DOI: 10.5102/rdi.v11i2.3177

Dos contenciosos na OMC com enfoque em restrições às exportações da China*

WTO cases focusing on restrictions of importations of China

Marco Antônio Alcântara Nascimento**

Resumo[1]

Este artigo tem como objetivo examinar o tratamento do tema restrições às exportações como um novo (e velho) desafio ao Sistema Multilateral de Comércio (SMC). A partir do exame de dois contenciosos na Organização Mundial do Comércio (casos China-Matérias-Primas e China-Terras-Raras), com desdobramentos entre 2011 e 2014, em que a China defendeu a adoção de medidas dessa natureza, baseada em argumentos de soberania sobre recursos naturais e/ou o direito ao desenvolvimento de sua indústria de processamento, propõe-se uma reflexão crítica sobre como o Órgão de Solução de Controvérsias buscou harmonizar esses princípios inseridos no Acordo Constitutivo da OMC, bem como a partir de considerações da doutrina sobre as decisões proferidas para estes contenciosos. Sugere-se a necessidade de ainda se buscar um balanço adequado entre liberalização do comércio, soberania sobre recursos naturais e desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Restrições às exportações. Organização Mundial do Comércio. China. Recursos naturais. Soberania. Desenvolvimento.

Abstract

This study aims at examining the treatment of the export restrictions as a new (and old) challenge to the Multilateral Trading System (MTS). From the examination of two disputes in the World Trade Organization (China-Raw Materials and China-Rare-Earths), with developments between 2011 and 2014, when China supported the adoption of such measures based on arguments of sovereignty over natural resources and / or the right to develop its processing industry, this article proposes a critical reflection on how the Dispute Settlement Body sought to harmonize these principles enshrined in the WTO Agreement, as well as from considerations of the doctrine over the judgment given for these litigious. It is suggested the need for still seek an appropriate balance between trade liberalization, sovereignty over natural resources and sustainable development.

Keywords: Export restrictions. World Trade Organization. China. Natural resources. Sovereignty. Development.

* Recebido em 09.11.2014
Aceito em 16.12.2014

** Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Assessor para o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), do Governo Federal, no Banco do Brasil S/A. academico.marco@gmail.com

1 Este artigo reúne as principais ideias desenvolvidas na dissertação, com o mesmo título, recentemente defendida no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Dessa forma, agradeço às importantes contribuições dos professores Gustavo Ribeiro, Paulo Roberto de Almeida e Leandro Rocha de Araújo para o texto final.

1 Introdução

A eliminação gradativa das restrições quantitativas, a aceitação da proteção tarifária como a forma mais transparente de proteção do mercado interno e o disciplinamento das restrições não tarifárias: eis três dos principais desafios que mobilizaram os esforços da sociedade internacional[2], em prol do avanço da liberalização comercial, nas últimas seis décadas.

Em torno desses desafios, usualmente o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) voltou suas atenções para eliminar barreiras tarifárias e não tarifárias às importações. Via de regra, os países desejam aumentar os seus fluxos de exportação e diminuir, na medida do possível, os seus fluxos de importações, perseguindo uma balança comercial favorável[3], com geração de divisas internacionais.

Mas e quando os países restringem as suas exportações, impondo controles de diversas formas? Estamos diante das restrições às exportações que, quando examinadas, exigem uma "inversão da lógica" de análise, pois usualmente tende-se a discutir sobre as medidas discriminatórias de um membro controlando, restringindo ou banindo importações provenientes de outros países, e não impondo barreiras às suas próprias exportações.

Hoje, as medidas restritivas às exportações são definidas pela OMC como "medidas de fronteira em que uma regulamentação de Governo limita expressamente a quantidade de exportações e/ou define condições explícitas para que as exportações sejam permitidas", ou "que assume a forma de uma taxa imposta com objetivo claro de limitar a quantidade de exportações"[4].

É possível perguntar: esse assunto foi tratado ou observado com a mesma atenção pelo SMC? Nos últimos anos, a discussão sobre as chamadas medidas restritivas às exportações ou controles às exportações[5] tornou-se tema frequente entre lideranças políticas e diplomáticas e, também, no meio acadêmico.

De modo geral, verifica-se que o assunto ganhou mais destaque nas academias estrangeiras, com a publicação de vários *papers*, sob enfoques diferenciados, especialmente em relação aos contenciosos abertos na Organização Mundial do Comércio (OMC): o caso China-Matérias-Primas (CMP) e o caso China-Terras-Raras (CTR), que tiveram todos os seus desdobramentos nos últimos três anos, e que "lançaram os holofotes" do SMC ao tema de controles de exportações.

Ambos os casos trazem a China para o centro de análise. Como de conhecimento, aquele país tornou-se um fenômeno mundial de crescimento nas últimas décadas, adotando um modelo essencialmente baseado na importação de recursos naturais e partes, peças e acessórios para montagem final, com posterior exportação de produtos finais. Em relação aos recursos naturais ali existentes, como seria de se esperar, a China se tornou uma ávida consumidora do que passou a extrair[6]. Além de ser grande consumidora, a China alcançou uma condição privilegiada no fornecimento de matérias-primas consideradas estratégicas[7], e com destaque para as terras-raras[8].

2 Antes sob coordenação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT-1947) e, mais recentemente, da Organização Mundial do Comércio (OMC).

3 Esta meta tende a ser perseguida pelos países na busca da manutenção de um balanço de pagamentos favorável também. Deve se destacar que inclusive consignou-se no GATT-1947 um compromisso no Artigo XII de que as Partes Contratantes poderiam adotar medidas restritivas às importações para assegurar sua "posição financeira externa" e seu "balanço de pagamentos", desde que observadas uma série de condições ali também constantes. Este compromisso foi mantido no GATT-1994 (Anexo 1A do Acordo de Marraqueche), com novas condições estabelecidas na seção intitulada *Understanding on The Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*.

4 A definição é uma tradução livre, utilizada na disputa Canadá contra Estados Unidos. Referência no OSC: DS194 (2000). Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds194_e.htm>. Acesso em: 20 abr. 2012. Ressalte-se apenas que não se confundem com as restrições voluntárias às exportações (*voluntary export restrictions* (VER)), que se configuram quando um país concorda em limitar as suas exportações para outro país em certos produtos sensíveis. As VERs são vedadas no Artigo XI do Acordo de Salvaguardas da OMC.

5 Trataremos "medidas restritivas às exportações" e "controle às exportações" como sinônimos neste artigo.

6 COXHEAD, Ian; JAYASURIYA, Sisira. *China, India and the commodity boom:* economic and environmental Implications for low-income countries. The World Economy, 2010. p. 526.

7 A condição estratégica dos minerais que serão tratados a seguir está diretamente relacionada à cinco requisitos: 1) importância para o desenvolvimento sustentável; 2) crescimento da demanda; 3) receitas e lucros gerados; 4) criticidade geológica; e 5) concentração da oferta. Conforme LIMA, Paulo César Ribeiro. *Terras-raras:* elementos estratégicos para o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2012. A China, em 2011, ocupava o primeiro posto na produção em relação ao mundo em relação aos seguintes minerais: fluorita, magnésio, manganês (metal), carbeto de silício, silício, fósforo amarelo, zinco e terras-raras, com percentuais oscilando de 25% a 95% do total da produção mundial (Seminário do MRE "Solução de Controvérsias: O Sistema da OMC e os casos do Brasil", realizado no UniCEUB, em agosto de 2012).

8 As terras-raras (TRs), que foram objeto da segunda disputa na OMC, são insumos extraídos de minérios e minerais, utilizados em produtos de alta tecnologia e tecnologia limpa, tais como aparelhos

As medidas restritivas às exportações adotadas pela China, em relação às matérias-primas, que vieram ser contestadas na OMC, apenas serviram para exacerbar os efeitos da escassez das *commodities* em disputa e, em última instância, descortinaram a "luta global" por recursos naturais e o delicado balanço das cadeias produtivas globais, nas quais o acesso às matérias-primas se tornou de crucial importância[9].

É importante, neste momento inicial, também contextualizar as disputas que se desenrolaram na OMC: as questões sistêmicas relacionadas com o regime de restrições às exportações da OMC não atraíram muita atenção até quando a demanda global por recursos naturais (e produtos baseados nestes) cresceu significativamente nos últimos 10-15 anos[10]. O resultado prático foi o surgimento destes casos (CMP e CTR), que ganharam destaque a partir de 2011, quando se deram os primeiros desdobramentos.

Essa nova relação com o tema ficou evidenciada no estudo realizado pelo *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD)[11], em que destacou entre os novos desafios do SMC para o século XXI, a necessidade de um "repensar" sobre as restrições às exportações, em duas vertentes — alimentos e matérias-primas[12] —, bem como a preparação institucional (ou não) da OMC para enfrentar estes e outros desafios.

Posto isso, os casos CMP e CTR são de grande relevância para o SMC e, em especial, aos países ricos em recursos naturais, entre eles o Brasil. Basta recordar que somos detentores de importantes jazidas de minerais estratégicos para as economias mundiais, assim como a China, ainda que com reconhecidos problemas de várias naturezas (marco regulatório atrasado, infraestrutura e logística ineficientes, pesquisa e desenvolvimento incipientes, entre outros aspectos) para melhor utilização deste potencial. Assim, uma pergunta que pode ser colocada também para análise nas próximas páginas: quais são as lições que os contenciosos enfrentados pela China podem trazer para os formuladores de política pública brasileira?

Os casos citados, que foram tratados no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, parecem indicar o seguinte posicionamento institucional: os controles às exportações adotados pela China (mas poderia ser qualquer outro país), baseado puramente em argumentos de soberania e desenvolvimento, fragilizam a liberalização do comércio. Ficam, então, evidenciados os três aspectos que merecem atenção na análise do tema controle às exportações, como tratado hoje no SMC, no sentido de uma concatenação de "forças": liberalização do comércio, de um lado; soberania e desenvolvimento, de outro lado.

celulares, automóveis híbridos, turbinas eólicas, bem como produtos de aplicação em defesa militar. Não se tratam de insumos raros. Na verdade, são abundantes, contudo, por conta de propriedades geoquímicas, os depósitos não estão concentrados de forma suficiente para serem explorados economicamente. Ademais, os métodos de extração e processamento ainda são complexos e custosos, dificultando a exploração comercial. Finalmente, as propriedades únicas das TRs fazem sua aplicação muito específica e muito valiosa em segmentos de ponta, como comentado acima. O fato é que, nas últimas duas décadas, houve um aumento exponencial na demanda destes materiais, tendo em vista o aumento de novas tecnologias que fazem uso destas propriedades únicas. Atualmente, a China detém cerca de 95% da oferta global, tendo suplantado os Estados Unidos durante a década de 1980. Este é um aspecto importante, pois esta condição privilegiada foi alcançada com uma estratégia de inovação tecnológica em manufaturados, baseados em TRs, como um de seus elementos essenciais. Paralelamente, o aumento da demanda global motivou mais foco nestes materiais. Baseado em KIM, Jeonghoi; KORINEK, Jane. Export restrictions on strategic raw materials and their impact on Trade and Global Supply. *OECD, Trade Policy Paper,* n. 95, 2010; JEBE, Ruth; LEE, Yong-Shik; MAYER, Don. China's export restrictions of raw materials and rare earths: a new balance between free trade and environmental protection. *The George Washington International Law Review*, v. 44, p. 580-642, 2012; LIU, Han-Wei; MAUGHAN, John J. China's rare earths export quotas: out of the China-raw materials gate, but past the WTO's finish line? *Journal of International Economic Law*, v. 15, n. 4, 21 nov. 2012.

9 LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials. *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, v. 18, n. 1, 23 apr. 2013; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016, p. 92.

10 QIN, Julia Ya; Reforming WTO discipline on export duties: sovereignty over natural resources, economic development and evironmental protection. *Wayne State University Law School Research Paper,* n. 2012-04, 28 mar. 2012).

11 O ITCSD é uma organização não-lucrativa, sediada em Genebra, Suíça, que tem como missão envidar esforços no fortalecimento do tema desenvolvimento sustentável no contexto do sistema internacional de comércio. Entre os programas desenvolvidos pelo ITCSD, destacamos o de "políticas econômicas globais e instituições", que produziu, em 2012, uma importante coletânea de ensaios sob o título *The Future and the WTO: Confronting the Challenges.*

12 As exportações mais afetadas hoje pelas medidas de controle são as exportações de alimentos e de matérias-primas, e estes têm sido o foco de debate tanto na OMC quanto em outros foros internacionais. Contudo, para fins deste artigo, buscar-se-á concentrar sobre as restrições às exportações de matérias-primas, com destaque para minerais. Reconhece-se que há lógicas diferenciadas nas exportações de alimentos, relacionadas, por exemplo, à sazonalidade da produção. Também se entende da existência de disciplinas diferenciadas para alimentos e matérias-primas dentro da OMC, uma vez que a produção agrícola tem um capítulo à parte de tratamento na Organização, no caso o Acordo de Agricultura, que não será objeto de nossa exposição.

