Acordo traz ressalvas com vistas a proteger países em desenvolvimento, concedendo a eles prazos de vigência mais dilatados e outras condições especiais, como já ocorrera com o GATT (PORTELA, 2015, p. 431). Vale ressaltar que a principal arena de solução de controvérsias envolvendo a matéria, em especial quanto a disputas envolvendo Estados receptores de investimentos e investidores

estrangeiros é o CIRDI ou ICSID, órgão vinculado ao Banco Mundial e oriundo do sistema de Breton-Woods.

Um Acordo Anexo de grande relevância é o Acordo Sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*). O documento reconhece o direito e a necessidade de os Estados estabelecerem regras e limitações nas áreas sanitária e fitossanitária, possuindo como um de seus objetivos a melhoria da saúde humana e animal e da “situação sanitária em todos os países” (PORTELA, 2015, p. 431). Porém, o SPS visa evitar que estas regras sejam utilizadas de forma abusiva, ou seja, se constituam em obstáculos velados ao comércio mundial e em instrumento de discriminação arbitrária ou injustificada entre os Estados, exigindo que as restrições tenham embasamento científico e sejam tomadas apenas na medida necessária para a proteção da saúde humana, animal ou vegetal. Para esta finalidade, tem como um de seus objetivos a uniformização destas regras sanitárias e fitossanitárias (PORTELA, 2015, p. 431).

Outro acordo de relevo anexo à Ata de Marraqueche é o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT – *Agreement on Technical Barriers to Trade*). Para Paulo Henrique Gonçalves Portela,

fundamentalmente, o TBT reconhece o direito de os Estados estabelecerem requisitos técnicos e processos de certificação e aprovação de mercadorias oriundas de outros países, para que estas possam ingressar em seus mercados, ou de bens produzidos em seus próprios territórios que se destinem a mercados externos (PORTELA, 2015, p. 432).

Todavia, o TBT busca evitar que estas exigências criem barreiras injustificáveis ao comércio internacional e, para tanto, limita-as no tempo (“apenas enquanto forem necessárias”), e materialmente, restringindo-as às funções de atender a um “objetivo legítimo”, que envolva segurança nacional, a proteção a vida humana, animal, vegetal ou ao meio ambiente. Também, objetiva uma uniformização das normas entre os Estados (PORTELA, 2015, p. 432).

Nota-se, portanto, que os Acordos Anexos seguem um padrão: têm como objetivos principais a regulamentação de setores sensíveis do comércio, a busca por uma maior liberalização e por uniformização das normas internas de cada Estado sobre a circulação de bens, mercadorias e serviços. Em termos de regulamentação, conferem certa liberdade aos países, para que possam atender a seus respectivos interesses nacionais

ou remediar situações de crise; por outro, lado, traçam “margens de manobra”, limites para que os Estados não comprometam o livre-mercado com medidas excessivamente protecionistas. Alguns dos Acordos, em especial o TRIPS e o SPS, tratam de temas considerados exceções gerais pelo GATT 1947, agora devidamente regulamentados.

Há, ainda, como Anexo à Ata de Marraqueche um Acordo sobre Agricultura, tema não previsto no GATT 1947. O Acordo sobre a Agricultura segue o padrão dos demais acordos, entretanto, leva em consideração, pelas suas peculiaridades, a segurança alimentar e a proteção ao meio ambiente. Ainda, este Acordo traz uma preocupação maior com os países-membros da OMC em desenvolvimento, ao prever que os países-Membros desenvolvidos devem levar em consideração às necessidades daqueles, “ao proporcionarem uma melhoria de oportunidades e condições de acesso para produtos agrícolas de interesse de tais países Membros”, incluindo uma ampla liberalização comercial de produtos tropicais e de especiais interesses de cada país em desenvolvimento, além de uma regulamentação e limitação de subsídios agrícolas, esta última medida mais voltada aos países desenvolvidos (BRASIL, 1994a, p. 41; p. 48-49).

