

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Michelle Ratton Sanchez é professora da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (DireitoGV), pesquisadora no núcleo Direito e Democracia do CEBRAP, bacharel e doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

RESUMO

As estruturas do sistema multilateral de comércio, redefinidas na Rodada do Uruguai (1986-1994), favoreceram demandas de participação por parte de atores de caráter não-estatal, entre os quais organizações não-governamentais. O artigo analisa a regulamentação da Organização Mundial do Comércio para a participação direta de tais atores e sua evolução nos últimos anos, com breves observações críticas sobre a temática.

PALAVRAS-CHAVE

Organização Mundial do Comércio (OMC) – Organizações não-governamentais (ONGs) – Participação



Este artigo é publicado sob a licença de creative commons (ver apresentação).

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO PARA ONGS NA OMC*

Michelle Ratton Sanchez

Por que falar em participação de organizações não-governamentais na OMC?

A Organização Mundial do Comércio (OMC), como organização intergovernamental, reconhece a preponderância dos Estados no seu processo deliberativo. Por essa lógica, os funcionários da burocracia estatal de seus Membros negociam e decidem no âmbito da OMC. Para a comunidade internacional, esses funcionários são considerados representantes do Governo de cada Estado-membro. Para a comunidade interna em cada Estado, esses funcionários atuam, em geral, como órgãos auxiliares do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, exercendo um mandato popular indireto fundamentado, ou em um mandato prévio, ou em um controle *a posteriori*. Essa é uma estrutura de representação linear, com a presença de um “filtro nacional” na relação interno/internacional.¹ Foi e é uma estrutura bastante válida para as relações estruturadas sob uma concepção interestatal das relações internacionais.

* Este artigo tem por base a pesquisa apresentada na 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. Versões preliminares deste texto foram apresentadas no Encontro do Grupo de Reflexão sobre Comércio e Direitos Humanos, organizado por SUR/IDCID, em abril de 2005, e no curso O caso do acesso a medicamentos no Brasil, organizado pela SUR, em novembro de 2005. A pesquisa foi atualizada e complementada com dados sobre participação, até dezembro de 2005.

Ver as notas deste texto a partir da página 113.

No entanto, mudanças recentes fundamentam a indicação da emergência de uma nova lógica nas relações internacionais, para além da interestatal: a cosmopolita.² Um dos elementos mais marcantes da lógica cosmopolita é o fato de manter o Estado como mais um dos atores do sistema internacional e garantir a participação de outros atores, que trazem consigo outras estruturas, formas de ação (“não-estatais”) e, conseqüentemente, outras formas de regulação para o sistema.

Dentre algumas das mudanças que promovem essa lógica, apontam-se: (1) o surgimento de novas formas de organização social, fruto tanto do incremento das interações transfronteiras como da mudança do papel do Estado; (2) uma maior interdependência dos Estados, que acaba por exigir um incremento na capacidade regulatória das organizações intergovernamentais; e (3) a consolidação e a expansão de alguns princípios na prática política, tais como democracia, legitimidade, transparência, prestação de contas e participação, tanto no âmbito nacional como no âmbito internacional. Tais elementos compõem uma nova realidade e promovem transformações significativas na coordenação entre organizações governamentais, não-governamentais e intergovernamentais.

No caso da OMC, algumas características de sua estrutura institucional e forma de funcionamento instigam a incorporação desta nova lógica no sistema multilateral de comércio, dentre as quais: a natureza de seus acordos e sua expansão em diferentes áreas de regulação da vida social; a dinâmica e a intensidade dos trabalhos na OMC, com reuniões quotidianas para negociação e acompanhamento sobre o processo de implementação das regras multilaterais de comércio; a disposição de um mecanismo de solução de controvérsias, com a combinação de interesses de natureza pública e privada; a possibilidade de acessão de novos Membros, sob regras diferenciadas.³ Essas características promovem inclusive um sistema mais “jurisdizado”,⁴ em que a cultura de observância de regras pode ser sempre invocada pelos Membros e preponderar nas suas relações comerciais.

Neste contexto, apresentam-se hoje alguns questionamentos importantes na relação das lógicas interestatal e cosmopolita na OMC, em especial quanto a: (1) o exercício da representatividade dos Estados no fórum intergovernamental, (2) a extensão da representatividade (devido à redução da capacidade de coordenação de todas as relações no âmbito internacional pelo “filtro nacional”) e (3) a possibilidade de se agregar e/ou intensificar a participação dos atores de caráter não-estatal no processo de deliberação em fóruns daquela natureza.⁵ Analisei os dois primeiros pontos em trabalhos prévios⁶ e aqui centrarei a análise no último (3).

Tendo em vista, o embate entre as lógicas interestatal e cosmopolita e a confluência dessas lógicas na estrutura do sistema multilateral de comércio (que ao longo de sua história concentrou o processo decisório em alguns poucos Membros), entende-se relevante questionar, então, quais são as formas de participação direta admitidas para organizações não-governamentais (ONGs)⁷ na OMC. Além disso,

pretende-se analisar como essas formas de participação têm evoluído nos últimos anos, desde a criação da OMC em 1994.

Antes de adentrar na análise proposta, destaca-se que, tradicionalmente, relacionavam-se aos processos de negociação e aplicação de regras do sistema multilateral de comércio sobretudo organizações ditas comerciantes (i.e., representativas de produtores, vendedores e distribuidores de bens). A partir da entrada em vigor dos Acordos da OMC e da implementação de sua estrutura institucional, pelas razões indicadas acima, esse cenário muda e torna-se evidente um crescente interesse de outras ONGs no processo decisório da OMC. Nesse grupo, especial destaque deve ser dado àquelas que apresentam uma preocupação com o desenvolvimento sustentável, em contraponto ao discurso estéril da liberalização comercial. Incluem-se nesse rol as ONGs em defesa de direitos humanos e meio ambiente. Assim, a presença não apenas crescente mas de perfis variados de ONGs no processo decisório da OMC projetou demandas importantes na evolução dos mecanismos de participação direta para ONGs nos últimos anos e que atingiram o arcabouço sociojurídico da Organização, conforme indicarei a seguir.

A participação direta de ONGs na OMC: Implementação e novas demandas

Previsões gerais para a participação

As previsões para a participação direta de ONGs na OMC constam de seu Acordo Constitutivo⁸ e de documentos e decisões adotados no funcionamento da organização, pelos Membros ou pelo Secretariado. De acordo com as previsões de participação e as demandas apresentadas para seu aprimoramento, as influências na regulamentação da OMC podem-se dar em três níveis: na criação de regras, na sua implementação e no processo de sua interpretação, com vistas a solucionar controvérsias.⁹ Neste subitem, serão apresentadas as disposições transversais, que influenciam todos os três níveis, e nos demais, aquelas específicas para cada um dos níveis.

Uma primeira disposição sobre a participação direta de ONGs na OMC consta do Artigo V.2 do seu Acordo Constitutivo. Este artigo dispõe que o Conselho Geral da OMC **poderá** tomar as providências necessárias para **manter consultas e cooperar** com as ONGs dedicadas a assuntos relacionados aos da OMC.

Em geral, classificam-se as formas de participação em fóruns intergovernamentais em quatro categorias: (1) informação, (2) consulta, (3) cooperação, e (4) deliberação.¹⁰ No Acordo Constitutivo da OMC, estão expressamente discriminadas as formas (2) e (3). Como a OMC é um fórum intergovernamental, a deliberação em si (i.e., o direito de voto) fica restrita aos

Governos dos Estados-membros. Quanto à informação, pode-se abstrair que, para que sejam possíveis a consulta e a cooperação, o princípio da transparência deve ser considerado um princípio fundamental da organização.¹¹

O grau de transparência pode ser avaliado quanto à publicidade das informações, atividades e decisões elaboradas no âmbito da Organização, bem como quanto à utilização das informações e posições apresentadas ante a OMC pelas ONGs. A transparência tem por fim garantir um certo grau de previsibilidade quanto aos procedimentos e resultados do processo deliberativo – da criação à aplicação e interpretação de regras.¹² Esse princípio é válido tanto para a relação entre os Membros (transparência interna) como para a opinião pública em geral (transparência externa). Em grande parte das disposições dos Acordos da OMC, trata-se de transparência, como transparência interna;¹³ no entanto, desde que seja dada publicidade, a transparência externa muitas vezes é atendida, por decorrência.¹⁴

O primeiro documento da OMC em que se pode identificar a garantia da transparência externa é a Decisão WT/L/160/Rev.1 (1996), relativa aos procedimentos para circulação e liberalização dos documentos na organização. Nos termos dessa decisão, a temporalidade da transparência interna distinguia-se integralmente daquela prevista para a transparência externa. Isso porque, como regra geral, os documentos da OMC, após serem discutidos e negociados entre os Membros nos Conselhos e Comitês, poderiam ser liberados ao público apenas depois de seis meses.¹⁵