Surge, então, a proposta deste artigo: examinar os principais aspectos substantivos destes contenciosos (seção 4), verificando, em especial, como o OSC buscou concatenar tais princípios consagrados nos Acordos Constitutivos da OMC nas decisões proferidas pelos painelistas e o Órgão de Apelação (OAp). Contudo, antes de alcançar os contenciosos, julgamos importante realizar uma abordagem sobre o tratamento do tema dos controles às exportações no sistema multilateral de comércio, a partir do advento do GATT-1947 (seção 2) e passar pelos antecedentes recentes dos contenciosos (seção 3). Já na conclusão (seção 5), sintetizamos os principais aspectos jurídicos trazidos pelos contenciosos e, também, enveredamos por uma reflexão de caráter mais político-estratégico e desafios ao Brasil diante o tema.

2 Restrições às exportações no Sistema Multilateral de Comércio: um novo (velho) tema a ser enfrentado

O tratamento dado às medidas restritivas às exportações, no âmbito do SMC, se deu a partir do GATT-1947[13]. Assim, é possível partir do pressuposto de que o SMC não deixou de tratar do assunto restrição às exportações, como uma leitura menos atenta possa sugerir.

Tanto a escalada tarifária[14] quanto os impostos aplicados às exportações seriam objeto do Acordo GATT de 1947, constando disciplina sobre o assunto nos *drafts* iniciais. Havia uma preocupação à época de que as exportações das indústrias de processamento de matérias-primas pudessem ser afetadas por impostos aplicados às importações em outros países, e, como resultado, os países prejudicados pudessem recorrer à adoção de impostos sobre as exportações de matérias-primas *in natura*[15].

Apesar da estrutura legal que cerca o tema das restrições às exportações[16], o entendimento entre estudiosos do assunto foi de que houve um tratamento mais brando em relação a esse tema em comparação com a disciplina estabelecida para as restrições às importações. Dessa forma, a questão fundamental foi que não se estabeleceram tetos para aplicação, ou ainda limites temporais para aplicação ou aumento de direitos aduaneiros sobre exportações, como se fizeram para as importações[17].

Contudo, não se pode negar que o controle às exportações esteve presente de forma perene nas discussões nos foros próprios do GATT. Ainda nos primeiros anos de GATT-1947, um Relatório de Grupo de Trabalho (*The Use of Quantitative Restrictions for Protective and Other Commercial Purposes*) explicitou algo importante para os contenciosos que examinaremos: o entendimento de que nenhuma das exceções previstas no GATT (especialmente Artigo XI: 2(a) e (b), e Artigo XX(g), (h), (i) e (j)) tivessem sido desenhadas para promover a indústria doméstica; assim, não se permitiria que a imposição de restrições sobre as exportações de matérias-primas fosse feita para proteger ou promover uma indústria doméstica, assegurando uma vantagem de preço para a indústria doméstica na compra desses materiais ou reduzindo a oferta desses insumos para competidores estrangeiros, ou ainda outras formas possíveis.

Após alguns anos sem desdobramentos importantes, o fim da Rodada Tóquio (1973-1979) marcou uma reinserção do tema na agenda de discussão novamente. Os Membros declararam a necessidade de fazer uma abordagem das medidas restritivas às exportações no contexto do SMC, considerando as necessidades

13 Ainda que este artigo foque-se no SMC configurado a partir do GATT-1947, há de se ter em mente que a discussão sobre restrições às exportações é muito anterior. No período entre guerras, foram construídas várias propostas para facilitar o acesso a recursos naturais, utilizando acordos internacionais e aparatos institucionais, como revelam autores como Andre Istel, Herbert Feis e Jacob Viner. O momento histórico salutar conduziu para reflexões deste tipo, como o ciclo recessivo experimentado nos primeiros anos da década de 1930, levando ao colapso de preço de várias matérias-primas de modo tão profundo que se exigiu a intervenção pública para resgate dos setores agrícola e mineral, especialmente; ou, ainda, a deflagração da Segunda Guerra Mundial, que resultou na "quebra" de várias linhas de oferta, em prol da sustentação do esforço de guerra, que exigiu também intervencionismo estatal.

14 A escalada tarifária se manifesta numa estrutura de proteção em que as tarifas aumentam à medida que se caminha pelo estágio de processamento. Ou seja, quanto menos processado, menos tarifa; quanto mais processado, mais tarifa.

15 LATINA, Joelle; PIERMARTINI, Roberta; RUTA, Michele. Natural resources and non-cooperative trade policy. *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division Staff Working Paper*, n. ERSD-2011-06, p. 4, 1 mar. 2011.

16 Especificamente, os Artigos I (princípio da nação mais favorecida), X (princípios da transparência e legalidade), XI (princípio da eliminação de restrições quantitativas ou princípio da tarificação), XII (restrições para salvaguardas no balanço de pagamentos), XIII (administração não discriminatória das restrições quantitativas) e XX (exceções gerais) do GATT-1947 consubstanciam compromissos entre as partes para arrefecer e/ou eliminar as medidas restritivas às exportações, inclusive com as exceções admitidas. São princípios de caráter instrumental que, em última instância, buscam promover a liberalização comercial no plano multilateral.

17 Vide nota 15.

financeiras e comerciais em prol do desenvolvimento das economias menos desenvolvidas, como um dos itens prioritário da agenda multilateral de negociações (documento GATT/MTN/FR/W/20, 1978). Esse é um aspecto muito importante, pois foi neste contexto que o princípio da soberania permanente sobre recursos naturais (SPRN) foi trazido para o cerne do debate dentro do GATT, tendo sido utilizado como defesa da China nos contenciosos que examinaremos adiante[18].

Quando do início da Rodada Uruguai (1986-1994), um Subgrupo de negociações para o comércio de bens baseados em recursos naturais (*Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*) foi criado dentro do Grupo de Negociações para Bens (documento GATT/MTN.GNG/NG3/1, 1987). Em seguida, o Subgrupo estabeleceu uma agenda de negociações, que incluía, entre outros aspectos, restrições (quantitativas) às exportações, impostos aplicados às exportações e escalada tarifária, considerando reivindicações das delegações da Coreia do Sul, dos Estados Unidos, da Comunidade Europeia (CE), do Japão e dos países nórdicos (documento GATT/MTN.GNG/NG3/2/3, 1987).

Um dos encaminhamentos iniciais deste Subgrupo foi de propor que estes aspectos fossem levados para a mesa de negociações da Rodada Uruguai como um dos objetivos a cumprir (documento GATT/MTN.GNG/NG3/W/8/Rev. 1, 1988). Entretanto, na sequência de trabalhos, pareceu haver uma divisão clara de posições: de um lado, países em desenvolvimento (PED) e países de menor desenvolvimento relativo (PMRD) demonstraram interesse de um foco maior na escalada tarifária[19], enquanto países desenvolvidos, especialmente a Comunidade Europeia (CE), enfatizaram a necessidade de regular as medidas adotadas sobre as exportações de produtos baseados em recursos naturais, com uma ampliação do debate além da escalada tarifária[20].

A CE, em particular, advogou nessa fase de negociações que escalada tarifária e medidas restritivas poderiam ser trabalhadas num enfoque conjunto: no seu ponto de vista, os PED e PMRD adotariam medidas restritivas às suas exportações, argumentando pelo desenvolvimento de sua indústria doméstica de processamento; contudo, ao fazer isso, poderiam estar induzindo outros países a aplicar ou manter impostos mais elevados na importação de materiais processados (escalada tarifária), causando um círculo vicioso que nada contribuiria para a construção de práticas comerciais mais liberais (GATT/MTN.GNG/NG3/W/37, 1990).

Ademais, a CE defendeu que as restrições às exportações conjugadas com a prática de fornecimento de matérias-primas a preços menos elevados para a indústria doméstica resultavam em uma política de "preço duplo" (*double-pricing*), com efeito similar ao subsídio, que deveria ser combatida pelo SMC. A solução passaria por medidas paralelas e coerentes do ponto de vista de acesso do mercado exportador e de acesso do mercado importador. Assim, do ponto de vista dos mercados exportadores, todas as proibições deveriam ser eliminadas em um primeiro momento; ademais, todas as demais restrições deveriam ser examinadas quanto à sua adequação às exceções legais; finalmente, as medidas que fossem julgadas incompatíveis deveriam ser eliminadas ou postas em conformidade com as normas aceitas; também, as medidas deveriam ser "tarificadas" para ocorrer uma negociação em paralelo com o acesso aos mercados importadores. Estes compromissos seriam anexados ao Acordo de Bens do GATT e seriam governados pelos Artigos II, XXIII e XXVIII. Do ponto de vista dos mercados importadores, a escalada tarifária deveria ser negociada em paralelo.

Durante a realização da Rodada Uruguai, enquanto ocorriam esses desdobramentos nos bastidores de negociação, houve a atuação do sistema de solução de controvérsias do GATT em uma disputa ambiental, envolvendo restrições às exportações. Tratou-se de Painel (sob referência BISD 35S/98), com

18 O princípio da SPRN foi tratado, em suas origens, como um pré-requisito para o desenvolvimento econômico e, dessa forma, um princípio fundamental do DI contemporâneo, reconhecido entre as nações, apesar das críticas existentes, que se direcionaram para a tentativa de resposta jurídica para problemas eminentemente políticos e econômicos. É sugerido que isto talvez seja provavelmente a maior causa para explicar porque até agora concordâncias doutrinárias sobre o conteúdo preciso e parâmetros deste princípio fundamental não tenham sido alcançados; em suma, há validade neste princípio, mas falta ainda a definição de sua condição entre as demais fontes de DIP. Baseado em PERREZ, Franz Xavier. The relationship between permanent sovereignty and the obligation not to cause transboundary environmental damage. *Environmental Law*, n. 26, p. 1191-1192, 1996; e VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 18.

19 Cite-se, por exemplo, a defesa feita em declaração conjunta de Camarões, Costa do Marfim, Senegal e Zaire, consignada no documento GATT/MTN.GNG/NG3/W/10, 1988.

20 Cite-se, por exemplo, a defesa feita em declaração da CE, consignada no documento GATT/MTN.GNG/NG3/W/11, 1988.

desdobramentos entre 1986 e 1988, em que o Canadá foi investigado em relação a medidas tomadas nas exportações de salmões e arenques não processados[21].

Apesar de todas as tentativas para um tratamento adequado ao tema das restrições às exportações, o fato é que a Rodada Uruguai foi concluída em 1994 sem que se tenha chegado a um consenso sobre a melhor forma de abordar o problema.

A partir de 1995, a OMC iniciou seus trabalhos, passando a coordenar os esforços para aperfeiçoamento do SMC. Basicamente, se partiu do mesmo quadro já existente no GATT-1947: os Acordos da OMC distinguem entre dois tipos de restrições às exportações: impostos e outras formas. A aplicação de impostos, de forma geral, é permitida, contudo pode ser restringida em casos especiais, como nos Protocolos de Acessão. Já as restrições quantitativas, como a adoção de cotas, são proibidas com base no dispositivo do Artigo XI do GATT. Contudo, o Artigo XI é relativizado por exceções previstas no próprio Acordo, tais como, por exemplo, uma crise de abastecimento de matérias-primas; ou para fins de proteção da vida humana, animal ou vegetal; ou, ainda, para conservar recursos naturais exauríveis[22].

Uma novidade em relação ao GATT-1947 foi que, apesar de não haver uma definição ou a obrigação de se definir um cronograma de desgravação de impostos aplicados às exportações, como ocorreu com as importações, o Comitê de Negociação Comercial, no âmbito da OMC, incluiu um Procedimento de Notificação que estabelecia uma lista indicativa de medidas que podiam ser notificadas, que incluía os impostos sobre as exportações, como forma de aumentar a transparência aos Membros.

Posteriormente, uma decisão do Conselho do Comércio em Bens estabeleceu um procedimento de notificações bienais em relação às restrições quantitativas, a partir de janeiro de 1996 (documento G/L/59, 1996). Também estabeleceu a possibilidade da notificação reversa, a fim de permitir que os Membros pudessem indicar medidas não tarifárias utilizadas por outros Membros (documento G/L/60, 1996).

Em seguida, a Rodada Doha foi a primeira rodada comercial iniciada a partir da criação da OMC, com o início dos trabalhos em 2001. A Declaração Ministerial (documento WT/MIN(01)/DEC/1, 2001) que determinava a abertura das negociações, inseriu no mandato da Rodada a discussão sobre a eliminação de barreiras não tarifárias, entre elas, as restrições quantitativas. Nesse aspecto, era possível esperar uma retomada das negociações sobre controles às exportações.