Por fim, há um Acordo específico para tratar dos subsídios, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. O Acordo traz uma definição de subsídios, sendo estes, em síntese do artigo I, contribuições financeiras de um governo ou órgão público no interior de seu respectivo Estado, por meio da transferência direta de valores, renúncia de receitas (i.e., isenções fiscais), fornecimento ou aquisição de bens e serviços ou transferência indireta de valores por meio de fundos (BRASIL, 1994a, p. 296). Há também, uma classificação de subsídios, em subsídios específicos, proibidos, recorríveis e irrecorríveis, os recursos cabíveis e como são tomados, além de medidas compensatórias aos países lesados, como estas são solicitadas e outras normas relevantes para a matéria, como exemplos de subsídios (BRASIL, 1994a, p. 297 - 351).

Apesar da fragmentação de fontes normativas e de assuntos tratados, todos os Acordos são integrantes de um único sistema, controlado por uma única instituição: A Organização Mundial do Comércio. Nos termos do artigo II, parágrafo 1º do Acordo de Marraqueche, “a OMC constituirá o quadro institucional comum para a condução das relações comerciais entre seus Membros nos assuntos relacionados com os acordos e instrumentos legais conexos incluídos nos anexos ao presente Acordo” (BRASIL, 1994a, p. 6). Para Celso Lafer,

Essa dimensão institucional explica por que o sistema da OMC contém, além de normas de *comportamento*, normas de *organização*, isto é, normas que conduzem juridicamente à convergência dos Estados para a promoção de propósitos comuns (...). essas normas circunscrevem a competência discricionária das soberanias nacionais e têm por objetivo promover interesses comuns através da expansão da produção e comércio de bens e serviços (LAFER, 1998, p. 24-25, grifos do autor).

Com efeito, o GATT 1947 trazia apenas “normas de comportamento”, ou seja, normas para promover a liberalização do comércio e limitar as medidas estatais de cunho protecionista, bem como lançou bases para a criação de acordos bilaterais e multilaterais de comércio. A OMC traz, de fato, normas de organização, consubstanciadas na Ata de Marraqueche, e segue princípios também previstos na Ata.

Os princípios-base que nortearam o GATT 1947 continuaram pautando a criação e posterior atuação da OMC<sup>12</sup>. Todavia, o princípio da eliminação das restrições quantitativas, que restringe a limitação de circulação de mercadorias às barreiras tarifárias, tem como exceções, no âmbito da OMC, os setores de agricultura e têxteis (FIORATI, 2006, p. 80-81), não incluídos no primeiro Acordo Geral de Tarifas, no quais são possíveis outras medidas internas de proteção e estímulo de produção, a exemplo dos subsídios agrícolas.

Outro princípio que obteve maior destaque na criação da OMC foi o da “lista de concessões”. Com base neste princípio, os países, na data de ratificação da Ata de Marraqueche, devem apresentar uma lista de produtos e sua respectiva tributação máxima que deverá ser aplicada no comércio internacional, e o Estado deverá conceder tratamento não menos favorável ao previsto na lista de concessões no comércio com outros países (FIORATI, 2006, p. 80). Por fim, o princípio da transparência, presente no artigo X do GATT 1947, foi mantido no Acordo de 1994, e reforçado, no âmbito da OMC, pela “Decisão sobre Procedimentos de Notificação” da Rodada Uruguai (LAFER, 1998, p. 27).

Como uma organização estruturada e centralizadora das questões comerciais mundiais, a OMC, diferentemente do GATT 1947, possui também um sistema ou mecanismo de solução de controvérsias, todavia baseado no modelo delineado nos artigos XXII e XXIII do antigo Acordo de Tarifas. O mecanismo da OMC está centrado ESC (Entendimento para

<sup>12</sup> Item 2.3. *supra*, p. 8-9.

Solução de Controvérsias), “suplantando todas as demais instituições internacionais quando se trata de negócios entre os países, e servindo como ponto de convergência de todos os assuntos ligados a esta seara” (FIORATI, 2006, p. 98).