Devido à pressão de alguns movimentos da opinião pública, inclusive de ONGs, com um marco importante a partir do colapso da Conferência Ministerial em Seattle em 1999, iniciaram-se os trabalhos para a revisão da Decisão WT/L/160/Rev.1. Em 2002, foi então aprovada a Decisão WT/L/452 que atenuou o descompasso entre as temporalidades e definiu como regra geral que os documentos da OMC seriam automaticamente liberados ao público.¹⁶ Seguem essa regra os documentos submetidos pelos Membros e o material de suporte produzido pelo Secretariado. As exceções à publicação imediata estão previstas para as atas de reuniões dos Conselhos e Comitês e para os documentos sobre negociação ou modificação de concessões e sobre acesso de novos Membros. A exceção também pode ser admitida quando um dos Membros ou o Órgão de Solução de Controvérsias vier a solicitar.¹⁷

Como instrumento para veicular os documentos e informações da OMC, o Conselho Geral aprovou a utilização da página eletrônica da OMC na internet, inclusive com a destinação de uma parte do sítio para as informações de interesse direto das ONGs (For NGOs).¹⁸ Esse instrumento possibilita o acesso das informações pelo público em geral, o que inclui as ONGs, mas não se restringe a elas.¹⁹

Além do formato virtual, o Conselho Geral também aprovou em sua reunião WT/GC/W/19, em 1998, que o Secretariado apresente informações e relatórios ocasionais às ONGs, tal como realiza normalmente com a mídia. Na organização

das audiências, o Conselho Geral recomenda que o Secretariado centre em temas de interesse das ONGs.

Restam, no entanto, críticas ao atual sistema de informações e demandas por mudanças, sobretudo pela sua concentração em meio virtual²⁰ e forma de reprodução. Critica-se o modo de reprodução das informações porque, como regra geral, apenas os Membros e o Secretariado têm acesso às reuniões, e a responsabilidade por reproduzir a informação é do Secretariado. Isso gera dúvidas sobre a liberdade e o grau de imparcialidade do Secretariado ao (re)produzir as informações.

De uma forma geral, a consulta como forma de participação é prevista para casos específicos e não se pode dizer que, como na informação, atinja o público em geral. O mecanismo de consulta está previsto no próprio Artigo V.2 do Acordo Constitutivo e foi regulamentado pelas Decisões do Conselho Geral WT/L/162 (1996) e WT/GC/M/29 (1998),²¹ bem como pelo Informe do Secretariado WT/INF/30 (2001).²²

O WT/L/162 prevê que o Secretariado deve ter uma atuação próxima às ONGs, de forma a incrementar o debate sobre os temas relacionados aos Acordos da OMC. No entanto, o documento não define os procedimentos. Assim, nas vagas linhas da Decisão WT/L/162, com base nos termos “incremento do debate” e “estar aberto”, o Secretariado, na prática, entende que há um mandato para definir as formas de interação necessárias para cumprir os objetivos indicados.²³ Se, por um lado, o ponto positivo desse “mandato” é que o Secretariado é mais sensível às demandas das ONGs; por outro, o ponto negativo é que, a qualquer momento, as formas de interação previstas pelo Secretariado podem estar submetidas à pressão política, inclusive de um ou outro Membro da OMC.²⁴

A partir de 2001, foram definidos e esclarecidos alguns procedimentos para a participação, conforme o WT/INF/30, e o que ocorre hoje na OMC é que as interações com as ONGs assumem diversos formatos: desde a promoção de eventos mais longos (como cursos, simpósios etc) até debates com os representantes da OMC no dia-a-dia. Mas esses mecanismos são definidos, em geral, de forma *ad hoc*, não seguem uma pauta pré-definida e não têm necessariamente uma relação direta com as negociações entre os Membros. As organizações envolvidas alegam que tais formas de participação, ao invés de admitirem um caráter contributivo para as atividades de negociação e aplicação dos Acordos, assumem o perfil de mais um conjunto de eventos especializados; sendo indiferente se são ou não promovidos pelo Secretariado da OMC. Por isso, a demanda atual é pela consolidação dessas formas de participação na estrutura da OMC, com definição de mecanismos permanentes para a participação e com o menor grau de interferência possível dos Membros na condução dos trabalhos desses mecanismos.

Também é criticado o fato de tais eventos ocorrerem apenas em Genebra, o que dificulta o contato do Secretariado da OMC com a pluralidade de ONGs, tendo em conta sua diversidade temática e regional.²⁵ Cientes disso, algumas ONGs

que dispõem de mais recursos, criaram ou transferiram seus escritórios para Genebra, a fim de buscar essa proximidade pessoal com o Secretariado e as delegações dos Membros junto à OMC.

Ao lado dessa atuação do Secretariado, a Decisão do Conselho Geral reconhece que os coordenadores dos trabalhos em Conselhos e Comitês da OMC também podem participar de eventos promovidos por ONGs, mas que deverão fazê-lo sempre na sua capacidade pessoal.²⁶ As ONGs reclamam o fato de a representação não ser institucional.

Na forma de consulta para ONGs, conforme o WT/L/162 e WT/GC/M/29, há ainda a possibilidade de tais organizações apresentarem textos de posição sobre os temas em negociação ou os acordos em vigor, diretamente para o Secretariado da OMC. Nesse caso, o Secretariado recebe os materiais e, desde que cumpram algumas formalidades,²⁷ torna-os disponíveis na página eletrônica da OMC na internet (For NGOs). O Secretariado também prepara uma lista mensal com a indicação de todo o material que é entregue para ciência dos Membros, nos termos do WT/GC/M/29.

Cientes da pouca eficácia desse mecanismo nos trabalhos dos Membros e da OMC, as ONGs têm como pleito hoje que tais materiais sejam mais bem organizados na página eletrônica e, ainda, que o Secretariado tenha uma posição mais ativa, indicando alguns temas para apresentação do material, com base em prazos e padrões mais pré-definidos.²⁸ A identificação de um procedimento também seria importante para que as ONGs pudessem acompanhar o destino de seus materiais, de forma a promover uma maior correlação entre os trabalhos produzidos pelas ONGs e o processo deliberativo coordenado pelos Membros da OMC. Dessa forma, tais mecanismos poderiam passar da categoria de informações (das ONGs à OMC e seus Membros), para configurarem como consulta.

Da mesma forma que as ONGs pressionam para obtenção de informação, também o fazem para que seja reconhecido o direito de acesso às reuniões dos Conselhos e Comitês da OMC. Além disso, requer-se o direito de voz nessas reuniões ou em algumas delas e a possibilidade de serem apresentados documentos por escrito. Para essas demandas há sempre a proposta de que seja definido um procedimento único e transparente de forma a possibilitar a participação de toda e qualquer entidade que tiver interesse em fazê-lo.²⁹

Algumas propostas também sugerem que sejam apresentados critérios para a distinção entre as ONGs orientadas para o comércio e aquelas que não o sejam. Apesar de as ONGs que pretendem se envolver nas atividades da OMC terem como critério de habilitação para participarem de seus mecanismos que se dedicar a assuntos relacionados aos da OMC, a distinção entre organizações que atuem na defesa de interesses comerciais (representantes de produtores, vendedores e distribuidores de bens e serviços) e aquelas não-comerciantes é relevante não apenas pelo envolvimento direto das primeiras no comércio internacional, mas também

pelo fato de essas (em geral, associações comerciais e de serviços) freqüentemente disporem de mais recursos (humanos e financeiros) para exercerem a participação e atuarem com base no interesse privado, exclusivamente.

A cooperação tem por natureza a idéia de constância na interação entre a OMC e as ONGs e, teoricamente, pode ser aplicada tanto na fase de análise e discussão conjunta para a criação de regras, como na fase de ação conjunta para a implementação dos compromissos internacionais. Sua previsão também consta no Artigo V do Acordo Constitutivo, mas até hoje praticamente não há instrumentos que a viabilizem.³⁰

Os únicos exemplos de mecanismos de cooperação com ONGs no âmbito da OMC são os Grupos Consultivos, criados por Diretores da OMC. Foram apresentadas até hoje três iniciativas para criação desses Grupos, duas durante o mandato do Diretor-Geral Supachai Panitchpakdi (ambas em 2003) e uma na gestão do Diretor-Geral Mike Moore (em 2001). Enquanto para o Conselho Informal criado em 2001 foi lançado informe oficial da OMC sobre sua criação e composição, para os Conselhos Informais de 2003 não há informações oficiais da OMC disponíveis para acesso público.³¹ Por essa razão, algumas ONGs, como Oxfam International e Friends of the Earth, recusaram na época o convite do Diretor-Geral para integrar esse Conselho; a justificativa de ambas as instituições foi de que não eram representativas da sociedade civil o suficiente para participar de um grupo tão restrito.³²

Exceto para o Consultative Board criado em 2003 e composto por profissionais considerados *experts* do sistema multilateral de comércio, os resultados dos trabalhos desses Grupos Consultivos e suas opiniões não foram publicados pela OMC.³³ Assim, além de esse mecanismo não ser regulamentado, com a indicação dos recursos aplicados para a contratação dos profissionais e suas obrigações, não há transparência no desempenho de seus trabalhos, o que dificulta a participação de quaisquer interessados no processo seletivo, bem como a própria participação das ONGs nos diferentes níveis de participação direta na OMC.