Todavia, partindo-se do mesmo "ambiente dividido" (países desenvolvidos *versus* PED e PMDR) em que se deram as negociações realizadas na Rodada Uruguai, avanços concretos não foram alcançados até o momento para pacificar o assunto. Ademais, é pouco provável que se avance neste sentido no curto e médio prazos, dada à existência de outros temas prioritários na agenda.

Não obstante, com o aumento do uso dos controles às exportações nos últimos anos, tanto em termos de escalada quantitativa quanto em termos de amplitude de razões alegadas para a adoção destas medidas há uma preocupação latente com o tema. Uma declaração do ex-comissário de Comércio da União Europeia, Peter Mandelson, em discurso para o Parlamento Europeu em 2008, deu a tônica de mais um assunto por tratar: "estivemos envolvidos por seis décadas com a criação de um mundo aberto ao comércio, focando na derrubada das taxas sobre as importações de bens, apenas para vermos hoje as restrições às exportações colocarem esses ganhos em risco"[23]. Na mesma linha, o

21 Nesse caso, os Estados Unidos alegaram a violação ao Artigo XI do GATT diante das medidas restritivas às exportações impostas pelo Canadá, que, por sua vez, justificava a imposição destas medidas com base no Artigo XX (g) (exceções gerais à cláusula da nação mais favorecida, com base na alegação da conservação de recursos naturais) e também o Artigo XI(2) (b) (exceção à eliminação das restrições quantitativas necessárias para aplicação de padrões ou regulações de classificação e comercialização de *commodities* no comércio internacional). A decisão final do Painel foi de que o Canadá deveria ajustar suas medidas para passar a estar em conformidade com as obrigações assumidas junto aos demais Membros do GATT, não encontrando amparo nas exceções que alegou (Artigo XI.2(b) e XX(g)). O principal aspecto neste caso, ainda à época do sistema de solução de controvérsias do GATT-1947, que foi trazido para o caso Estados Unidos-Gasolina (WT/DS 2) e, também, para os casos CMP e CTR, a serem examinados adiante, diz respeito à interpretação feita à expressão "*made effective in conjunction with*" no Artigo XX(g). Ou seja, os controles de exportações, justificados na proteção de recurso exaurível, somente são admitidos para a OMC, quando também são impostos à produção e ao consumo domésticos. A recente decisão no caso CMP confirma o entendimento já trazido no caso Canadá-Pescados de que o Artigo XX não pode ser usado para justificar uma política que privilegie o desenvolvimento econômico doméstico. Assim, configurou-se nesse caso Canadá-Pescados um importante teste legal trabalhado nos casos CMP e CTR.

22 Vide respectivamente, Artigo XI:2(a), XX (b) e XX (g). Há outras possibilidades previstas no próprio Artigo XX, mas, para termos do presente trabalho, estas são exceções que serão enfocadas.

23 Tradução livre do discurso de Mandelson em LAUSTER,

ex-Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, destacou, no primeiro semestre de 2011, que avançaram a tomada de medidas restritivas às exportações, especialmente sobre alimentos e matérias-primas e minerais, cujos preços internacionais estariam numa escala ascendente[24].

Assim, com a pouca possibilidade de que a Rodada Doha consiga fortalecer disciplinas no tocante aos controles de exportações, permanecendo, então, um quadro de "regulamentação folgada"[25], as interpretações do OSC sobre o tema tendem a ocupar um papel relevante para o disciplinamento das políticas públicas dos Membros. Dessa forma, antes de examinar os contenciosos envolvendo a China, será feita uma abordagem (necessária) sobre os antecedentes destes.

3 Antecedentes recentes dos contenciosos da China: a construção da "diplomacia das matérias-primas", com atuação destacada Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico[26]

Foi visto na seção anterior que, à época do GATT-1947 e mais acentuadamente a partir da Rodada Uruguai (1986-1994), bem como nos primeiros anos da OMC, a CE (posteriormente União Europeia – UE) se tornou uma defensora ativa do tratamento do tema das restrições às exportações no SMC, tendo também os Estados Unidos um "parceiro de preocupações".

É possível sugerir que houve uma canalização da discussão iniciada pelas principais economias mundiais, com destaque para a UE, sobre o "acesso justo e equitativo" às matérias-primas mundiais, na OCDE[27], que se tornou, consequentemente, a porta-voz oficial dessas reivindicações, numa abordagem pragmática. Há, então, um contraponto ao princípio da SPRN, já tratado anteriormente neste artigo.

Dentro do Comitê de Comércio da OCDE, um grupo de trabalho para discutir as denominadas medidas não tarifárias foi criado em 2001. Ao abordar este assunto, de destacar que a Organização produziu dois importantes documentos, tratando sobre os impostos aplicados às exportações e sobre as restrições às exportações[28], em que se verifica um encadeamento expresso entre os mesmos. Os estudos demonstraram ser tentativas de mapeamento das medidas existentes, do impacto sobre o comércio, da extensão de seu uso, das justificativas apresentadas pelos países adotantes, dos temores trazidos pelos países importadores e, também, da análise da disciplina estabelecida no âmbito da OMC de cada um dos assuntos relacionados, bem como em outras organizações internacionais e em acordos de integração regionais e bilaterais.

Uma leitura conjunta dos dois estudos permite trazer alguns pontos para reflexão:

Os controles sobre exportações, quer na forma de impostos (admitidos nos Acordos da OMC[29]), quer na forma de medidas restritivas (vedadas nos Acordos da OMC), são justificados com "objetivos políticos legítimos e defensáveis", tais como: a) o aumento da arrecadação estatal; b) o abastecimento adequado à indústria local; c) o desenvolvimento da indústria de

Gitta; ANNIKA, Mildner Stormy. Settling trade disputes over natural resources: limitations of international trade law to tackle export restrictions. *Goetttingen Journal of International Law,* v. 3, n. 1, p. 251-281, 2011. p. 253.

24 "Talvez porque as disciplinas da OMC são mais frágeis em relação às exportações do que às importações, as restrições às exportações não tem sido um tema habitual ou significativo para a gestão do sistema de comércio no passado, mas aumenta a possibilidade a criar obstáculos sérios ao comércio em nossa economia mundial cada vez mais integrada. Há o perigo de que, diante da falta de disciplinas multilaterais mais claras, os governos se sintam tentados a usar as restrições às exportações para modificar em seu benefício o preço relativo de suas exportações ou aumentar a produção de suas indústrias nacionais a expensas da produção estrangeira". Tradução livre de discurso proferido no Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl196_s.htm>. Acesso em: 30 jan. 2012.

25 Termo utilizado em LATINA, Joelle; PIERMARTINI, Roberta; RUTA, Michele. Natural resources and non-cooperative trade policy. *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division Staff Working Paper,* n. ERSD-2011-06, 1 mar. 2011. p. 7.

26 Outros foros multilaterais também passaram a se preocupar com o tema, tais como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) ou o G-20. Contudo, para fins deste artigo, destacaremos a OCDE, que debruçou-se sobre o tema de forma mais contundente.

27 A OCDE foi criada em 1960, contando hoje com 33 membros. O Secretariado da OMC reconhece a existência de áreas de trabalhos conjuntos com o Secretariado da OCDE, sendo que pesquisas e estudos desta última são regularmente usadas pela OMC para, por exemplo, providenciar os relatórios do *Trade Policy Review*. Vide: <http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_oecd_e.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

28 Respectivamente, ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), Working Party of the Trade Committee. *Analysis of non-tariff measures:* the case of export duties, 2002. (Ref. TD/TC/WP(2002)54/FINAL); e *Analysis of non-tariff measures:* the case of export restrictions, 2003. (Ref. TD/TC/WP(2003)7/FINAL).

29 Apesar de admitidos, são tratados como medidas não tarifárias tanto na OMC quanto em acordos regionais. Na OMC especificamente, a lista indicativa de medidas notificáveis anexada à Decisão sobre Notificação de Procedimentos adotada na conclusão da Rodada Uruguai colocou os tributos sobre exportações na categoria de medidas não tarifárias.

processamento e como resposta à escalada tarifária; d) a adoção de mecanismos de controle de qualidade da produção exportada[30]; e) a promoção do investimento externo direto. Há ainda as justificativas baseadas na necessidade de cumprimento de "obrigações internacionalmente reconhecidas", tais como: a) o respeito às obrigações assumidas em acordos internacionais de *commodities* (açúcar, café, petróleo cru, para fins de aplicação de cotas); b) o atendimento às exceções trazidas nos Acordos de Têxteis e Vestuário da OMC; c) o atendimento às exceções trazidas nos Artigos XX e XXI do GATT-1947 (segurança, proteção ao meio ambiente, saúde pública, interesse social ou religioso, etc.).

Quanto aos impostos aplicados às exportações, não haveria disciplinas suficientes, uma vez que o princípio da nação mais favorecida (Artigo I) e o requisito geral de transparência (Artigo X), ambos contidos no GATT-1994, não permitiriam o combate adequado a tais medidas. Nenhum país tinha assumido voluntariamente, até então, um cronograma de desgravação tarifária ou mesmo a notificação de impostos aplicados às exportações. Já as medidas restritivas, em suas variadas formas[31], de forma individual ou de forma concertada, são explicitamente vedadas pelo Artigo XI do GATT-1994:

Entretanto, deve se chamar a atenção para "um quadro de amplas exceções e justificativas baseadas em razões não econômicas", estabelecidas nos Artigo XX e XXI do mesmo Acordo, que "minariam a eficácia" do Artigo XI. Assim, em contraste com as regulações sobre as importações, em que houve um encorajamento à tarificação das restrições quantitativas durante as várias negociações comerciais realizadas sob a vigência do GATT-1947, as restrições às exportações não foram discutidas como prioridade[32], sendo que

> talvez isto reflita a dificuldade de lidar com itens como soberania nacional sobre recursos naturais e/ou políticas de controle da inflação, que controlam o nível adequado de oferta doméstica de produtos chaves.

Mesmo os procedimentos de notificação de restrições quantitativas, que serviriam para aumentar a transparência do processo, não estariam sendo eficazes, na medida em que os Membros não eram obrigados a submeter notificações.

Paralelamente a esses aspectos jurídicos, a OCDE buscou destacar as consequências político-econômicas claras. Inicialmente, as restrições às exportações distorcem os fluxos de comércio e afetam negativamente o bem-estar dos parceiros comerciais, sendo que, quando implementadas por países grandes, permitem ganhos apenas no curto prazo, sendo que, em longo prazo, os efeitos de aumento de preços limitam tais ganhos, uma vez que os compradores tradicionais tendem a buscar fontes alternativas para suas aquisições de insumos. Ademais, a busca por fontes alternativas gera aumento da demanda e, consequentemente, uma escalada de preços no plano internacional. Diante do fato de que nenhuma economia é totalmente suficiente na produção de cada matéria-prima, passou-se a estar diante de um desafio global, com especial chamada à reflexão dos PED e PMRD[33].

Assim, com esse tipo de manifestação, a OCDE buscou assumir uma posição marcadamente contrária às medidas restritivas às exportações adotadas pelos países, evidenciando, numa abordagem pragmática, aspectos econômicos e de caráter mais técnico, que deveriam conduzir aos gestores de políticas públicas a refletir sobre efeitos distorcivos de medidas eventualmente encaminhadas.

Na visão daquela Organização, para combater tanto os impostos às exportações quanto as outras medidas não tarifárias, o fortalecimento das disciplinas multilaterais seria o caminho adequado, algo que deveria buscar inspiração nos Acordos regionais/bilaterais de comércio e nos Protocolos de Acessão à OMC.

Os Acordos regionais e bilaterais, sob o "guarda-chuva" do Comitê de Acordos Regionais e Preferenciais de Comércio, estariam proibindo a aplicação de impostos sobre exportações. Os Acordos Regionais mais expressivos e alguns Acordos Bilaterais já determinavam a proibição do uso de medidas restritivas ou proibitivas às exportações, bem como tributos aplicados às exportações, mas também com um quadro de exceções definido. Entre os acordos regionais, as

30 Relembre-se, por exemplo, do caso Canadá – Pescados, já examinado na seção anterior.

31 As proibições à exportação ou embargos, cotas, licenças, preços mínimos, cartéis, restrições voluntárias às exportações e monopólios estatais, são as formas reconhecidas pela OCDE.