Com o mecanismo de solução de controvérsias, as disputas comerciais, comumente resolvidas no passado pelo uso da força militar, passaram para a “guerra comercial”, na qual os governos atacam as irregularidades praticadas pelos outros países e defendem seus interesses próprios ou de seus nacionais por meio do conhecimento jurídico e da habilidade argumentativa (FIORATI, 2006, p. 2006).

O Brasil, signatário original do GATT, também participou da Rodada Uruguaí e é um dos signatários do Acordo de Marraqueche e, conseqüentemente, país fundador da OMC. O Acordo de Marraqueche e seus anexos foram publicados no país por meio do Decreto 1.335, de 30/12/1994) (BRASIL, 1994b). Todavia, o GATT não conferiu atenção especial aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, sendo pautado pelo princípio da reciprocidade puro, afeto ao direito internacional clássico. Algumas mudanças foram tomadas já no âmbito do GATT, notadamente após a adoção do sistema de preferências pela UNCTAD<sup>13</sup>, porém, mesmo com a criação da OMC, as medidas voltadas a promover uma maior participação e proteção dos países não desenvolvidos ainda são consideradas “exceções à regra” e insuficientes, mesmo com a existência do mecanismo de solução de controvérsias (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 442-446).

## CONCLUSÃO

A Segunda Guerra Mundial foi um marco histórico para a construção do atual modelo econômico global. Após o conflito, os países europeus se depararam com a urgente necessidade de reconstruir o continente destruído, e os países ocidentais, de modo geral, buscavam formas de retomar o

<sup>13</sup> *United Nations Conference on Trade And Development* (Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento, em tradução nossa). É um órgão intergovernamental permanente do sistema ONU, criado em 1964 pela Assembleia Geral, e tem como objetivos apoiar países em desenvolvimento a usufruir os benefícios de uma economia globalizada de uma forma mais justa e eficaz, e auxiliá-los a equiparem-se para lidar com os potenciais efeitos colaterais de uma maior integração econômica (tradução nossa do original em inglês: “We support developing countries to access the benefits of a globalized economy more fairly and effectively. And we help equip them to deal with the potential drawbacks of greater economic integration (...). UNCTAD is a permanent intergovernmental body established by the United Nations General Assembly in 1964” (UNITED NATIONS, sem data).

caminho do desenvolvimento, e isto se deu por meio da cooperação econômica e comercial, com uma maior liberalização dos mercados.

Os Estados Unidos, emergente potência da Segunda Guerra, eram, por um lado, o país mais entusiasta na abertura comercial, e, por meio de negociações ainda durante o conflito com a Grã-Bretanha, e no pós-guerra com outros países, alcançaram parcialmente seus objetivos por meio dos Acordos de Breton-Woods, com a criação do FMI e do Banco Mundial e, posteriormente, com a assinatura do GATT. Por outro lado, a socialista União Soviética, outra potência emergente da Segunda Guerra, recusou este esforço de cooperação liderado pelos Estados Unidos. Fatalmente, as duas potências entraram em rota de choque, em um período que perdurou por quase toda a segunda metade do século XX, conhecido como Guerra Fria.

Todavia, em 1989, se inicia o colapso do bloco socialista soviético e, em poucos anos, a União Soviética se dissolve, os países do leste europeu, então integrantes do bloco socialista, se afastam da Rússia e se aproximam do bloco ocidental, incrementando o movimento de maior abertura de mercados e liberalização do comércio, já potencializado pela globalização. Neste cenário, a Rodada Uruguaí se encerra com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), quando, enfim, é bem-sucedida a proposta, já aventada no regime de Breton-Woods, de criar uma organização global para a regulamentação do comércio.

A OMC prosseguiu com o propósito do GATT 1947 de promover maior abertura dos mercados e regulamentar o comércio, de forma mais ampla, contudo, pois regulamenta, além do comércio de mercadorias, a circulação de serviços, a propriedade intelectual e os investimentos estrangeiros. Com efeito, nenhuma das instituições criadas (e efetivamente implantadas) com base na Conferência de Breton-Woods era capaz de cumprir de forma adequada a função de regulamentar este comércio globalizado. Logo, era necessária a criação de um novo organismo internacional para esta finalidade, e assim foi feito por meio da OMC.