O processo de criação de regras

No sistema da OMC, pode-se indicar como relacionadas ao processo de negociação de regras as Conferências Ministeriais, realizadas a cada dois anos, e as negociações prévias ou posteriores a tais conferências, realizadas com o objetivo de preparar a agenda ou dar continuidade às negociações.

No caso das Conferências Ministeriais, se na Rodada do Uruguai não havia qualquer mecanismo para a participação, a partir de Cingapura já se notou a necessidade de estabelecer procedimentos específicos para a participação das ONGs.³⁴ Além do requisito de as ONGs desenvolverem atividades relativas às da OMC, a lista de ONGs previamente selecionadas pelo Secretariado deve ser aprovada pelo

Conselho Geral (reunião em que todos os Membros da OMC têm assento). Um marco importante foi a 3ª Conferência Ministerial da OMC em Seattle (1999), momento a partir do qual passou a ser evidenciada a relação da OMC com as ONGs e alterações nas formas de regulamentação passaram a ser realizadas com mais evidência.³⁵

Desde 1996, a participação de representantes de ONGs foi admitida nas sessões plenárias das Conferências Ministeriais, sendo que, a partir da 4ª Conferência Ministerial (2001), foi enfatizado que essas organizações não teriam o direito de voz durante a sessão.³⁶ Além disso, desde 1998, o Conselho Geral admitiu a possibilidade de o Secretariado da OMC organizar durante a Conferência reuniões informativas (intituladas de *briefings*) sobre o andamento das negociações para as ONGs.³⁷

Após 1999, medidas adicionais foram adotadas como respostas à intensificação de demandas de participação. A partir da 4ª Conferência Ministerial (2001) foram estabelecidas atividades mais intensas entre o Secretariado e as ONGs, com destaque para aquelas desenvolvidas em fase preparatória para a Conferência Ministerial. Dentre as formas de atividades possíveis, destacam-se: (1) os *briefings*, em Genebra, pelo Secretariado após as reuniões entre os Membros; (2) as pequenas mesas de debate; (3) a organização de grupos de trabalho; e (4) a possibilidade de aceitação pelo Secretariado de posições por escrito.³⁸

Como reflexo das novas medidas, incrementaram-se as atividades relativas às Conferências Ministeriais, como foi o caso evidente de Simpósios organizados pela OMC e abertos ao público em geral. Nos primeiros cinco anos de existência da OMC, foram realizados apenas dois Simpósios, enquanto, a partir de 2001, foram realizados nove. A diferença qualitativa entre esses eventos anteriores a 2001 e os posteriores não está apenas na sua dimensão, mas também na relação dos temas debatidos, com as negociações em curso para as Conferências Ministeriais.³⁹ Além disso, a partir de 2005, os Simpósios passaram a ser organizados quase que em parceria com outras ONGs, responsáveis por organizar a mesa e indicar a temática.

Ao lado das previsões formais para participação das ONGs na OMC, não há que se deixar de reconhecer a influência desses atores por meio de outros mecanismos informais. Isso porque esses mecanismos também podem ter impacto no processo de criação de regras. Dentre alguns desses mecanismos, podemos indicar a participação de ONGs: nas delegações oficiais dos Membros, seja de seu Estado de origem ou de qualquer outro (para presença nas Conferências Ministeriais e também nas reuniões preparatórias para as Conferências, nos Conselhos e Comitês) e na promoção dos eventos paralelos às Conferências Ministeriais para discussão (e crítica) sobre o sistema de comércio multilateral.⁴⁰

Com base nesta breve descrição, nota-se que as medidas para a participação de ONGs no processo de criação de regras restringem-se à implementação do próprio Artigo V.2 do Acordo Constitutivo da OMC. Vale destacar, no entanto, que esse aparato regulatório com a definição dos procedimentos (para a

participação) foi promovido efetivamente por pressão das ONGs. Observa-se, portanto, que o caráter ativo resguardado ao Conselho Geral pelo Artigo V.2 restringiu-se à reação às pressões de ONGs.

Tendo em vista que a tendência para a implementação de mecanismos de participação tem sido nesse sentido, conclui-se que, se por um lado, a reação aponta para uma sensibilidade institucional, por outro, também abre a possibilidade para a implementação de novos mecanismos de forma não-sistematizada em relação à estrutura e aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da OMC.

O processo de aplicação das regras

Na estrutura institucional da OMC, os principais mecanismos para aplicação das regras são o trabalho periódico do Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais⁴¹ e o trabalho quotidiano dos Conselhos e Comitês da OMC. Para nenhum dos órgãos envolvidos na aplicação de regras há a previsão de participação de ONGs nos documentos oficiais da OMC.

O que se reconhece é que algumas ONGs também conseguem ter acesso informal às reuniões de Conselhos e Comitês específicos, em especial aquelas com representação em Genebra.⁴² Pode-se apontar como outra forma de influência indireta das ONGs os estudos específicos sobre a aplicação dos compromissos assumidos no âmbito da OMC, e campanhas de grande repercussão promovidas pelas ONGs. Uma parte desse conhecimento circula pelos textos de posição enviados à OMC e disponibilizados na sua página eletrônica, bem como pela participação de representantes de ONGs em atividades específicas da OMC (como é o caso das reuniões no espaço oficial garantido às ONGs durante as Conferências Ministeriais, por exemplo).

Pode-se indicar também que os contatos diários com o Secretariado da OMC, os debates promovidos pela organização (em Simpósios e grupos de trabalho) e os trabalhos dos Grupos Consultivos também são mecanismos que favorecem a relação das ONGs com a aplicação de regras, ainda que isso ocorra de forma indireta.

Nessas breves linhas, a análise sobre a influência das ONGs na aplicação das regras da OMC demonstra o quão pouco houve de influência formal desde a constituição da OMC nessa forma de regulamentação. Promoveu-se o reconhecimento informal de sua influência, mas poucas foram as demandas para que essas influências fossem formalmente reconhecidas e se tornassem vinculantes.

Três hipóteses podem ser levantadas para explicar essa situação: (1) pouca demanda; (2) menor responsividade da OMC quanto a essa forma de regulamentação; e/ou (3) uma certa conveniência da informalidade para ONGs mais influentes. Com base em resultados obtidos em pesquisas de campo prévias,⁴³ verificou-se que as três hipóteses podem ser confirmadas e que, portanto, pouca repercussão futura é esperada nessa forma de participação; ainda que mecanismos

importantes de participação contínua das ONGs pudessem ser desenvolvidos justamente neste nível de regulamentação.

O mecanismo de solução de controvérsias

Dentre os três níveis de regulamentação identificados, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC) é o que mais aporta aspectos “jurisdizados” na organização. Por isso gera tantos questionamentos e análises e desperta a atenção das ONGs.⁴⁴

Não há previsão expressa sobre a possibilidade de participação de ONGs no procedimento de solução de controvérsias da OMC. Mas, desde 1998, algumas ONGs têm apresentado, ou ao Painel ou ao Órgão de Apelação, textos de posição sobre o tema em análise na controvérsia (os denominados *amici curiae*). O *amicus curiae* tal qual aplicado nos procedimentos da *common law* consiste no posicionamento de qualquer indivíduo ou entidade que não é parte na controvérsia, mas com interesse relevante sobre o tema em discussão (posições relacionadas a um “interesse público”).⁴⁵

A aceitação de *amicus curiae* no OSC tem-se baseado no direito de busca à informação pelo Painel, como previsto no Artigo 13 do Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos para Solução de Controvérsias (ESC).⁴⁶ Esse artigo prevê dois modos pelos quais o Painel pode recorrer a informações e/ou assessoria técnica: (1) a determinada pessoa ou entidade, desde que com a ciência prévia do Membro da OMC em que se localiza, e (2) em qualquer fonte relevante, conforme procedimentos previstos no Apêndice 4 ao ESC.