32 Com exceção das restrições voluntárias às exportações, vedadas explicitamente no Artigo 11 do Acordo de Salvaguardas.

33 OCDE. *The economic impact of export restrictions on raw material*. OECD Publishing, 2010.

inspirações poderiam estar no regime adotado pela União Europeia, pela Associação Europeia para o Livre Comércio (EFTA), pela Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), pelo Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) e pela Comunidade do Caribe (Caricom). Já entre os acordos bilaterais, as inspirações seriam trazidas dos acordos Canadá-Chile, Canadá-Costa Rica, Austrália-Nova Zelândia, Japão-Cingapura, União Europeia-México[34].

Já os Protocolos de Acessão, em negociação ou já negociados, previam a assunção a obrigações específicas para os controles às exportações, como no caso da China, sendo que variaram bastante o escopo e a natureza destes compromissos[35]. De modo geral, os antigos Membros exigiram que os pleiteantes identificassem todas as medidas existentes, determinando o compromisso de que fossem removidas aquelas restrições não admitidas como excepcionalidades (medidas temporárias para prevenir ou aliviar o abastecimento limitado de gêneros alimentícios e outros produtos essenciais; para proteger os tesouros nacionais; para conservar recursos naturais exauríveis (desde que a produção ou consumo doméstico seja também restringido)). No caso da China, foi dado um "passo além" em relação às obrigações dos países originalmente signatários, quando se definiu a eliminação de todos os impostos às exportações, exceto para um grupo de 84 itens, que foram colocados num cronograma de desgravação tarifária[36].

A partir destas experiências (positivas, aos olhos da OCDE) dos Protocolos de Acessão e dos Acordos regionais/ bilaterais, a Organização recomendava o estabelecimento de cronogramas para liberalização das exportações, da cobertura de produtos abrangidos, da cobertura dos países abrangidos, dos patamares e tetos para os impostos aplicados e do período de implementação. Os compromissos poderiam ser gerais ou, alternativamente, avançar por setoriais (agricultura, minerais, couros, florestais, pesca) ou na base caso a caso, mesmo que com concessões de tratamento especial e diferenciado. O foro adequado para a continuação das negociações seria o Grupo de Negociação de Acesso ao Mercado (*Non Agricultural Access Market* – NAMA), no âmbito da agenda da Rodada Doha.

Em conjunto, o aumento da transparência deveria ser fomentado. A atuação do TPR, como foco nas restrições às exportações, deveria ser intensificada, na visão da OCDE. Isto, de fato, acabou por ocorrer em relação à China, em especial. O país, no período de transição para sua acessão à OMC, foi objeto de dezenas de consultas quanto a controles às exportações adotados. Os Estados Unidos, o Japão e a EU, por exemplo, fizeram questionamentos reiterados para compreender melhor as restrições às exportações adotadas pela China, na forma de licenças, cotas, proibições e impostos, para matérias-primas (bauxita, carvão, coque, metais não ferrosos, terras-raras, entre outros). Via de regra, buscou-se entender como a China compreendia que seu regime de comércio exterior estava adequado às normas da OMC. Nas poucas vezes em que se manifestou, a China respondeu que mantinha um regime administrado de exportações em torno de alguns poucos produtos com o objetivo de proteger o interesse público, conservar recursos naturais ou cumprir com obrigações derivadas de outros tratados internacionais, em conformidade com o Artigo XX do GATT-1994. Contudo, os países consultantes entendiam que a excepcionalidade não era cabível na medida em que a China não estaria adotando medidas

34 LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials. *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, v. 18, n. 1, 23 apr. 2013.; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016.

35 Podemos citar outros Protocolos de Acessão em que foram previstos compromissos em relação às medidas restritivas às exportações, inclusive impostos aplicados às exportações: Mongólia (1997), Letônia (1999), Croácia (2000) Arábia Saudita (2005), Vietnã (2007), Ucrânia (2008), Montenegro (2012) e Rússia (2012).

36 Essa condição assumida pela China e outros países, sob este enfoque, deve ser vista dentro do processo tipicamente utilizado pela OMC para assegurar que os novos Membros construam compromissos específicos com os principais Membros e, num segundo momento, promovam a multilateralização, evidenciando assunção de "compromissos um pouco mais rigorosos", algo que torna a OMC objeto de questionamentos permanentes quanto à equidade real dos Membros no SMC. Vide CHARNOVITZ, Steve. Mapping the law of WTO accession. *The George Washington University Law School. Public Law and Legal Theory Working Paper; Legal Studies Research Paper,* n. 237, nov. 2006. p. 9. Em relação ao regime de adoção de impostos de exportações, seria possível pensar em quatro tipos de membros da OMC: a) bloco de mais de 140 membros que gozariam de liberdade para aplicar impostos às exportações; b) Austrália e Rússia, que se comprometeram a não elevar seus impostos além dos níveis definidos em seus cronogramas, mas mantêm o direito de invocar as exceções do GATT; c) Ucrânia e Vietnã, que inseriram compromissos de eliminar impostos, mas com o direito de usar as exceções; e d) Arábia Saudita, Letônia, Mongólia, Montenegro e, também, China, que se obrigaram a eliminar impostos de exportações, mas que não podem invocar exceções. Criou-se, então, um quadro desequilibrado de direitos e obrigações entre os membros. Conforme QIN, Julia Ya. Reforming WTO discipline on export duties: sovereignty over natural resources, economic development and environmental protection. *Wayne State University Law School Research Paper,* n. 2012-04, p. 14-15. 28 mar. 2012.

restritivas para a produção doméstica, como alguns dados demonstravam, inclusive indicando o oposto com a liderança chinesa na produção de várias das matérias-primas tratadas. Dessa forma, solicitavam que o país indicasse prazos para adequação de seu regime administrado.

4 Dos contenciosos na OMC: casos China-Matérias-Primas (CMP) e China-Terras-Raras (CTR)

Todo o quadro relatado na seção anterior serviu de contexto para os contenciosos. Assistimos à construção de uma "diplomacia das matérias-primas", tendo como países/blocos mais atuantes os Estados Unidos, o Japão e a UE, que buscaram fazer um discurso articulado tanto no âmbito da OMC quanto em outros foros internacionais, especialmente na OCDE. Num primeiro momento, o assunto das restrições às exportações da China, que se tornou um grande produtor e exportador de matérias-primas estratégicas para a indústria de transformação mundial, foi encaminhado dentro do mecanismo do TPR, para então, diante da falta de argumentos sólidos deste país, migrar para o OSC, em torno de dois contenciosos tratados a seguir.

Vale ressaltar que trataremos apenas dos argumentos trazidos nos Painéis, uma vez que o Órgão de Apelação em ambos os casos referendou, de modo geral, as decisões emanadas daqueles. Em outras palavras, em ambos os casos, as principais decisões proferidas pelos Painéis foram ratificadas pelo Órgão de Apelação, ensejando a derrota das teses chinesas.

4.1 Painel CMP (WT/DS394, WT/DS395 e WT/DS398)

A disputa teve como cerne a acusação dos reclamantes de que a reclamada estaria adotando medidas restritivas à exportação de várias matérias-primas (bauxita, coque, fluorita, magnésia, manganês, carbeto de silício, silício metálico, fósforo amarelo e zinco). Todos esses materiais têm significativa utilização na indústria de transformação.

Os reclamantes alegaram o uso de quatro espécies de medidas pela reclamada: (i) imposto de exportação; (ii) cotas de exportação; (iii) licenças de exportação; e (iv) preços mínimos de exportação (WT/DS394/R, Parágrafo. 2.3[37]). Nestas espécies, os reclamantes haviam identificado cerca de 40 composições diferentes (Parágrafo 2.4).

A) Artigo XX do GATT: uma cláusula de defesa diante das obrigações do PAC?

A China alegou a adoção de medidas temporárias em relação a alguns dos metais e minerais objetos da disputa[38] com base no Artigo XX(b) e (g) do GATT (Parágrafo 7.108). Caberia, então, ao Painel examinar se as exceções do Artigo XX poderiam justificar as medidas chinesas.

O Painel partiu da premissa que o PAC era parte integrante dos Acordos da OMC[39] e deveria ser interpretado, dessa forma, de acordo com as normas consuetudinárias de interpretação de DIP previstas nos Artigos 31, 32 e 33 da Convenção de Viena do Direito dos Tratados (CVDT). Reconhecido este aspecto, as partes divergiam sobre o direito chinês de invocar as defesas do Artigo XX: para a China, o texto do Parágrafo 11.3 do PAC e o Parágrafo 170 do RGTAC permitiam uma interpretação favorável a esta possibilidade de defesa, enquanto os reclamantes advogaram que aquele país não poderia recorrer ao Artigo XX uma vez que o Parágrafo 11.3 do PAC não estaria fazendo referência à excepcionalidade contida neste Artigo (Parágrafos 7.110-115).

Fazendo referência ao Relatório do OAp no caso China-Audiovisual (WT/DS363/AB/R), em que o Parágrafo 5.1 do PAC foi interpretado de uma maneira a incorporar as justificativas do Artigo XX[40], o Painel cogitou uma análise similar neste novo caso. No entanto, o Painel observou que o texto contido no Parágrafo 11.3, objeto de análise, revelava outra linguagem, que devia ser interpretada de forma singular. Assim, esclarecia que o Parágrafo em tela não incluía qualquer referência ao Artigo XX, ou outros dispositivos do GATT de forma mais geral. Ademais, o Parágrafo 11.3 do PAC não trazia expressão semelhante ou similar àquela registrada no Parágrafo 5.1. Finalmente, o Parágrafo 11.3 do PAC mencionava exceções específicas, que

37 Daqui em diante, se fará referência apenas ao(s) número(s) do(s) Parágrafo(s) do caso WT/SD394/R.

38 Restos de metais não ferrosos de zinco, manganês e magnésio; coque, metal de manganês e metal de magnésio; e, finalmente, fluorita.

39 Com base no Parágrafo 1.2 do PAC.

40 A expressão utilizada no Parágrafo 5.1 do PAC é ora reproduzida: "Without prejudice to China's right to regulate trade in a manner consistent with the WTO Agreement, [...]"

constariam do Anexo 6 ou cobertas no Artigo VIII do GATT (Parágrafos 7.116-120, 7.124-129 e 7.149-154).

Passando então a analisar o Relatório do Grupo de Trabalho de Acessão da China (RGTAC), o Painel examinou se a alegação chinesa, de que o Parágrafo 170 deste documento permitiria uma justificativa das violações, concluindo que não seria possível concordar com esta tese. A conclusão era de que não havia qualquer dispositivo explícito ou implícito que autorizasse a China a invocar as exceções gerais do Artigo XX (Parágrafos 7.147-148).

Um último ponto analisado foi o argumento chinês de que a prerrogativa para estabelecer impostos sobre a exportação podia ser encontrada em um **direito inerente e soberano (das nações) em regular o comércio** (grifo nosso), apesar da condição estabelecida no Parágrafo 11.3 do PAC. O Painel observou que o direito de regular o comércio foi colocado em exercício pelos Membros da OMC e a China quando, por exemplo, negociaram seus termos de acessão à Organização. Assim, não havia qualquer contradição entre este direito e os termos negociados no Parágrafo 11.3 (Parágrafos 7.155-157).

Em suma, o Painel concluiu que o texto e o contexto do Parágrafo 11.3 do PAC não autorizariam a China a invocar o Artigo XX do GATT para justificar as violações ao mencionado Parágrafo (Parágrafos 7.158-159).

B) Artigo XX (g) do GATT: cotas de exportação e impostos de exportação[41]

Baseado nas invocações da China ao Artigo XX(g) para justificar a adoção de cotas e impostos de exportação de minerais em disputa, o Painel também avaliou se as restrições sobre as exportações especificamente de bauxita refratária e fluorita encontrariam amparo no Artigo XX(g).

De acordo com a China, essas matérias-primas eram recursos naturais exauríveis, escassos e sem substitutos eficazes, devendo ser administrados e protegidos pelo Estado. **O país também alegou que nada devia interferir na soberania sobre seus recursos naturais**. **Ademais, em seu entendimento, os PED precisavam fazer um uso ótimo de seus recursos na busca por mais desenvolvimento, da forma que considerassem mais apropriado, inclusive no tocante ao seu processamento** (grifo nosso) (Parágrafo 7.356).

O Painel empreendeu uma análise, partindo das duas condições estabelecidas no Artigo XX(g): as medidas restritivas adotadas deveriam estar relacionadas à conservação de recursos naturais exauríveis, e, também, serem conjugadas com restrições à produção ou consumo doméstico (Parágrafo 7.360-361).