A globalização também foi responsável por relativizar o modelo de relações internacionais baseado na Paz de Vestfália, pois, como já analisado, as esferas internacional e interna passaram a ser praticamente indissociáveis, e isto provocou, além da criação de uniões aduaneiras e mercados comuns, os chamados blocos econômicos, a necessidade de um espaço mundial de negociações e de solução de controvérsias entre os Estados, função esta que coube também à OMC.

Contudo, este modelo baseado no trio OMC-FMI-Banco Mundial possui limitações e não vem cumprindo adequadamente suas funções. A integração econômica promovida por estes órgãos trouxe, como efeitos colaterais, uma instabilidade dos mercados financeiros e flutuações cambiais, que estes buscam combater com base em princípios do livre-mercado. Outro ponto é a falha deste sistema em promover um regime de desenvolvimento e bem-estar social que atenda de melhor forma os países mais pobres, o que promoveu reações de países como a Malásia que, ainda nos anos 90, promoveu medidas de controle de capitais (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 448).

Mais recentemente, a crise global de 2008, provocada pela quebra dos grandes bancos de investimentos dos Estados Unidos e comparável à crise de 1929, intensificou movimentos protecionistas. Estes movimentos se verificam, inclusive, em países desenvolvidos e tradicionalmente engajados com os ideais de globalização e livre-mercado. Dentre eles está os Estados Unidos, grande incentivador da abertura comercial no pós-guerra que, no mandato do atual presidente, vem adotando medidas de cunho protecionista e anti-globalista. Outro sintoma deste fenômeno é a programada saída do Reino Unido da União Europeia, símbolo da integração econômica do pós-guerra, conhecida como “Brexit”. Estes movimentos evidenciam a necessidade de ajustes que devem ser feitos no sistema global de comércio, e os desafios constantes que a OMC e demais organizações internacionais devem enfrentar.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, A. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. **Ata Final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai**. Marraqueche, em 15 de abril de 1994 (anexo ao Decreto 1.335, de 30 de dezembro de 1994). Brasília – DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf). Acesso em: 16 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.335, de 30 de dezembro de 1994**. Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

BRASIL. **Lei nº 313, de 30 de julho de 1948.** Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdo Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1948. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L313.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L313.htm). Acesso em: 16 dez. 2017.

Brasília-DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1355.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm). Acesso em: 16 dez. 2017.

DELGADO, N. G. **O regime de Breton Woods para o comércio mundial:** origens, instituições e significado. Rio de Janeiro: EDUR-UFRRJ; Mauad X, 2009.

FIORATI, J. J. **Direito do comércio internacional:** OMC, telecomunicações e estratégia empresarial. Franca: UNESP- FHDSS, 2006.

FIORATI, J.J. A avaliação dos riscos na sociedade reflexiva, *in*: **Avaliação de Riscos e solução de conflitos no Direito do Comércio Internacional.** Jete Jane Fiorati (org.). São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2015, p. 11-30.

LAFER, C. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional:** uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MAGALHÃES, J. C. Lex Mercatoria: evolução e posição atual. **Revista dos Tribunais**, v. 709, p. 42-45, São Paulo, 1994.

MARQUES. O sistema multilateral de comércio do GATT: Regulação e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 178, p. 261-269, Brasília-DF, 2008, abr. - jun. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176534>. Acesso em: 15 dez. 2017.

PEREIRA, C. T. O Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (CIRCI - ICSID). **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, p. 87-93, Brasília-DF, 1998, out. – dez. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/420>. Acesso em: 15 dez. 2017.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado:** Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

UNITED NATIONS. United Nation's Conference on Trade And Development (UNCTAD). **About UNCTAD.** Genebra, Suíça. Disponível em: <https://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx>. Acesso em: 16 dez. 2017.