Em 1998, duas ONGs apresentaram os primeiros *amici curiae* perante um Painel do OSC, estabelecido para análise do caso WT/DS58- Camarões/Tartarugas. O Painel apenas reconheceu o material quando os Estados Unidos (parte na controvérsia) anexou as posições em sua demanda e endossou as posições dos *amici curiae* em sua arguição oral.⁴⁷

Quando da apelação dessa decisão, o Órgão de Apelação aceitou mais três outros *amici curiae* e revisou a interpretação do Painel sobre o Artigo 13 do ESC. Conforme a interpretação do Órgão de Apelação, haveria uma distinção entre “estar obrigado” a aceitar uma posição e “estar autorizado” a receber uma posição.⁴⁸ Assim, em uma análise conjunta dos Artigos 12 e 13 do ESC e do Apêndice 3 ao ESC, fundamentou a possibilidade de aceitação de *amici curiae* apresentados diretamente ao Painel ou Órgão de Apelação.⁴⁹ Tal conclusão do Órgão de Apelação foi além da interpretação literal do Painel e passou a dar mais flexibilidade ao mecanismo de solução de controvérsias para posterior aceitação de informações apresentadas por ONGs, ainda que não solicitadas.

É interessante notar que, mesmo com tal interpretação pelo Órgão de Apelação no caso WT/DS58- Camarões/Tartarugas, anos mais tarde, na análise

da mesma controvérsia o Painel, quanto à aplicação das medidas destinadas a cumprir as recomendações e decisões do OSC (Recurso pelo Artigo 21.5 do ESC), retomou a sua interpretação inicial sobre o Artigo 13 do ESC e aceitou apenas *amici curiae* anexos ao material das partes.⁵⁰ A seguir, mais uma vez, na instância do Órgão de Apelação, no Recurso pelo Artigo 21.5 do ESC, o Órgão de Apelação aceitou a apresentação de *amicus curiae*. Os procedimentos para aceitação de *amici curiae* neste caso correram quase que num vaivém pendular, o que gerou insegurança na expectativa das ONGs quanto à possibilidade ou não de aceitação de *amici curiae* no OSC.

No entanto, devido ao pioneirismo em analisar, sob as diferentes formas de interpretação indicadas acima, a entrega de textos de posição não-solicitados por ONGs no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, a controvérsia WT/DS58- Camarões/Tartarugas tornou-se um referencial para as decisões em controvérsias posteriores. Em especial porque o número de *amici curiae* apresentados perante o OSC aumentou significativamente com o passar desses anos.⁵¹

A partir de então, a experiência de *amicus curiae* no OSC promoveu o desenvolvimento de alguns procedimentos específicos para o seu recebimento. O Painel, por exemplo, adotou como regra o recebimento das posições apresentadas antes da audiência com as Partes. O Órgão de Apelação chegou até mesmo a definir procedimentos detalhados, quanto a prazo e forma, para a aceitação de *amicus curiae* na análise da controvérsia WT/DS135- Amianto.⁵²

Os *amici curiae* abrem a possibilidade não apenas de ONGs atuarem no mecanismo de solução de controvérsias, mas também permitem a introdução de novas leituras dos acordos da OMC.⁵³ Em relação aos *amici curiae* apresentados até o momento, é possível observar uma forte presença de ONGs que representam interesses relacionados a condições de consumo, trabalho e meio ambiente.

A partir das previsões do Artigo 13 do ESC surgem práticas e interpretações, até mesmo por influência das ONGs, que para alguns aprofundam e, para outros, vão além das previsões dos Acordos da OMC. Estima-se que isso tenha ocorrido devido ao grau mais alto de “jurisdização” do sistema de solução de controvérsias da OMC, sobretudo quando comparado à natureza e evolução da participação direta de ONGs nos demais níveis (criação e aplicação de regras).

Outro ponto de destaque sobre a participação direta de ONGs no sistema de solução de controvérsias é a demanda por participação nas audiências. Recentemente, em setembro de 2005, nos casos WT/DS320- Hormônios e WT/DS321- Hormônios, o Painel admitiu a transmissão pública da audiência com as partes nos casos, conforme procedimentos previamente definidos⁵⁴. A iniciativa não foi considerada exitosa pelo próprio Secretariado, já que para as 400 vagas disponíveis, o Secretariado recebeu apenas 207 inscrições e 65 presentes.⁵⁵

Destaca-se que, atualmente, nos trabalhos de revisão do sistema de solução de controvérsias, há demandas para reforma tanto do artigo 13, com o objetivo de

permitir expressamente a apresentação de *amicus curiae* e prever os procedimentos específicos para tal⁵⁶ e propostas para impedir essa prática⁵⁷, como propostas referentes à realização de audiências públicas. A demanda por uma regulamentação que consagre os mecanismos de participação no OSC tem sido, principalmente, dos Estados Unidos e das Comunidades Européias.⁵⁸ Esse é, portanto, um dos níveis de regulação da OMC em que a participação direta ocupou a agenda de negociações dos Membros. E, assim, tem mais chance, no atual momento, de ser institucionalizado e regulamentado.

Limitações na estrutura da OMC para incorporação de novas demandas de participação

Observa-se que, nos três níveis de regulamentação, a influência das demandas das ONGs oscila conforme o grau de interesse dos atores envolvidos, a identificação de um ou outro mecanismo como mais eficaz pelos atores não-estatais (que promovem a pressão), a sensibilidade institucional de cada uma das formas de regulamentação e, por fim, de acordo com a capacidade responsiva do mecanismo na OMC.

Observou-se também que quanto mais “jurisdizado” o mecanismo, mais responsivo foi às demandas das ONGs. Ao mesmo tempo em que isso demonstra uma permeabilidade da OMC às mudanças no cenário internacional, há algumas limitações de seu próprio sistema que poderão dificultar o processo ou mesmo trazer dissonâncias no âmbito da organização. Essas limitações são resultantes ou da própria composição institucional da OMC (internas) ou de sua integração com os elementos do sistema internacional (sistêmicos).

Quanto à limitação interna, um primeiro ponto a se destacar é o do diferente grau de “jurisdização” entre os três níveis de regulamentação da OMC. Enquanto a estrutura de solução de controvérsias é mais responsiva, as instâncias executiva e legislativa (para criação e aplicação de regras) estão mais sujeitas à influência política dos Membros.⁵⁹

Outro ponto é que as disposições para participação e seus procedimentos foram definidas basicamente por *soft law*, ou seja, disposições que se caracterizam por pouca clareza na definição das obrigações, e/ou na precisão das regras, e/ou na delegação de poderes.⁶⁰ Além da incerteza sobre os procedimentos para a participação, isso traz instabilidade por não se ter como exigir o cumprimento dessas formas de participação, caso não sejam implementadas.

A concentração de grande parte dos mecanismos, sobretudo para o processo de criação e implementação das regras, em uma divisão do Secretariado também dificulta e limita o desenvolvimento efetivo dos mecanismos de participação das ONGs na OMC. O reconhecimento dessa possibilidade de participação requer a institucionalização na estrutura da OMC e um organismo mais estruturado, com um número maior pessoas e um volume maior de recursos para a consagração das

previsões e procedimentos para participação de ONGs, bem como para a promoção de trabalhos técnicos e análises prospectivas.⁶¹

Por fim, sem pretender a exaustão, um terceiro ponto crítico do sistema é que o reconhecimento da participação de ONGs exige um papel cada vez mais pró-ativo da OMC, incluindo a responsabilidade em promover o equilíbrio na representação e participação das ONGs de diferentes áreas temáticas e regiões, nos diferentes níveis de regulamentação da OMC. A definição de mecanismos de participação tem uma relação direta com as ONGs mais presentes e suas demandas.

As limitações sistêmicas dizem respeito basicamente à tensão entre os componentes interestatal e cosmopolita no âmbito da OMC. A lógica interestatal, antes garantida por um sistema coerente e mais estável, é invocada pela maior parte dos Membros para restringir a possibilidade de participação das ONGs na OMC. Há um receio sobre como as ONGs vão influenciar o processo deliberativo, ou seja, como a dinâmica cosmopolita é organizada e combinada com a interestatal.⁶²

Ainda que haja resistência de uma boa parte dos Membros, a participação de ONGs na OMC tem ocorrido seja por estruturas formais, seja pelos tradicionais meios informais. A atual regulamentação precária sobre a participação favorece uma reação distinta dos Membros no discurso e na prática, conforme a conveniência. Ou melhor, no momento de deliberação e expressão da concepção interestatal das relações internacionais, alguns dos Membros são contra a participação de ONGs enquanto no jogo cotidiano das negociações e solução de controvérsias; os mesmos Membros assumem uma percepção mais cosmopolita e aceitam a parceria com ONGs para atuação na OMC. Essa conduta prejudica a transparência do processo deliberativo (quem efetivamente apóia uma ou outra decisão) e também prejudica a co-relação direta entre direitos e deveres dos diversos atores efetivamente envolvidos no processo.

Por isso, hoje a reflexão sobre a participação de ONGs tem que ser ampliada e envolver os demais atores interessados em incrementar a sua participação direta na OMC, bem como aqueles atores de caráter não-estatal que defendem a não institucionalização desses mecanismos. Seria interessante ainda que o debate sobre a institucionalização ou não dos mecanismos de participação direta se desse com base em (1) uma análise comparativa com outras organizações internacionais, seus sucessos e fracassos; (2) os dados concretos sobre a participação dos atores não-estatais na OMC até hoje, e o grau de influência no processo decisório da organização; (3) os princípios aplicados na institucionalização e no funcionamento dos mecanismos de participação direta da OMC; e, sobretudo, (4) uma perspectiva sistêmica sobre o significado da implementação desses mecanismos na integração das lógicas interestatal e cosmopolita e seu impacto no sistema internacional como um todo.