Em relação ao primeiro aspecto, um ponto pacífico entre reclamantes e reclamada era de que os recursos naturais eram exauríveis; todavia, discordavam quanto à adequação das medidas restritivas a um programa de conservação do Estado chinês. O Painel, então, ponderou alguns aspectos que utilizaria em sua investigação: a) a definição literal de conservação de recursos naturais; b) as considerações trazidas no Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, em atendimento ao Artigo 31(2) da CVDT[42], em relação ao propósito dos Membros em perseguir o desafio de administrar os recursos naturais de uma maneira sustentável, de forma a assegurar a proteção e conservação do meio ambiente e, paralelamente, promover o desenvolvimento econômico (Parágrafos 7.373-375); e c) **o princípio da soberania sobre os recursos naturais, reconhecido como um princípio do DI (com referência direta às Resoluções AGNU 626 e 1803), que autorizava os Estados nacionais a usarem de modo livre e explorarem suas riquezas naturais e recursos em prol de seu progresso e desenvolvimento econômico** (grifo nosso) (Parágrafos 7.377-383)[43].

Tomando por base esses aspectos, a conclusão do Painel foi de que os Membros da OMC não poderiam se amparar no Artigo XX(g) para justificar a adoção de controles às exportações na busca pelo desenvolvimento econômico, caso estas contribuíssem para aumentar a proteção à indústria doméstica. Assim, o Artigo XX(g) não poderia contradizer os termos do Artigo XX(i),

41 WT/DS394/R, Parágrafo 7.235. Esta análise foi feita pelo Painel, ainda que a conclusão já manifestada pelo mesmo foi de que a China não poderia recorrer ao Artigo XX por conta dos termos trazidos no Parágrafo 11.3 do PAC, como visto no tópico A acima.

42 O Artigo estabelece que o contexto de um Tratado inclua seu texto, incluindo Preâmbulo e Anexos.

43 O Painel, neste caso, se fundamentou no Artigo 31(3)(c) da Convenção de Viena. Recordou também que o assunto estaria pacificado em torno de alguns outros casos tratados no OSC, relacionados à preservação de recursos naturais, que foram citados em nota do Parágrafo 7.377, tais como *US – Shrimp (Vietnam) (DS404); US – Tuna II (Mexico) (DS381); US – Customs Bond Directive (DS345 and DS343); Argentina –Hides and Leather (DS155); EC – Asbestos (DS135); US – Shrimp (DS58); Brazil – Desiccated Coconut (DS22); US – Gasoline (DS2 and 4).*

que fazia exatamente esta ressalva destacada pelo Painel (Parágrafos 7.384-386).

Em relação ao segundo aspecto trazido pelo Artigo XX(g), a China fez referência ao Artigo XXXVI:5 (meta de diversificação econômica), no sentido de que deveria ser utilizado na interpretação do Artigo XX(g). Desse modo, a China alegava que, no caso da indústria do aço, o país precisava restringir suas exportações de insumos (como a bauxita refratária) para ajudar na diversificação na medida em que o crescimento da indústria do aço estimularia o desenvolvimento do setor de infraestrutura do país, que, por sua vez, permitiria um crescimento de todos os demais setores da economia nacional (Parágrafos 7.399-400).

O Painel, ainda que tenha reconhecido o argumento da China em relação ao seu direito de desenvolvimento econômico e o exercício de sua soberania sobre os recursos naturais, foi claro na observação de que ambos os pontos não estariam em conflito com os direitos e obrigações enquanto Membro da OMC (grifo nosso) (Parágrafos 7.403-404).

Em suma, o Painel afirmou que o Artigo XX(g) poderia ser utilizado para justificar medidas restritivas, desde que se aplicassem também para os produtores domésticos na conservação de recursos naturais, a fim de que não criasse um cenário desequilibrado em termos de competitividade internacional (Parágrafo 7.408).

Já indo ao ponto manifestado no início deste tópico (examinar se as restrições sobre as exportações de bauxita refratária e fluorita estariam baseadas no Artigo XX(g)), o entendimento do Painel foi de que não era possível encontrar provas conclusivas de que as cotas e os impostos de exportação adotados estariam relacionados com a conservação dos recursos naturais supostamente protegidos (Parágrafos 7.419, 7.426-28 e 4.430-435).

Entretanto, ainda restava examinar o aspecto da conjugação de medidas restritivas às exportações com medidas de contenção junto à produção ou consumo doméstico. O Painel deu o parecer de que não era possível identificar evidências de que a China havia adotado medidas neste sentido (Parágrafos 7.437, 7.453-458 e 7.463-465).

Posto isso, o Painel concluiu que, ainda que a China pretendesse fazer uso do Artigo XX(g) como forma de justificar suas medidas restritivas, o país não tinha demonstrado que as cotas de exportação impostas sobre a bauxita refratária ou os impostos aplicados na exportação de fluorita podiam ser, de fato, justificadas neste dispositivo (Parágrafos 7.467-468).

4.2 Painel CTR (WT/DS431, WT/DS432 e WT/DS433)

O Relatório do Painel CTR foi aguardado com grande expectativa. O caso anterior (CMP) já havia repercutido bastante entre lideranças políticas/técnicas, bem como no meio acadêmico, revelando a necessidade de uma retomada mais intensa do tema na agenda internacional. Assim, o caso CTR foi visto como uma oportunidade para confirmação ou reformulação de teses jurídicas trabalhadas no caso CMP.

O objeto da disputa foram, novamente, medidas chinesas como impostos de exportação, cotas de exportação e administração e alocação de cotas de exportação para os elementos terras-raras, o tungstênio e o molibdênio (WT/DS431/R, Parágrafos 2.2 a 2.16[44]). As violações da China seriam: a) os impostos de exportação estariam em desacordo com as obrigações assumidas pela China no Parágrafo 11.3 do PAC; b) as cotas de exportação estariam em desacordo com o Artigo XI:1 do GATT-1994, bem como com o Parágrafo 1.2 do PAC, que, por sua vez, incorporaram compromissos dos Parágrafos 162 e 165 do RGTAC; e c) a administração e a alocação de cotas de exportação estariam em desacordo com o Parágrafo 1.2 e 5.1 do PAC, que incorporaram compromissos dos Parágrafos 873 e 84 do RGTAC (Parágrafo 3.1/a/b/c).

A defesa chinesa se deu pelas seguintes vias: a) alegou a aplicação das exceções gerais do Artigo XX(b) do GATT-1994 como forma de defesa para uma potencial violação do Parágrafo 11.3 do PAC; e b) tentou explicar a imposição de cotas de exportações justificadas no Artigo XX(g); e c) afirmou que os compromissos do Parágrafo 5.1 do PAC e dos Parágrafos 83 e 84 do RGTAC não impediriam o uso do critério de performance de exportação prévia ou de exigência de capital mínimo registrado para administrar as cotas de terras-raras e molibdênio (Parágrafo 3.2/a/b/c).

44 Daqui em diante, se fará referência apenas ao(s) número(s) do(s) Parágrafo(s) do caso WT/DS431/R, quando for o caso.

A) Adoção de cotas de exportação em violação ao Artigo XI:1 do GATT-1994 e Parágrafos 162 e 165 do RGTAC[45]

Os reclamantes expuseram que a China adotou restrições quantitativas, inclusive cotas, em relação às terras-raras, tungstênio e molibdênio, algo inconsistente com as obrigações assumidas face ao Artigo XI:1 do GATT-1994 e os Parágrafos 162 e 165 do RGTAC.

A China reconheceu que as suas cotas eram uma violação aos instrumentos citados, contudo invocou o Artigo XX(g), uma vez que as cotas teriam sido estabelecidas para a conservação de recursos naturais exauríveis e seriam adotadas em conjunção com restrições à produção e consumo domésticos. O Painel recordou que, ao buscar o Artigo XX(g), cabia à China a obrigação de reunir provas suficientes para convencimento dos painelistas e dos reclamantes[46].

Após fazer uma extensa explicação sobre o regime de cotas de exportação na China, com as principais autoridades envolvidas, bem como as aplicações efetivas de cotas e requerimentos para empresas manufatureiras e distribuidoras dos minerais em exame, o Painel decidiu por proceder da mesma forma como feita pelo Painel do caso CMP e, assim, apresentar conclusões e recomendações a respeito da legislação chinesa em todos os seus níveis. Contudo, antes de fazer isto, era necessário verificar se havia lugar para a defesa chinesa, com base no Artigo XX(g) do GATT-1994.

B) Aplicabilidade do Artigo XX(g) como forma de defesa às cotas de exportação47

A análise do Painel considerou duas vias de investigação: a) as medidas deveriam obedecer aos requisitos do Artigo XX(g); e b) deveriam obedecer aos requisitos do *caput* do Artigo XX. Em atendimento ao Artigo 3.2 do ESC e ao Artigo 31 da CVDT, também houve preocupação em se definir os termos utilizados no Artigo XX, *caput* e parágrafo (g).

Em relação ao aspecto "conservação", a China explicou que adota uma política ampla de conservação para proteger e racionalizar o uso das suas reservas de minerais estratégicos com ações concretas a partir do ano da década de 1990. A sua política contemplaria: a) o controle de acesso à indústria de minerais; b) medidas de taxação; c) combate aos danos causados pela mineração e produção de terras-raras, por exemplo; d) controle quantitativo de extração, produção e restrições às exportações, sendo os três mecanismos interconectados; e e) aplicação rigorosa de leis e regulações relacionadas com a indústria de minerais.

Em seguida, a China buscou convencer os painelistas de que este objetivo de conservação deveria ser visualizado num contexto maior: além da preservação de recursos naturais exauríveis, englobaria a **gestão de recursos** em linha com o desenvolvimento econômico sustentável dos Membros, sugerindo entendimentos trazidos no Painel CMP. Alegou, em especial, que o Painel daquele caso reconheceu que o princípio da SPRN permite aos Membros utilizar seus recursos naturais para promover seu próprio desenvolvimento enquanto regulam o uso de seus recursos para assegurar o desenvolvimento sustentável, reconhecendo que a conservação e o desenvolvimento econômico devem "operar em harmonia".

Os reclamantes rejeitaram a tese acima, apresentando uma série de argumentos. Com destaque, defenderam que não se poderia ampliar a noção de conservação para incorporar o desenvolvimento econômico do país-membro. Na visão destes, a China teria buscado no Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC uma leitura seletiva para ampliar o sentido de "conservação", indicando uma tentativa de quebrar o equilíbrio geral de valores salientado no próprio Preâmbulo e fomentando o protecionismo. Ademais, recorreram ao caso CMP para relembrar que a exceção do parágrafo (g) do Artigo XX não poderia ser ampliada para não conflitar com o parágrafo (i) do mesmo Artigo, gerando possibilidade concreta de quebra de sistematicidade deste dispositivo. Finalmente, os reclamantes recordaram que, no caso CMP, houve o alerta para que o princípio da SPRN seja instrumentalizado de forma consistente com as obrigações assumidas pelos Membros junto à OMC.

Como o OAp ainda não tinha se manifestado sobre o significado expresso do termo "conservação"[48], o

45 Este tópico foi baseado na leitura dos parágrafos 7.197 a 7.235 do Relatório do Painel CTR.

46 Nesta oportunidade, diferentemente do que fez no caso CMP, a China não recorreu à exceção prevista no Artigo XI:2 (a) para justificar a adoção de suas cotas de exportações, e sim apenas ao Artigo XX, item "g".

47 Esse tópico foi baseado na leitura dos parágrafos 7.236 a 7.261, e 7.362 a 7.970 do Relatório do Painel CTR.

48 É perceptível, fazendo uma comparação do Painel deste caso com o do caso CMP, uma preocupação em se aprofundar mais sobre estes aspectos, antes de partir para os testes legais. Ficou evidenciado, também, que o Painel desejava poder partir de premissas mais claras, tanto na conceituação de "conservação" como de "recursos naturais exauríveis", algo que seria de incumbência do OAp da OMC.

Painel destacou a necessidade de se ter em mente o caráter evolucionário, e não estático, deste conceito, que deveria ser buscado nas normas consuetudinárias de DI. Tendo em conta o conceito ordinário (literal), passou-se para o exame do contexto de produção do Artigo XX(g)[49]. Levando em consideração o Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, o Painel inferiu que o objetivo de desenvolvimento sustentável era relevante para a interpretação do Artigo XX(g); contudo, não poderia ser invocado como base para um desvio dos requisitos definidos no Artigo XX(g).

Indo adiante, nos termos do Artigo 31(3)(c) da CVDT, o Painel ponderou que, além do contexto, deveria se considerar toda norma pertinente de DI aplicável às relações entre as partes. Dessa forma, recorreu ao princípio da SPRN e do desenvolvimento sustentável, que, no seu entendimento, deveriam ser considerados para interpretação do Artigo XX (g), nesse momento "chamando para debate" as Resoluções nrs. 626/1952, 1803/1962 e 2158/1966 da ONU, bem como a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípios 2 e 4).