NOTAS

1. A organização jurídica da política externa brasileira, por exemplo, segue a previsão constitucional da competência da Presidência da República (art. 84, VIII, CF/88) para a representação em negociações e processos de decisão internacionais. Tal competência é, habitualmente, delegada aos funcionários do Ministério de Relações Exteriores (MRE) para a participação nos fóruns intergovernamentais, conforme previsto pelo Decreto 99.578/90 e pela Medida Provisória 813/95. O Presidente, tal como o Congresso Nacional (art. 49, I CF/88), exercem o controle *a posteriori* na instância nacional ("filtro nacional").
2. A respeito, v. M. R. Sanchez, *Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e, o caso do Brasil*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Orientador: J.E.C.O. Faria), 2004. Para alguns trabalhos relacionados, v. J. Habermas, *La constelación posnacional: ensayos políticos* (tradução de Pere Fabra Abat, Daniel Gamper Sachse & Luis Pérez Diaz), Barcelona, Paidós, 2000; J. Habermas, *L'intégration républicaine: essais de théorie politique* (tradução de Rainer Rochlitz), Paris, Fayard, 1998; D. Archibugi & D. Held (org.), *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press, 1995; Daniele Archibugi et al (org.), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity Press, 1998; J. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, CUP, 1997; G. Teubner (org.), *Global Law without a State*, Hants, Ashgate Publishing Ltd./Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1997; P. Kennedy, D. Messner & F. Nuscheler (org.), *Global Trends & Global Governance*, Sterling-VA, Pluto Press/Development and Peace Foundation, 2002.
3. A esse respeito, v. M. R. Sanchez, op. cit., 2004, pp. 57-90. Para indicação de alguns desses elementos e sua relação direta com a temática de direitos humanos, v. C. Dommen, "Comércio e direitos humanos: rumo à coerência", *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 3, 2005.
4. Na doutrina do comércio internacional consagrou-se o reconhecimento da transformação de um sistema eminentemente diplomático (GATT) para um sistema em que passou a preponderar o aspecto jurídico (OMC). Para acesso a trabalhos sobre esses conceitos, v. E.U. Petersmann, "The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948", *Common Market Law Review*, v. 31, n. 1, 1994, pp. 1157-244; A. Reich, "From Diplomacy to Law: the Juridicization of International Trade Relations", *Northwestern School of Law Journal of International Law & Business*, v. 17, 1996-1997, pp. 775-849; R. Shell, "Trade Legalism and International Relations Theory: an Analysis of the World Trade Organization", *Duke Law Journal*, v. 44, 1995, pp. 829-927; J. Weiler, "The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement", *Harvard Jean Monnet*, n.09/00, 2000 <www.jeanmonnetprogram.org>; J. Dunoff, *Mission Impossible: Resolving the WTO's Trilemma*, 2003 <www.law.berkeley.edu>.
5. V. G. Marceau, "Is the WTO Open and Transparent?", in The Heinrich Böll Foundation (org.), *On the Road to the WTO Ministerial Meeting in Seattle*, Washington, Heinrich Böll Foundation, 1999, pp. 25-44: "O ponto mais importante nesta união do relacionamento que se desenvolve entre a OMC e a sociedade civil é que o debate não parece mais se concentrar na possibilidade de as ONGs se envolverem, mas em como de fato recebem um papel adequado dentro da OMC." [tradução livre]
6. A respeito, v. M. R. Sanchez, op.cit., 2004; M. R. Sanchez, *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 (mimeo), 2006 <www.edesp.edu.br>.

7. Nesse artigo, por uma adequação metodológica, será aplicado o termo formal "ONGs", tal como na OMC, para definir o conjunto de atores para os quais a organização prevê um tratamento específico. Em outros trabalhos, desafiei tal classificação, fundamentando-me na sua insuficiência para dimensionar a complexidade dos interesses representados nesses mecanismos. Isso porque, no caso da OMC, muitos dos atores presentes nos mecanismos resguardados para a participação de "ONGs" já não possuem um caráter exclusivamente "não-governamental"; por exemplo, apresentam-se nesses mecanismos hoje também associações de parlamentares, governos sub-nacionais, empresas e indivíduos. Para uma análise deste debate v. M. R. Sanchez, op. cit., 2004; M. R. Sanchez, "Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio", in Amaral Junior, A. (org.), *Direito do Comércio Internacional*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002, pp. 151-70.

8. Aprovado no Brasil pelo Decreto 1.355/94.

9. A respeito da tríade de formas de regulamentação na OMC, v. F. Roessler, *Are the Judicial Organs of the WTO Overburdened?* (mimeo) (versão modificada de "The Institutional Balance Between the Judicial and Political Organs of the WTO" (s/d), in M. Bronckers, R. Quick (org.), *New Directions in International Economic Law: Essays in Honor of John H. Jackson*, Haia/Londres/Boston, Kluwer Law International, 2001, pp. 325-345). Para uma análise mais extensa sobre a influência de ONGs quanto à elaboração e aplicação de regras do sistema internacional, v. P. Kohona, "The Role of Non-state Entities in the Making and Implementation of International Norms", *The Journal of World Investment*, v. 2, n. 3, 2001, pp. 537-78.

10. Essa classificação origina-se daquela proposta pela OCDE para participação civil na definição da política em nível nacional, v. OECD- Organization for Economic Co-operation and Development, *Emerging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation*, Public Management Policy Brief n. 10, Paris, jul., 2001. Para análise sobre essas formas de participação na OMC, de forma mais detalhada, v. M. R. Sanchez, op. cit., 2004.

11. Observa-se aqui que o princípio da transparência é apresentado como uma responsabilidade da organização internacional, no caso a OMC. Essa obrigação pode ser apresentada como complementar àquela prevista como um direito constitucional em grande parte dos países democráticos, como é o caso do Brasil (v. Art. 5º, XXXIII, CF/88). Isso porque nas negociações internacionais são levadas em consideração as posições apresentadas por todos os Estados envolvidos, mas cada Estado, internamente, pode garantir o direito à informação das posições por ele apresentadas apenas (até porque em grande parte essas informações podem ser consideradas passíveis de sigilo; no caso do Brasil, v. Art. 23 da Lei 8.159/91 e Art. 5º do Decreto 4.553/02). Atenta-se ainda que o princípio da transparência nas organizações internacionais está relacionado ao debate sobre a aplicação de princípios democráticos nessas organizações, v. R. Howse, "The Legitimacy of the World Trade Organization", in J. Coicaud & V. Heiskanen (org.), *The Legitimacy of International Organizations*, Tóquio, United Nations University Press, 2001, pp. 355-407.

12. Sobre a questão da transparência ou prestação de contas na OMC, v. S. Panitchpakdi, "Balancing Competing Interests: the Future Role of the WTO", in G. Sampson (org.), *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, Tóquio, United Nations Press, 2001, pp. 29-35; P.

Sutherland, J. Sewell & D. Weiner, "Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance", in G. Sampson, (org.), op.cit., 2001, pp. 81-111; S. Ostry, "External Transparency: the Policy Process at the National Level of the Two Level Game", material preparado para o *WTO Advisory Group*, 2002 <www.utoronto.ca/cis/ostry.html>. Sobre o tema em relação a organizações internacionais, v. debate promovido pela ASIL, *Proceedings of the 92th Annual Meeting: The Challenge of Non-state Actors*, "The Accountability of International Organizations to Non-state Actors", ASIL, Washington, 1998, pp. 359-73.

13. Dentre as disposições expressas nos Acordos Multilaterais, o princípio geral de transparência está resguardado no artigo X do GATT-1994 que estabelece o compromisso de os Membros da OMC tornarem públicas todas as formas de regulamentação, bem como procedimentos administrativos, relativos ao comércio.

14. V. S. Ostry, "WTO: Institutional Design for Better Governance", versão preliminar de artigo para seminário; *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Kennedy School, Harvard, Boston, 2-3 jun. 2000 <www.utoronto.ca/cis/ostry.html>. "Tem havido certa discussão sobre "transparência" e a opacidade dessa palavra agora aumentou significativamente distinguindo-se entre transparência interna (OMC – defende a adaptação do processo de negociação tradicional para incluir mais países em desenvolvimento) e transparência externa (melhorando o acesso a documentos etc. e tratando das demandas das ONGs por maior participação)." [tradução livre]

15. A indicação de um documento como de publicidade restrita não tem relação com as informações admitidas como confidenciais no âmbito da OMC. São, em geral, consideradas informações confidenciais aquelas que envolvem estratégias e dados não-públicos dos Membros e seus nacionais, laudos técnicos de peritos e centros especializados apresentados ao mecanismo de solução de controvérsias e informações comerciais de entes privados.

16. V. *WTO Moves towards a more Open Organization* <www.wto.org>. "A decisão recente, resultante da cooperação construtiva do governo, é indicativa dos esforços contínuos e progressivos da OMC para melhorar o alcance dos acionistas, dos parlamentares, da sociedade civil, do setor privado e da mídia". [tradução livre]

17. Para detalhes na comparação entre os documentos WT/L/160/Rev.1 (1996), *Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents* – Decisão adotada pelo Conselho Geral em 18 jul. 1966 – Revisão, 26 jul. e WT/L/452 (2002), *Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents* – Decisão de 14 mai 2002, 16 mai; v. M. R. Sanchez, op.cit., 2004, Apêndice 2. Para acesso à íntegra desses documentos, bem como de todos os documentos da OMC indicados neste artigo, v. <docsonline.wto.org>.

18. Cf. WT/L/162 (1996), Decisão adotada pelo Conselho Geral em 18 jul. 1966 – *Guidelines for Arrangements with Non-governmental Organizations*, 23 jul.; WT/GC/M/29 (1998); Conselho Geral – *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 15, 16 and 22 July 1998*, 30 set.

19. V. One World Trust, uma organização britânica que produziu o primeiro relatório sobre *accountability* em organizações intergovernamentais; a página eletrônica da OMC é uma das mais bem avaliadas, tanto em razão do volume de informações disponibilizado quanto pela sua facilidade de indicar o caminho para encontrá-las. A respeito, v. One World Trust (2003), *Global Accountability Report*, 20 jan. <www.oneworldtrust.org>. O conceito de *accountability* no relatório envolve

participação e controle igualitário dos Membros sobre a organização e o acesso a informações disponíveis em formato eletrônico na internet.

20. Essa crítica se deve, sobretudo, porque a maioria da população dos 149 Membros não dispõe de recursos tecnológicos para consultar as informações em meio virtual. V. UNCTAD–United Nations Conference on Trade and Development, *E-commerce and Development Report 2003*, UNCTAD/SDTE/ECB/2003/1, 2003, p. 5, apenas 10% da população mundial tem acesso à internet. Em relação à população, apenas 3% da população dos países em desenvolvimento tem acesso, enquanto nos países desenvolvidos essa estatística sobe para 32%.

21. V. WTO- World Trade Organization, *Relatório Anual*, Genebra, 2002, p. 4: “as diretrizes existentes sobre relações externas foram elaboradas pelos Membros para dar à Secretaria um nível apropriado de flexibilidade para permitir às ONGs responsáveis uma voz no diálogo”. [tradução livre]

22. V. WT/INF/30, *WTO Secretariat Activities with NGOs*, 12 abr., 2001. WT/L/162 e WT/GC/M/29, *supra*.

23. Nesse sentido G. Marceau, *op. cit.*, 1999, p.28, confirma a extensão do mandato: “A adoção de diretrizes bem amplas deu à Secretaria relativamente carta branca ao definir seu relacionamento com as ONGs e permitiu que ficasse cada vez mais pró-ativa em seus compromissos com a sociedade civil [...]”. [tradução livre]

24. A respeito dessa vigilância, muito se questiona em que medida esse aspecto subestima a importância do Secretariado da OMC, em especial pelo argumento recorrente dos Membros de que a OMC é uma organização voltada para os Membros ou a serviço destes (considerados apenas os Estados, tal como representados em suas delegações diplomáticas). P. Willetts, “Civil Society Networks in Global Governance: Remediating the World Trade Organisation’s Deviance from Global Norms”, material apresentado no *Colloquium on International Governance*, Palácio das Nações, Genebra, 20 set. 2002 <www.staff.city.ac.uk>, observa que mais do que uma competência restrita, o que passa a pesar é a retórica aplicada na OMC para fragilizar o exercício pelo Secretariado das funções a ele atribuídas: “[...] há uma cultura de afirmar que o Secretariado não são mais do que administradores: ‘Como as decisões são tomadas apenas pelos Membros, o Secretariado não tem poderes de decisão’. As pessoas na OMC também gostam de afirmar que ela é ‘uma organização orientada para a associação’. Nenhum desses pontos diferencia a OMC de nenhuma forma legal da ONU, mas sua afirmação faz diferença politicamente por limitar o papel de liderança do Secretariado.” [tradução livre]

25. Quanto ao aspecto regional, há o dilema de uma super-representação de ONGs do Norte em relação às do Sul (estimada em 75% do Norte e 25% do Sul por funcionário da *External Relations Division*, em entrevista em novembro de 2003). A fim de reduzir tal disparidade, segundo informações prestadas, o Secretariado tem procurado financiar a viagem de ONGs do Sul. O entrevistado afirmou que, ainda assim, resta a dificuldade em saber quais são as ONGs do Sul a serem convidadas, já que há pouco conhecimento sobre o seu perfil e forma de atuação e, em geral, como os Membros do Sul são aqueles que mais resistem ao incremento da participação de ONGs, eles também não auxiliam a *External Relations Division* nessa seleção.

26. V. indicado em WTO News, *External Transparency*, de 22 de novembro de 2002 <www.wto.org/english/news_e/news00_e/gcexternaltrans_nov00_e.htm>, a OMC e seu Secretariado têm objetivado incrementar esses mecanismos de participação: “Desde a Terceira Conferência Ministerial em Seattle

o Diretor Geral e seus Substitutos mantêm um programa abrangente de participação em reuniões internacionais com o setor público e privado e ONGs. [...]” [tradução livre]

27. Como formalidades estão previstas: o material deve tratar de tema considerado relacionado ao comércio (a seleção é realizada pelo Secretariado) e deve apresentar o título nas três línguas oficiais da OMC – inglês, francês e espanhol. <www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm>.

28. A respeito, v. P. Willetts), op.cit., 2002.

29. P. Willetts, op.cit., 2002, sustenta que, como um primeiro passo, a OMC deveria aceitar todas as ONGs registradas no Comitê Econômico e Social da ONU; e depois uma comissão composta por representantes das ONGs deveria definir um Código de Conduta dessas ONGs quando participassem dos mecanismos da OMC. Em um primeiro período de cinco anos, a OMC deveria aceitar representantes de todas as ONGs nas reuniões dos Conselhos e Comitês, bem como na Conferência Ministerial. Concluído este período, o Conselho Geral, em trabalho conjunto com representantes de ONGs, deveria firmar as regras em um Estatuto da OMC para a realização de consultas com as ONGs. No mesmo sentido, v. proposta da ONG alemã ECOLOGIC (2003), *Participation of Non-governmental Organisations in International Environment Governance: Legal Basis and Practical Experience*, material preparado por Sebastian Oberthür et al. Observa-se que, em geral, essas propostas aproveitam a experiência dos critérios aplicados para participação em outras organizações internacionais, as quais, por sua vez, também questionam atualmente os mecanismos que disponibilizam para a participação direta de ONGs, como por exemplo os trabalhos sobre ONGs no âmbito da ONU <www.un.org/reform/civilsociety.html>.

30. A redação do Artigo V.2 teve por base o artigo 87 da Carta de Havana, para criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). No entanto, as previsões genéricas da Carta de Havana foram analisadas por um Comitê Executivo que detalhou as formas de cooperação. Entre elas, podemos destacar a possibilidade de as ONGs estarem presentes nas reuniões dos Conselhos da OIC e terem o direito de manifestação nessas reuniões. Para descrições do histórico da previsão de interação entre as ONGs com a OIC e a OMC, v. S. Charnovitz & J. Wickham, “Non-governmental Organizations and the Original International Trade Regime”, *Journal of World Trade*, v. 29, n. 5, 1995, pp. 111-22.

31. Para criação do Conselho Informal de 2001, v. WTO News, Press/236 (2001). Além de algumas instituições acadêmicas, integraram o Conselho de 2001, na qualidade de ONGs: Transparency International, International Institute for Sustainable Development e International Federation of Free Trade Unions. No Conselho de 2003, no NGO Advisory Body (criado em paralelo ao Business Advisory Body), estavam presentes: Consumers International, Consumers Unity and Trust Society, International Federation for Agricultural Producers, WWF International, Third World Network, Christian Aid, International Federation of Free Trade Unions, Public Services International, International Centre for Trade and Sustainable Development e International Institute for Sustainable Development.

32. V. artigo “WTO Chief Sets Up Advisory Bodies With Business, NGOs to Boost Dialogue” <www.geocities.com/ericquire/articles/wto/wr030617.htm>. Em um dos grupos de trabalho para ONGs organizado pela Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung durante a 5ª Conferência Ministerial, Making Voices Stronger! Global Civil Society and Democracy in International Institutions, a Oxfam justificou mais uma vez o declínio do convite, sob os argumentos: “(1) se a OMC pretende ter um

contato próximo com a sociedade civil deveria ter iniciado o processo para a constituição do Conselho de forma democrática (já que essa é uma das principais críticas da sociedade civil à OMC) e exemplificou com a possibilidade de ter lançado um convite aberto via internet; e (2) no formato que foi constituído, o Conselho Informal teria um papel pouco efetivo.”