A partir de uma leitura desses acordos internacionais, o Painel concordou com a China de que o termo conservação, como usado no Artigo XX(g), não poderia ser limitado à mera preservação de recursos naturais, ao considerar o princípio da SPRN como relevante princípio do DI. Aceitando este pressuposto, o Painel entendeu que há margem para que os Membros tenham objetivos próprios e metas para as suas políticas implementadas, incluindo o desenvolvimento econômico e sustentável. Contudo, isso não poderia ser visto como um direito geral para regular e controlar o mercado de recursos naturais e, em última instância, desvelando uma busca pelo controle do mercado internacional. Ademais, a **gestão de recursos**, citada pela China, deveria se dar de forma consistente com o DI e as normas da OMC, afastando, por exemplo, a vedação trazida pelo dispositivo do Artigo XX(i).

Outro ponto a se atestar, na visão do Painel, é que o exercício de soberania se manifesta quando determinado Estado ratifica tratados internacionais. Assim, os Membros não perderam a sua SPRN ao ingressar na OMC, ou mesmo desistiram do direito de adotar cotas de exportação ou outra medida para alcançar a conservação dos recursos naturais; todavia, concordaram em exercitar seus direitos em conformidade com as normas da OMC e respeitar os dispositivos dos Acordos quando implementam políticas para conservar seus recursos naturais exauríveis. Enfim, a soberania permanece, o *policy space,* definitivamente, não no mesmo nível.

Cumprida a tarefa de examinar cada aspecto do *caput* e do parágrafo (g) do Artigo XX, o Painel passou à tarefa de verificar *in loco* a possibilidade de se excepcionalizar as cotas de exportação aplicadas aos minerais em exame.

No entendimento chinês, as cotas de exportações atualmente existentes no quadro legal daquele país, além de proporcionar a conservação de recursos naturais exauríveis (ponto central de sua argumentação), eram utilizadas para cumprir diversas finalidades, entre elas permitir uma alocação entre consumidores estrangeiros e domésticos, no exercício de sua soberania sobre recursos naturais, de forma a distribuir o comércio de produtos de terras-raras, de maneira que haja uma aproximação entre demanda doméstica e estrangeira. Nesse ponto, a China ressaltou que sua condição de atual fornecedora de mais de 90% das terras-raras consumidas no mundo traz uma "responsabilidade" de fazer uma adequada gestão destes recursos naturais exauríveis[50]. Ademais, no entendimento daquele país, tratou-se de algo completamente inerente ao exercício de sua SPRN, de forma a utilizar e explorar seus recursos livremente e obter progresso e desenvolvimento econômico. Aliás, se os Membros da OMC dotados de recursos não tivessem esse direito de alocar recursos, a acessão à OMC teria significado a renúncia a essa norma fundamental.

Percebe-se, então, a tentativa chinesa de ampliar o sentido de conservação de recursos naturais no seguinte sentido: a reclamada alegou contribuição material das cotas para a conservação de recursos naturais exauríveis, e, também, para o exercício da soberania sobre estes minerais, sem que haja intenção de beneficiar a indústria doméstica. Em outras palavras, conclui-se que a China buscou trazer ao debate a necessidade de uma interpretação mais ampla à necessidade de conservação de recursos naturais exauríveis.

49 Nos termos do Artigo 31(2) da CVDT, o contexto inclui texto, Preâmbulo e Anexos. Trata-se, também, de entendimento confirmado no OAp do caso Estados Unidos-Camarões (WT/DS 58)

50 Em relação ao tungstênio, a China ressaltou dispor de 61% das reservas, contudo produz 83% da oferta atual (Parágrafo 7.685). Em relação ao molibdênio, teria 43,9% das reservas conhecidas, produzindo 38% do total consumindo no mundo (Parágrafo 7.850).

Por sua vez, o Painel decidiu que caberia à China, tendo o ônus da prova ao alegar a exceção do Artigo XX, ter demonstrado de forma adequada a relação pretendida, sendo que as referências textuais à conservação nos instrumentos legais chineses foram inconclusivas. Por exemplo, a citação no Preâmbulo de um documento legal não poderia afastar a análise do objetivo real de uma medida, observando a forma como a medida está construída. Recorreu, também, para a explicação de que o objetivo de conservação do Artigo XX(g) do GATT permitiria aos Membros tomar em conta o seu desenvolvimento sustentável quando adotam uma determinada política, bem como no desenho e nos instrumentos que serão utilizados para implementá-la. No entanto, na visão do Painel, a China teria interpretado de forma equivocada as considerações trazidas pelo Painel do caso CMP: naquela oportunidade, não se quis manifestar que o desenvolvimento sustentável deve ser buscado sobre a rubrica da "conservação". Assim, os Membros deveriam fazer uma diferenciação bem clara das medidas que objetivam a promoção do desenvolvimento econômico, que são medidas de política industrial, de fato, das medidas de conservação.

Outro ponto muito relevante foi defendido pelo Painel: uma vez que o recurso natural é extraído, não caberia ao país-membro onde se extraiu o recurso se tornar "responsável" ou ter o direito de alocar os recursos disponíveis entre diferentes consumidores, pois uma vez extraídos e inseridos no mercado, tais recursos passariam a estar sujeitos às normas da OMC. Dessa forma, para combater distorções de mercado, como demandas especulativas, as medidas de salvaguardas temporárias, como estabelecidas no Artigo XI:2 do GATT, e não as cotas de exportações, seriam as ferramentas adequadas para utilização.

Assim, após a análise dos fatos, o Painel manifestou que, apesar de menções indiretas na legislação chinesa sobre metas de conservação com a aplicação de cotas, não foi munido de explicações de como as medidas são desenhadas de modo a assistir ao programa de conservação da China, não permitindo estabelecer, então, o requisito da relação estabelecido no Artigo XX(g). Ademais, outras situações fragilizam a posição chinesa, tais como o fato de que as distribuições.

O Painel destacou também que não concordava com a China de que o exercício da SPRN autorize um controle dos mercados internacional e doméstico e a alocação internacional e distribuição de terras-raras. Novamente: poderia haver controle sobre a extração, mas, uma vez extraído e inserido no mercado, o recurso passa a estar sujeito às normas da OMC, que proíbem cotas a menos que justificadas pelas exceções.

Em relação ao *caput* do Artigo XX, o Painel também concluiu que a China não demonstrou como o seu sistema de cotas sobre as terras-raras não foi aplicado de modo a se configurar como uma medida arbitrária ou injustificada, ou uma restrição velada ao comércio internacional. Chamou atenção, também, que os reclamantes sugeriram medidas alternativas e consistentes com as obrigações assumidas na OMC, que poderiam ser utilizadas para conservar recursos naturais, inclusive apenas com o fortalecimento de medidas já tomadas pela própria China, como restrições à produção, sistema de licenciamento, ou mesmo desenvolver novas formas, como um sistema de cotas para vendas domésticas, ao que a China não ofereceu maiores explicações.

Tomando como base essas conclusões, a China não poderia excepcionalizar sua conduta com base no Artigo XX(g) ou no *caput* do Artigo, o que conduziria à constatação de que o sistema de cotas de exportações de terras-raras, tungstênio e molibdênio é inconsistente com o Artigo XI:1 do GATT-1994 e os Parágrafos 162 e 162 do RGTAC.

5 Conclusão

Como pode ser examinado, o caso CMP é um caso de vanguarda no âmbito do OSC: a interseção de normas da OMC com normas de DIP já havia sido explorada em outros contenciosos e na literatura; contudo, tratou-se de uma das primeiras oportunidades em que os painelistas tiveram de lidar com o princípio da SPRN e do (direito ao) desenvolvimento sustentável, diante da alegação da China de que, ao adotar controles de exportações, buscava exercer o seu direito de regular as exportações de recursos naturais como uma questão de soberania e de desenvolvimento[51].

Na sequência, o Painel do caso CTR confirmou teses jurídicas trabalhadas no caso CMP: ao tempo que reconheceu a importância destes princípios no DIP, privilegiou a interpretação literal (restritiva) dos termos

51 ROLLAND, Sonia Elise. China-raw materials: WTO rules on chinese natural resources export dispute. *ASIL Insights*, v. 16, n. 21, 19 June 2012; *Northeastern University School of Law Research Paper*, n. 96-2012.

de acessão da China à OMC. Posto isso, e acrescidas as fragilidades dos argumentos de defesa da China (ônus da prova), ficou afastada a possibilidade de excepcionalizar o comportamento deste país com base nos Artigos XI:2(a) e XX(g). Ou seja, prevaleceram as normas da OMC diante de outros princípios de DIP por aspectos técnicos-interpretativos assumidos pelo OSC.

Enfim, uma das principais conclusões dos casos CMP e CTR diz respeito ao fato de ter sido estabelecido a forma como a OMC entendeu como as exceções trazidas nas proibições às restrições às exportações previstas no GATT estão relacionadas com os princípios gerais de DI relacionados com a soberania sobre recursos naturais e o direito ao desenvolvimento. Ainda que tenha feito uma interpretação restritiva, o Painel nos casos CMP e CTR partiu da constatação de que a SPRN e o desenvolvimento sustentável eram princípios basilares do DI e deveriam ser ponderados no trabalho de análise da proposta chinesa de conservação de recursos naturais.

Entretanto, é possível refutar que estes princípios desempenhem, hoje, a função de "metaprincípios vinculantes", competentes a orientar os Estados e as Organizações Internacionais a aplicarem normas potencialmente conflitantes[52]. Ainda que o OAp tenha reconhecido que os princípios do desenvolvimento sustentável e da soberania devam ser empregados com o propósito de dar "cor e consistência" à interpretação dos Acordos da OMC, percebeu-se um cuidado no exame dos casos CMP e CTR para que a alegação de que a soberania sobre recursos naturais e o desenvolvimento sustentável não se configurassem uma prática velada capaz de distorcer o comércio.

Assim, apesar da vitória das teses dos reclamantes, trata-se do momento oportuno para trazer à cena um dos trechos do Relatório do Painel CTR, que desvela a tônica do desafio ainda a se enfrentar na OMC:

> o Painel considera que toda a análise precedente sugere uma necessidade de se balancear os objetivos da liberação comercial, soberania e desenvolvimento sustentável, ainda que não seja indicado precisamente como tal balanço poderia ou deveria ser atingido (tradução livre do Parágrafo 7.276).

Esse desafio está relacionado diretamente com as exceções trazidas na interpretação do Artigo XX do GATT e, mais, especificamente, na necessidade de refinar a cláusula da conservação tratada no parágrafo (g) deste Artigo[53].

A necessidade de construção deste balanço adequado, inclusive, foi trazida para a Declaração Ministerial de Doha. Ao menos formalmente, a OMC colocou as necessidades e os interesses dos PED em seu centro, a fim de capacitá-los a erradicar a pobreza e a dotar de seus povos dos meios essenciais para se autodeterminarem e, assim, promover um SMC que efetivamente viabilize o desenvolvimento sustentável de todos os seus Membros. Trata-se, em última instância, da manifestação explícita do princípio da inter-relação ou integração, ou por princípio da potenciação mútua, complementariedade e não subordinação, com a finalidade de obrigar os Estados a interpretarem e aplicarem normas potencialmente conflitantes, de modo a harmonizá-las, conservando íntegros seus direitos e obrigações frente a outros Estados[54].

Apesar de desejável (em especial para a OCDE, como visto), o fortalecimento das disciplinas multilaterais sobre controles às exportações dificilmente será alcançado no curto ou médio prazos, dado à abertura e complexidade dos itens que serão tratados.

52 Vide RODRIGUES JÚNIOR, Edson Beas. O princípio do desenvolvimento sustentável como princípio geral do direito: origem histórica e conteúdo normativo. *Revista dos Tribunais,* ano 103, v. 940, p. 334-335, fev. 2014. São argumentos que tratam da natureza normativa do princípio do desenvolvimento sustentável, e que ora se estendem para o princípio da SPRN.

53 Vide LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials.). *Stanford Journal of Law, Business, and Finance,* v. 18, n. 1, 23 apr. 2013.; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016, p. 99-100; 110-112. A China defendeu que, longe de ser o objetivo final dos Acordos de Marraqueche, a liberalização comercial foi concebida e regulada dentro do SMC, coordenada pela OMC, como ferramenta "para aumentar os padrões de vida", meta a ser perseguida constantemente, "proporcionando o uso ótimo dos recursos mundiais" e "de acordo com o objetivo de desenvolvimento sustentável, buscando concomitantemente proteger e preservar o meio ambiente", todos estes objetivos inseridos no Preâmbulo do Acordo em tela. Sob esta visão, os compromissos de liberalização comercial não seriam disciplinados como obrigações e proibições absolutas, impossíveis de serem derrogados, mas como obrigações que podem ser contornadas a fim de perseguir os valores não comerciais contemplados em várias normas da OMC, particularmente nas cláusulas de exceções gerais, respeitando todos os requisitos e o equilíbrio entre necessidades conflitantes e preocupações expressadas por aquelas provisões multilaterais.

54 Vide RODRIGUES JÚNIOR, Edson Beas. O princípio do desenvolvimento sustentável como princípio geral do direito: origem histórica e conteúdo normativo. *Revista dos Tribunais*, ano 103, v. 940, p. 335-336, fev. 2014.

Por outro lado, não se pode ignorar que os problemas podem se ampliar. Há focos de tensões claros. As medidas tomadas pela China foram destacadas neste artigo, mas podem ser citados outros eventos, tais como a tensão entre Rússia, que recentemente também ingressou na OMC, e a União Europeia, no tocante ao fornecimento de carvão e gás, desde 2004; ou medidas tomadas pela Índia, adotando impostos de exportação sobre o crómio, em 2007, que direcionou os ávidos importadores chineses da matéria-prima para o mercado sul-africano, que ficou também próximo de adotar medidas de proteção para sua indústria de processamento do ferro-crómio; ou, finalmente, o regime de exportação de gás de xisto nos Estados Unidos, que também tem sido alvo de questionamentos[55]. Ademais, corre-se o risco também de que as decisões nos contenciosos abertos contra a China façam avançar sentimentos nacionalistas de oposição, que em nada contribuam para uma solução razoável dos problemas de fornecimento e, ao contrário, apenas aumentem medidas de cunho protecionista e retaliações na mesma proporção.

Voltando ao ponto original, não é possível ainda dizer se o uso dos controles às exportações é uma reação temporária (ou, talvez, intermitente) à volatilidade de preço no mercado global de *commodities* ou se devem se tornar mais frequentes nas políticas comerciais por razões estruturais[56]. Queremos crer, contudo, que fica evidenciado que, ainda nos próximos anos, permanecerá um foco de tensão entre os "países ricos em recursos" e os "países pobres em recursos". Desta vez, por suas dimensões continentais, os PED parecem ter uma vantagem comparativa em relação aos países desenvolvidos.

Do ponto de vista prático, se as normas atualmente existentes restringem, ao menos teoricamente ou formalmente, as restrições às exportações, poderia haver perigo que medidas desse tipo, utilizadas por países individuais, se tornassem um padrão de comportamento no SMC? O que seria indicado, então, para o fim da "guerra comercial" que teria se começado a travar? Estas são perguntas que podem orientar a reflexão do ponto de vista político, inclusive com a indicação de alguns caminhos a seguir, que não podem ser vistos de forma exclusiva ou exaustiva.

É possível se verificar que existem mercados relativamente livres para algumas *commodities*, cujos preços se formam pelo equilíbrio entre oferta e demanda. Contudo, há muitas matérias primas que são reguladas por acordos amplos, ou contratos de fornecimento. Uma solução política passaria por uma composição como esta, envolvendo a China, Estados Unidos, União Europeia e Japão, num primeiro momento.

A construção de arranjos comerciais no plano bilateral seria um primeiro caminho então. Cite-se, por exemplo, a iniciativa da UE em propor, nas suas negociações bilaterais ou multilaterais, com destaque para as tratativas com o Chile e a Coreia do Sul ou no processo de acessão da Rússia, algumas disciplinas sobre controles às exportações, sendo que, até mesmo os impostos de exportação são utilizados de forma excepcional, por razões ambientais ou para implementação de políticas de desenvolvimento. Há também iniciativas individuais dentro da UE, como a Alemanha, que assinou acordo bilateral com o Cazaquistão, que assegurou às empresas alemãs o direito de exploração de matérias-primas, incluindo terras-raras em troca de investimento e tecnologia "verde", inclusive fortalecendo uma política de proteção ambiental e promoção de indústrias domésticas[57].

Outra possibilidade é o fortalecimento da transparência. Podem ser citadas como avanços neste sentido algumas ações, tais como a preocupação do TPR sobre o assunto, a criação da base de dados da OCDE especificamente sobre o controle às exportações

55 BELLMANN, Cristophe; WILKE, Marie. Trade policies for resource security: rethinking export restrictions. In: ICTSD. *The future and the WTO:* confronting the challenges: a collection of short essays. Geneva, Switzerland: ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions, 2012. p. 197-198.; BRONCKERS, Marco, MASKUS, Keith E. *China raw materials: a controversial step towards evenhanded exploitation of natural resources*. 27 aug. 2013. p. 14-15. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2321018>. or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2321018>.

56 Por exemplo, o crescimento rápido e sustentado de economias dos emergentes pode gerar uma demanda maior por matérias-primas e energia para assegurar oferta para as indústrias domésticas, colocando as fontes de abastecimento sobre pressão constante. Nas palavras de Julia Ya Qin (p. 6), "o aumento da demanda em um mundo de recursos finitos causou uma disseminação da ansiedade em torno da segurança pelo acesso de recursos naturais" (tradução livre). QIN, Julia Ya. Reforming WTO discipline on export duties: sovereignty over natural resources, economic development and environmental protection. *Wayne State University Law School Research Paper*, n. 2012-04, 28 mar. 2012.

57 BELLMANN, Cristophe; WILKE, Marie. Trade policies for resource security: rethinking export restrictions. In: ICTSD. *The future and the WTO:* confronting the challenges: a collection of short essays. Geneva, Switzerland: ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions, 2012. p. 200.

ou, ainda, o fortalecimento do procedimento de notificação e consultas já previstas no GATT-1994.

No âmbito da OMC, na busca de disciplinas multilaterais mais robustas, que não deve se conseguir tão rapidamente, deve se pensar numa forma integrada: de um lado, alguns países desenvolvidos clamam por mais tarificação e menos restrições quantitativas às exportações; de outro lado, os PED citam o problema da escalada tarifária como uma das origens do problema das restrições às exportações, uma vez que alguns países têm dificuldades de inserir produtos de maior valor agregado em terceiros mercados e, com isto, restringem ou taxam suas exportações de matérias-primas[58].

Assim, há um ponto de partida em comum, que poderia tornar o debate sobre controle às exportações dentro de uma abordagem mais ampla sobre recursos naturais, que permitiria uma discussão mais profunda sobre os efeitos e relações entre várias políticas comerciais, tais como escalada tarifária, subsídios distorcivos e medidas não tarifárias, "abrindo às portas" para a troca de informação, o desenvolvimento de linhas de ações cooperativas, a sugestão de notas interpretativas sobre as normas da OMC, entre outros aspectos. Esses autores citam, por exemplo, a possibilidade de retomadas dos trabalhos realizados pelo "Grupo de Negociações de Produtos baseados em Recursos Naturais", que atuou fortemente ao longo da Rodada Uruguai[59].

Alguns estudiosos também advogam a possibilidade de se utilizar um mecanismo de *dumping* reverso para combater os efeitos dos controles às exportações[60]. Também há defensores de que os controles às exportações possam ser abordados dentro do Acordo de Subsídios[61], algo refutado pelos PED. Finalmente, para outros analistas, é possível que, enquanto não se construam consensos amplos dentro da OMC, uma forma de se avançar seria a adoção dos acordos plurilaterais, algo que, por exemplo, poderia se aplicar para um tratamento das restrições às exportações entre os países que assim desejem fazer[62].

Comenta-se, também, sobre a possibilidade de que a China, diante dos desdobramentos verificados nos casos CMP e CTR, assuma, de fato, o papel de grande *player* dentro do processo de produção de normas na OMC e inicie um movimento, coordenado inicialmente com os demais Membros que ingressaram recentemente na Organização, para reformar o regime de impostos de exportações no quadro dos Acordos da Organização, com um reforço à "tarificação das restrições quantitativas às exportações"[63].

58 Cite-se, por exemplo, o Grupo de Cairns, que contempla um grupo de países com interesse específico nas negociações agrícolas.

59 BELLMANN, Cristophe; WILKE, Marie. Trade policies for resource security: rethinking export restrictions. In: ICTSD. *The future and the WTO:* confronting the challenges: a collection of short essays. Geneva, Switzerland: ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions, 2012. p. 203.

60 O *dumping* reverso é uma ideia não testada, tratando os controles às exportações como um subsídio ilegal, algo que desperta novas questões conceituais. Contudo, não existe qualquer orientação sobre o assunto na jurisprudência do GATT. Para aprofundamento, vide Vide LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials. *Stanford Journal of Law, Business, and Finance,* v. 18, n. 1, 23 apr. 2013.; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016. p. 113.

61 Ainda que haja decisão no Painel do caso Estados Unidos-Restrições às Exportações (DS 194), por exemplo, que manifeste que os controles às exportações não podem se configurar como subsídios, há posições na doutrina que não entendem da mesma forma e defendem que o Acordo de Subsídios possa combater estes comportamentos que afetam a competitividade de empresas estrangeiras. Vide LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials. *Stanford Journal of Law, Business, and Finance,* v. 18, n. 1, 23 apr. 2013.; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016. p. 114.

62 Há possibilidade de um enfrentamento à questão do *single undertaking*. Este princípio teria tomado uma feição de obrigação legal e estaria "cegando" os países quanto às possibilidades dos acordos plurilaterais, como saída possível para o desenvolvimento mais rápido da OMC. Contudo, para alguns países, os acordos plurilaterais representariam riscos para a construção de um SMC pleno. MENDOZA, Miguel Rodriguez. Toward plurilateral "plus" agreements. In: BELLMAN, Christophe et al. *The future and the WTO:* confronting the challenges. Geneva: ICTSD, 2012.

63 Julia Ya Qin propõe que o uso dos impostos de exportação seja tratado da mesma forma que os impostos de importação (ou seja, obrigatoriedade do uso dos impostos de exportação, com a aplicação dos mesmos princípios e regras que se aplicam aos impostos de importação), algo que aumentaria a transparência e a segurança nas relações comerciais, afastando, também, as indesejadas restrições quantitativas. Assim, uma disciplina efetiva sobre impostos de exportação poderia beneficiar PEDs e países desenvolvidos de forma similar, tratando o problema "de frente". A solução não seria eliminar os impostos de exportação (como se propôs para alguns membros em seus Protocolos de Acessão), mas sim fortalecer o conhecimento sobre o seu uso legítimo. Outro ponto importante seria fazer com que os compromissos assumidos pelos países que acederam à OMC fossem incorporados ao GATT, com a criação de uma Parte V, que tratasse especificamente do cronograma de concessões de cada país, como se procedeu na acessão da Rússia, especificamente, criando uma uniformidade de tratamento para todos os membros, e não categorias de países. Vide QIN, Julia Ya. Reforming WTO discipline on export duties: sovereignty over natural resources, economic development and environmental protection. *Wayne State University Law School Research Paper,* n. 2012-04, p. 29-35. 28 mar. 2012.

Em suma, o desafio permanecerá nos próximos anos como agenda aberta dentro da OMC. Soluções políticas são altamente desejáveis, inclusive criando o quadro favorável para soluções jurídicas, baseadas em novas normas para tratar de assunto tão crítico para as economias mundiais. Entendemos que os casos na OMC geraram uma massa crítica instigante para reflexão, e, inclusive, de novas frentes de investigação, não se esgotando aqui.

Indo adiante, as decisões do OSC revelaram a relativização do *policy space* dos Membros diante das obrigações assumidas na OMC: uma vez extraídos, os recursos devem estar disponíveis aos demais Membros. Essa leitura nos indica que, aos países detentores de reservas expressivas de minerais importantes para a indústria de transformação, entre eles o Brasil, os casos da China na OMC revelam condicionalidades para a definição de um plano de ação estratégico e, num segundo momento, para a implementação de políticas públicas que possam ser tomadas[64]. Hoje, aliás, a dimensão internacional não deve ignorada na definição de implementação de qualquer política pública.

O nosso país seguramente pode vir a ocupar posição de destaque, tendo em vista que estimativas da Agência Serviços Geológico Norte-Americano (USGS, sigla em inglês) apontam que as reservas brasileiras podem chegar a 3,5 bilhões de toneladas de terras raras. Isso alçaria o país ao primeiro posto entre os detentores de reservas[65].

Em termos de movimentação do setor público brasileiro para o assunto, houve um marco importante quando da divulgação do Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030), em maio de 2011, que propôs uma série de medidas para alavancar o setor mineral brasileiro[66]. Na contextualização de desafios, em relação aos minerais estratégicos, este documento oficial chamou a atenção para três aspectos principais: a) a dependência brasileira por importações de minerais, para suprimento de setores vitais de sua economia[67], com possibilidades de impactos fortes na balança comercial; b) em contrapartida, a existência de minerais em que o país produz e exporta com destaque (minério de ferro e nióbio, por exemplo), apresentando vantagens comparativas naturais; e c) o crescimento da importância de minerais aplicados em produtos de alta tecnologia, entre eles as terras-raras. Em especial, em relação às terras-raras, o mesmo documento destacava que a estratégia preconizada iria muito além da descoberta e produção destes minerais no país, mas sim na necessidade da adoção de programas específicos coordenados entre governo e setor privado para o desenvolvimento de processos e produtos em cadeias produtivas de alto valor agregado, eventualmente atuando em determinados nichos, em um ambiente de intensa competitividade internacional[68].