33. O relatório do Consultative Board está publicado em *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium* <www.wto.org/English/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.htm>. Comentários relativos às propostas apresentadas no relatório podem ser encontrados em *Bridges Weekly*, v. 9, n. 2, 26 jan., 2005 <www.ictsd.org/weekly/05-01-26/story3.htm>.

34. A respeito, v. WT/L/161 (1996), *Decision adopted by the General Council – Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council, 25 July*; WT/L/162 (1996), *supra*.

35. Em Seattle o número de ONGs inscritas para participar no espaço oficial da Conferência Ministerial praticamente quintuplicou em relação à participação na conferência anterior (em Genebra, 1998); para indicação das ONGs inscritas em cada uma das Conferências v. M. R. Sanchez, *op. cit.*, 2004, Apêndice A.3(a); para as estatísticas atualizadas, v. M. R. Sanchez, *op. cit.*, 2006. V. S. George, *The Global Citizens Movement. A New Actor for a New Politics*, 2001 <www.tni.org/issues/wto>: “Seattle é vista agora como um divisor de águas, primeiro porque a mídia finalmente aceitou que havia outra voz além dos governos e empresas. Os cidadãos podem realmente ter algo importante a dizer e dizê-lo de forma contundente [...] Do ponto de vista dos protestantes, em oposição ao da mídia, Seattle também pode ser vista retrospectivamente por ter marcado um momento decisivo. Em outras palavras, não estamos mais na defensiva. Assim como essa mobilização não teve início com Seattle, também não terminará com algum outro evento único como o conflito policial em Genoa. Ela assumirá formas diferentes, em diferentes locais, mas é um fenômeno cada vez mais internacional, tomou vida própria e é agora uma presença orgânica permanente no cenário mundial. Apesar de ainda muito jovem, o movimento avança rapidamente em direção à maturidade e seus participantes estão ganhando conhecimento e confiança.” [tradução livre] V. R. Keohane & J. Nye, *The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy*, material apresentado no Center for Business and Government, Harvard University, 2000 <www.ksg.harvard.edu/cbg>, apontam que tal movimento das ONGs em Seattle foi o símbolo de abandono do modelo GATT: “A falha das reuniões de Seattle da OMC, em diversos níveis, indica os motivos para o enfraquecimento do antigo sistema de clube das políticas comerciais.” [tradução livre] Para outras observações, v. Ostry, *op. cit.*, 2000 e J. Dunoff, “International Law Weekend Proceedings: Civil Society at the WTO: the Illusion of Inclusion?” *ILSA Journal of International & Comparative Law*, v. 7, 2001, pp. 275-84.

36. V. WT/GC/M/13, Conselho Geral – *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 18 July 1996, 28 August 1996*; WT/GC/M/27, Conselho Geral – *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 2, 14 April and 17 May 1998, 22 set. 1998*; WT/GC/M/65, Conselho Geral – *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 8 and 9 May 2001, 18 jun. 2001*; WT/GC/M/78, Conselho Geral – *Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 10 February 2003, 8 mar. 2003*.

37. Cf. WT/GC/M/29, 1998, *supra*.

38. V. WT/INF/30, 2001, supra. Essas medidas foram especificamente previstas para a 4ª Conferência Ministerial, mas foram reiteradas para a organização da 5ª. e da 6ª. Conferências Ministeriais (em 2003 e 2005).

39. Os temas dos Simpósios foram: *Global Problems, Multilateral Solutions* (2005), *Cross-Border Supply of Services* (2005), *Trade and Sustainable Development* (2005); *Multilateralism at a Crossroads* (2004), *IT Symposium* (2004); *Challenges Ahead on the Road to Cancún* (2003); *The Doha Development Agenda and Beyond* (2002); *WTO's 5th Ministerial Conference* (2002); *Symposium on Issues Confronting the World Trade System* (2001); *WTO Trade and Environment Symposium* (1998); *Joint WTO/UNCTAD NGO Symposium to Prepare for the High-Level Meeting on Least-Developed Countries* (1997).

40. Com vistas a identificar algum grau permeabilidade nesses mecanismos de participação, observa-se que alguns pontos da agenda da OMC hoje coincidem com campanhas de ONGs; por exemplo, os casos da agenda para o desenvolvimento de Doha e da declaração sobre TRIPS e saúde pública. V. Declaração Ministerial de Doha, WT/MIN(01)/DEC/1 (2001) e a Declaração sobre o Acordo TRIPS e saúde pública, WT/MIN(01)/DEC/2 (2001).

41. O Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais está previsto no Anexo 3 ao Acordo Constitutivo da OMC. Este mecanismo tem por fim acompanhar/supervisionar a implementação dos compromissos assumidos pelos Membros no âmbito da OMC. Apesar de não haver previsão específica para a participação das ONGs nesse mecanismo, uma boa parte dos relatórios é elaborada pelos órgãos do governo do país em análise. Nesse sentido, a participação na política doméstica, junto aos diversos Ministérios e organismos envolvidos, pode ser fator complementar para influência no processo.

42. Esse é, por exemplo, o caso do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente que tem uma relação bastante próxima com as ONGs mais ativas junto à OMC.

43. V. M. R. Sanchez, op. cit, 2004, pp. 91 e segs. e 193 e segs.

44. A respeito dessa jurisprudência em comparação com as demais instâncias de regulamentação da OMC e seus riscos, v. C. D. Ehlermann, "Six Years on the Bench of the 'World Trade Court': Some Personal experiences as member of the Appellate Body of the World Trade Organization", *Journal of World Trade*, v. 36, n.4, 2002, pp.605-39; F. Roessler, op. cit., (s/d); E. U. Petersmann, op. cit., 1994.

45. BLACK'S Law Dictionary, 1990, p. 82: "*Amicus Curiae*. Significa, literalmente, amigo do tribunal. Uma pessoa com forte interesse ou visões sobre o objeto de uma ação, mas que não faz parte da ação, pode fazer uma petição ao tribunal solicitando permissão para protocolar um relatório de forma ostensiva em nome de uma parte, mas na verdade sugerindo um raciocínio consistente com suas próprias visões. Esses relatórios *amicus curiae* são normalmente protocolados em recursos que dizem respeito a questões de amplo interesse público, por exemplo: casos de direitos civis. Eles podem ser ajuizados por pessoas privadas ou pelo governo. Em recursos aos tribunais de apelação dos EUA, esses relatórios só podem ser ajuizados se acompanhados pelo consentimento escrito de todas as partes, ou por uma licença do tribunal concedida mediante solicitação, ou a pedido do tribunal, ficando ressalvado que o consentimento ou licença não será exigido quando o relatório for apresentado pelos Estados Unidos ou por um de seus oficiais ou agências." [tradução livre]

46. Para análises sobre o procedimento de *amicus curiae* no OSC, v. P. Mavroidis, "'Amicus curiae' Briefs before the WTO: much ado about nothing", Jean Monnet. Working Paper n. 2/01, 2001

<www.jeanmonnetprogram.org>; J. Dunoff, "The Misguided Debate over NGO Participation at the WTO", *Journal of International Economic Law*, vol. 1, n. 3, 1998, pp. 433-56; P. Nichols, "Participation of Non-governmental Parties in the World Trade Organization: Extension of Standing in World Trade Organization Disputes to Non-governmental Parties", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, v. 17, 1996, pp. 295-329; D. Esty, "Linkages and Governance: NGOs at the World Trade Organization", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, v. 19, n. 3, 1998, pp. 709-30; D. Esty, "Non-governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion", *Journal of International Economic Law*, v. 1, 1998, pp. 123-48; R. Shell, "Trade Legalism and International Relations Theory: an Analysis of the World Trade Organization", *Duke Law Journal*, v. 44, 1995, pp. 829-927.

47. A respeito, v. WT/DS58/R, Órgão de Solução de Controvérsias – *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* – Relatório do Painel, 15 mai. 1998, parágrafos 3.129 e 7.8, em que o Painel conclui: "Aceitar informações não solicitadas de fontes não-governamentais seria, em nossa opinião, incompatível com as disposições do DSU conforme atualmente aplicadas. [...] Se alguma parte nessa disputa desejasse apresentar esse documentos, ou partes dele, como parte de suas próprias apresentações ao Painel, eles estavam livres para fazê-lo." [tradução livre.] Comentários sobre a controvérsia e a interpretação podem ser encontrados em Mavroidis, op. cit., 2001; E. Hernández-López, "Recent Trends and Perspectives for Non-State Actor Participation in the World Trade Organization Disputes", *Journal of World Trade*, v. 35, n. 3, 2001, pp. 469-98, p. 485; M. Laidhold, "Private Party Access to the WTO: Do Recent Developments in International Trade Dispute Resolution Really Give Private Organizations a Voice in the WTO?!", *Transnational Lawyer*, v. 12, n. 2, 1999, pp. 427-50, p. 440.

48. WT/DS58/AB/R, Órgão de Solução de Controvérsias – *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* – Relatório do Órgão de Apelação, 12 out. 1998, parágrafo 101: "[...] em conformidade com o DSU, apenas os Membros que forem partes de um litígio, ou que tiverem notificado seu interesse em se tornarem partes desse litígio ao DSB, possuem um direito legal de apresentar documentos e têm um direito legal de ter essas apresentações consideradas por um Painel. Correlativamente, um Painel é obrigado por lei a aceitar e dar a devida consideração apenas às apresentações feitas pelas partes e por terceiros em um procedimento de Painel. Estas são proposições jurídicas básicas, contudo, não dispõem da questão aqui apresentada pela primeira alegação de erro do apelante. Acreditamos que esta questão interpretativa é mais apropriadamente tratada examinando-se o que um Painel está autorizado a fazer em conformidade com o DSU." [tradução livre] (grifo do autor)

49. WT/DS58/AB/R, 1998, *supra*, parágrafo 105: "É também pertinente observar que o Artigo 12.1 do DSU autoriza que os Painéis divirjam ou acrescentem aos Procedimentos de Trabalho definidos no Apêndice 3 do DSU, e de fato desenvolvam seus próprios Procedimentos de Trabalho, após consultas das partes em litígio. O Artigo 12.2 prossegue instruindo que os "procedimentos do Painel devem fornecer flexibilidade suficiente para garantir relatório de turma de alta qualidade que não atrasem indevidamente o processo do Painel." [tradução livre] Interpretação essa que, pela sua extensão, P. Mavroidis, op. cit., 2001, qualifica como "acrobática".

50. V. WT/DS58/RW, *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - Recourse to Article 21.5 by Malaysia* – Relatório do Painel, 15 jun. 2001, parágrafos 5.14 e 5.16.

51. Para a relação das controvérsias que analisaram o tema v. M. R. Sanchez, op. cit., 2004,

Apêndices A.2 e A.4(d), com dados atualizados em M. R. Sanchez, op. cit., 2006., Apêndice I.

52. Para aceitação de *amici curiae* nessa controvérsia, o Órgão de Apelação fundamentou sua interpretação na Regra 16(1) do *Working Procedure for Appellate Review*, que reúne os procedimentos de trabalho do Órgão de Apelação, v. WT/DS135/AB/R, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products – AB-2000-11 – Relatório do Órgão de Apelação*, 12 mar. 2001, parágrafo 50. Nos termos dessa regra, o Órgão deve adotar os procedimentos necessários para a adequada análise de uma controvérsia. V. os procedimentos vigentes na época em WT/AB/WP/3, Órgão de Apelação – *Working Procedures for Appellate Review*, 28 fev. 1997 [a redação da Regra 16(1) permanece a mesma nos procedimentos vigentes atualmente, cf. WT/AB/WP/7, *Working Procedures for Appellate Review*, 1 mai. 2003. Essa interpretação parece mais plausível, já que o Artigo 13 do ESC menciona explicitamente o direito do Painel de buscar as informações necessárias, sem fazer referência ao Órgão de Apelação.

53. P. Mavroidis, op.cit., 2001, apresenta as razões para apresentação de *amici curiae*: “Não obstante esses alertas, por que alguém enviaria um relatório *amicus curiae* à OMC? Essencialmente por dois motivos: para fornecer informações (uma opinião de como interpretar os fatos estabelecidos por outros) por um lado, e para sensibilizar um tribunal sobre o interesse que um caso específico possa ter para o público em geral, por outro lado. Esta segunda justificativa é de fato a ponte entre o tribunal e a sociedade.” [tradução livre]

54. V. WT/DS320/8, *US - Continued Suspension of Obligations in the EC- Hormones Dispute*, 2005, e WT/DS321/8, *Canada- Continued Suspension of Obligations in the EC- Hormones Dispute*, 2005. Para divulgação da audiência e procedimentos, v. <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/public_hearing_e.htm>.

55. Para descrição desse procedimento e algumas observações críticas, v. <subscript.bna.com/SAMPLES/itr.nsf/f6e265388fc7082185256b57005bfe23/04faee4809b58c578525707c007d58e7?OpenDocument>

56. Para as propostas de reforma com esse objetivo, v. o documento apresentado pela Comunidade Européia para a reforma em TN/DS/W/1, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – *Contribution of the European Communities and its Member States to the Improvement of the WTO Dispute Settlement Understanding – Communication from the European Communities*, 13 mar. 2002; e a proposta dos EUA em TN/DS/W/13, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – *Contribution of the United States to the Improvement of the WTO Dispute Settlement Understanding – Communication from the United States*, 28 ag. 2002, e TN/DS/W/46, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – *Negotiations on the Dispute Settlement Understanding, Further Contribution of the United States to the Improvement of the Dispute Settlement Understanding of the WTO – Communication from the United States*, 11 fev. 2003. A Comunidade Européia em sua proposta reproduz os procedimentos preestabelecidos pelo Órgão de Apelação em WT/DS135/9, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products – Communication from the Appellate Body*, 8 nov. 2000, e propõe sua incorporação ao Artigo 13 do ESC, sob o título Artigo 13-bis – *Amicus curiae submissions*. Os Estados Unidos também apóiam a possibilidade de apresentação de *amici curiae*, contudo, não entendem que seja necessário reforma no Artigo 13 do ESC para tanto.

57. Para as propostas contrárias à aceitação de documentos não solicitados no OSC, v., em especial,

documentos do Grupo Africano em TN/DS/W/15, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – Negotiations on the Dispute Settlement Understanding – *Proposal by the African Group*, 25 set. 2002; do Quênia, em TN/DS/W/42, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – Text for the African Group Proposals on Dispute Settlement Understanding Negotiations-*Communication from Kenya*, 24 jan. 2003; e da Índia (representando também Cuba, República Dominicana, Egito, Honduras, Jamaica e Malásia), em TN/DS/W/47, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – Dispute Settlement Understanding Proposals: Legal Text-*Communication from India on behalf of Cuba, Dominican Republic, Honduras, Jamaica and Malaysia*, 11 fev. 2003.

58. TN/DS/W/1, TN/DS/W/13, TN/DS/W/46, *supra*; e TN/DS/W/25, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – *Contribution by the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu to the Doha Mandated Review of the Dispute Settlement System*, 27 nov. 2002; TN/DS/W/41, Órgão de Solução de Controvérsias – Sessão Especial – *Contribution of Canada to the Improvement of the WTO Dispute Settlement Understanding - Communication from Canadá*, 24 jan. 2003.

59. V. S. Ostry, "Civil Society: Consultation in Negotiations and Implementation of Trade Liberalization and Integrated Agreements: an Overview of the Issue", material preparado para o seminário Good Practices And Social Inclusion: a Dialogue between Europe and Latin America and the Caribbean, Milão, 21-22 mar. 2003 <www.iadb.org>; S. Ostry, *op. cit.*, 2002.

60. V. K. Abbott & D. Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, v. 54, n. 3, 2000, pp. 421-56, p. 422.

61. A título de exemplo, a dificuldade para realizar eventos sob a forma de consultas em outros locais fora de Genebra e, ainda, para enviar representantes para eventos promovidos por outras organizações deve-se, sobretudo, ao fato de a *External Relations Division* contar com escassos recursos orçamentários para deslocamento. Para evidenciar a escassez de orçamento, para 2003, ficou definido o limite de gastos com viagens pela *External Relations Division* em torno de CHF2.500. Ostry, *op. cit.*, 1998, p. 29, critica a estrutura atual do Secretariado ao compará-lo com a estrutura institucional de outras organizações internacionais: "A OMC, como o GATT, aprecia ser uma organização orientada à associação, sem infra-estrutura de conhecimento significativo, ou seja, uma secretaria de especialistas altamente qualificados capazes de realizar pesquisa direcionada à análise de políticas, assim como a OECD, o FMI e o Banco Mundial. Este déficit analítico praticamente impede a discussão de política, e a importante pressão de grupos pares que ele gera sobre as questões escritas acima, tais como convergência regulamentar, o papel de sistemas jurídicos, as concessões entre objetivos nacionais e internacionais e a questão crucial da fronteira do mercado estatal, ou seja, todos os aspectos básicos na nova agenda." [tradução livre]

62. Sobre essa tensão, v. J. Rosenau, *op. cit.*, 1997, em que o autor identifica essas relações como características de um período de turbulências na redefinição dos conceitos de sujeitos e formas de organização e regulamentação do sistema internacional.