Entre as ações estratégicas estabelecidas no PNM-2030, ficou definido que o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), vinculado ao Ministério de Minas Energia (MME) iniciaria a realização de levantamento geológico de áreas potenciais para minerais estratégicos "carentes" e "portadores do futuro". Assim, iniciou-se, naquele mesmo ano de publicação do PNM-2030, o projeto denominado de *Avaliação do Potencial dos Minerais Estratégicos do Brasil,* que busca identificar novas áreas em todo o território brasileiro onde pode haver ocorrência de terras-raras, com previsão de conclusão em 2014[69].

Por outro lado, no ensejo da apreciação da proposta do Novo Código de Mineração (Projeto Legislativo nº 5807/2013, em tramitação no Congresso Nacional, algumas propostas feitas pela frente de trabalho do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados (CEDE), que passou a se envolver de forma regular com o tema, para inserção de itens julgados importantes para o desenvolvimento da

64 Nos contenciosos examinados, fortaleceu-se a tese jurídica de que a soberania permanece, mas a liberdade para o exercício das políticas públicas em áreas que afetem os compromissos e obrigações sob o SMC foi definitivamente afetada.

65 INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). *Terras Raras*. Seção Imprensa, IPT na Mídia, 15 jul. 2011.

66 O documento cita alguns objetivos estratégicos e ações, tais como assegurar a governança pública eficaz do setor mineral; garantir a ampliação do conhecimento geológico do território nacional; estabelecer diretrizes para materiais estratégicos; ampliar o conteúdo de pesquisa, desenvolvimento e investimento nas atividades de geologia, mineração e transformação mineral; promover a produção sustentável do setor mineral; e estimular a agregação de valor na cadeia produtiva de bens minerais com competitividade, entre outros aspectos. Vide BRASIL, Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)*. Brasília: MME, 2010. p. 121-132.

67 Por exemplo, a produtividade do setor agrícola está condicionada à produção de fertilizantes, que, por sua vez, têm entre seus insumos alguns minerais importados pelo Brasil, como o potássio, o nitrogênio e o fósforo, em que o índice de dependência do exterior varia entre 50% e 90%. Vide BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)*. Brasília: MME, 2010. p. 64.

68 BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)*. Brasília: MME, 2010. p. 121-132; p. 63-65.

69 SIMÕES, Janaína. Brasil tem uma das maiores reservas de terras raras do planeta. *Inova Unicamp*, 24 maio 2011.

produção de minerais estratégicos e terras-raras no Brasil serão levadas para debate parlamentar.

A partir de um comparativo entre os marcos regulatórios no setor elétrico, petrolífero e mineral, é possível demonstrar que este último estaria um passo atrás dos demais, em termos de estruturação, coordenação, investimentos, pesquisa e desenvolvimento, algo que seria incompatível com as possibilidades reais oferecidas pelo setor para a economia brasileira. Diante disso, algumas propostas foram apontadas para permitir avanços do setor mineral, e que não estariam contempladas no PL em tramitação, tais como a assinatura de contratos de concessão com cláusulas de investimento em pesquisa e desenvolvimento; o estabelecimento de parcelas das receitas das minas de extração de alta rentabilidade com destinação aos programas de pesquisa e desenvolvimento, ou, alternativamente, a destinação de recursos dos setores elétrico e petrolífero para o setor mineral; e, também, a criação de um novo modelo institucional[70].

Entendemos que a integração às cadeias produtivas mundiais pode se tornar o melhor caminho, ao invés da tomada de medidas de natureza protecionista. Quanto à possibilidade de exploração da cadeia produtiva de terras-raras[71], ainda ressentimos de uma política pública clara nesse sentido, ainda que reconheça importantes iniciativas sendo conduzidas pelo território brasileiro[72]: o passo adiante seria representando não apenas pela produção de mais uma mercadoria mineral para exportação, mas sim pela inclusão de atividades de pesquisa e desenvolvimento e de processamento das terras-raras, com o objetivo de constituir uma indústria de alta tecnologia e de alto valor agregado no Brasil, a exemplo do que ocorreu na China; ou, indo além, na integração desta indústria com área que fornecem insumos ou produzem materiais compostos, ou áreas que possivelmente produzirão nos próximos anos, em esquemas de consórcios e *joint ventures*[73].

70 LIMA, Paulo César Ribeiro. *Terras-raras:* elementos estratégicos para o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2012.

71 A integração da cadeia produtiva de terras-raras consiste, via de regra, nos encadeamentos dos seguintes processos: mineração, trituração, moagem, concentração, separação, refino de óxidos, refino para metais, combinação em ligas e fabricação de peças e dispositivos (aplicação efetiva). Assim, quanto mais se anda na cadeia, mais se agrega valor.

72 Lima (p. 38-50) detalha projetos sendo desenvolvidos em Araxá e Patrocínio, em Minas Gerais, e em Pitinga, no Amazonas. Vide LIMA, Paulo César Ribeiro. *Terras-raras:* elementos estratégicos para o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2012.

73 O Departamento de Energia dos Estados Unidos destacava em 2010 algumas áreas que podem iniciar a produção nos próximos anos: *Mount Weld* (Austrália); *Mountain Pass* (Estados Unidos); *Nolans Bore* (Austrália); *Nechalacor* (Canadá); *Domng Pao* (Vietnã); *Hoidas Lake* (Canadá); e *Dubbo Zirconia* (Austrália). Vide LIMA, Paulo César Ribeiro. *Terras-raras:* elementos estratégicos para o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2012. p. 19.

Referências

BARONCINI, Elisa. Uma relação impossível? O artigo XX do GATT e o Protocolo de Acessão da China no caso das matérias-primas. *Pontes Quinzenal*, v. 8, n. 7, nov. 2012.

BELLMANN, Cristophe; WILKE, Marie. Trade policies for resource security: rethinking export restrictions. In: ICTSD. *The future and the WTO:* confronting the challenges: a collection of short essays. Geneva, Switzerland: ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions, 2012. Disponível em: <www.ictsd.org>.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)*. Brasília: MME, 2010.

BRONCKERS, Marco; MASKUS, Keith E. *China raw materials:* a controversial step towards evenhanded exploitation of natural resources. 27 aug. 2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2321018>. or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2321018>.

CHARNOVITZ, Steve. Mapping the law of WTO accession. *The George Washington University Law School. Public Law and Legal Theory Working Paper; Legal Studies Research Paper*, n. 237, nov. 2006.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM). CPRM pesquisa áreas potenciais para minerais denominados "terras raras". *Seção Notícias*, 18 ago. 2011.

COXHEAD, Ian; JAYASURIYA, Sisira. China, India and the commodity boom: economic and environmental implications for low-income countries. *The World Economy*, 2010. Doi: 10.1111/j.1467-9701.2009.01232.

Documentos da OMC (disponível na base de documentos no site da OMC: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx>.):

Documentos do GATT (disponível na base de documentos do GATT no site da OMC: <http://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm>.):

FEIS, Herbert. Raw materials and foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 16, n. 4, p. 574-586, July 1938.

GATT/MTN.GNG/NG3/1. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*. Meeting of 11 February 1987. Note by the Secretariat, 26 feb. 1987.

GATT/MTN.GNG/NG3/2. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*. Meeting of 29 April 1987. Note by the Secretariat, 26 feb. 1987.

GATT/MTN.GNG/NG3/W/10. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*. Communication from Senegal, Cameroon, Cote D'Ivoire and Zaire, 2 feb. 1988.

GATT/MTN.GNG/NG3/W/11. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*. Communication from The European Communities, 12 feb. 1988.

GATT/MTN.GNG/NG3/W/37. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Negotiating Group on Natural Resource-Based Products*. Submission by The European Communities. 25 june 1990.

GATT/MTN.GNG/NG3/W/8/Rev.1. Uruguay Round. Group of Negotiations on Goods. *Summary of Statements and Proposals made concerning negotiations on natural resource-based products*. Note by the Secretariat, 14 jan.1988.

GATT/MTN/FR/W/20. *Multilateral trade negotiations:* group "Framework". Note by the Acting Chairman of Group, 11 dec. 1978.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. *The use of quantitative restrictions for protective and other commercial purposes*. Geneva: General Agreement on Tariffs and Trade, 1950.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). Terras raras. *IPT na Mídia,* Seção Imprensa, 15 jul. 2011.

ISTEL, Andre. Equal access to raw materials. *Foreign Affairs*, v. 20, n. 3, p. 450-465, apr. 1942.

JACKSON, John Howard. *The world trading system:* law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 1997.

JEBE, Ruth; LEE, Yong-Shik; MAYER, Don. China's export restrictions of raw materials and rare earths: a new balance between free trade and environmental protection. *The George Washington International Law Review,* v. 44, p. 580-642, 2012.

KIM, J. Recent trends in export restrictions on raw materials In: OECD. *The economic impact of export restrictions on raw materials*. OECD Publishing, 2010. Doi: 10.1787/9789264096448-4-en.

KIM, Jeonghoi; KORINEK, Jane. Export restrictions on strategic raw materials and their impact on trade and global supply. *OECD, Trade Policy Paper* n. 95, 2010.

LAMY, Pascal. *Recommitting to commodity sector development as an engine of economic growth and poverty reduction*. Geneva, Switzerland: UNCTAD, Global Commodities Forum, 2013.

LATINA, Joelle; PIERMARTINI, Roberta; RUTA, Michele. Natural resources and non-cooperative trade policy. *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division Staff Working Paper*, n. ERSD-2011-06, 1 mar. 2011.

LAUSTER, Gitta; ANNIKA, Mildner Stormy. Settling trade disputes over natural resources: limitations of international trade law to tackle export restrictions. *Goetttingen Journal of International Law,* v. 3, n. 1, p. 251-281, 2011.

LIM, C. L.; SENDUK, J. H. You don't miss your water til your river runs dry: regulating industrial supply shortages after China-raw materials. *Stanford Journal of Law, Business, and Finance,* v. 18, n. 1, 3 apr. 2013; *University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper,* n. 2013/016.

LIMA, Paulo César Ribeiro. *Terras-raras:* elementos estratégicos para o Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, 2012. Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/temas/temas-2013-2014/terras-raras/EstudoMineraisEstratgicoseTerrasRaras.pdf>.

LIU, Han-Wei; MAUGHAN, John J. China's rare earths export quotas: out of the China-raw materials gate, but past the WTO's finish line? *Journal of International Economic Law,* v. 15, n. 4, 21 nov. 2012.

MENDOZA, Miguel Rodriguez. Toward plurilateral "plus" agreements. In: BELLMAN, Christophe et al. *The future and the WTO:* confronting the challenges. Geneva: ICTSD, 2012.

OCDE. The economic impact of export restrictions on raw materials. OECD Publishing, 2010. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096448-en>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. *Las restricciones comerciales van em aumento*. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl196_s.htm>. Acesso em: 30 jan. 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. *China: measures related to the exportation of various raw materials*. Reports of the Panel. WT/DS394/R, WT/DS395/R and WT/DS398/R, 5 july 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. WT/ACC/CHN/49. *Report of the working party on the accession of China*. 1 oct. 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. WT/L/432. *Protocol of accession of the People's Republic of China*. 23 nov. 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. WT/TPR/S/230/Rev.1. *Trade policy review*. Report of Secretariat: China. 5 july 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Analysis of non-tariff measures:* the case of export restrictions. 2003. (Ref. TD/TC/WP(2003)7/FINAL).

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Working party of the trade committee:* analysis of non-tariff measures: the case of export duties. 2002. (Ref. TD/TC/WP(2002)54/FINAL).

PERREZ, Franz Xavier. The relationship between permanent sovereignty and the obligation not to cause transboundary environmental damage. *Environmental Law*, n. 26, p. 1190-1211, 1996.

QIN, Julia Ya. Reforming WTO discipline on export duties: sovereignty over natural resources, economic development and environmental protection. *Wayne State University Law School Research Paper*, n. 2012-04, 28 mar. 2012.

RODRIGUES JÚNIOR, Edson Beas. O princípio do desenvolvimento sustentável como princípio geral do direito: origem histórica e conteúdo normativo. *Revista dos Tribunais*, ano 103, v. 940, fev. 2014.

ROLLAND, Sonia Elise. China-raw materials: WTO rules on chinese natural resources export dispute. *ASIL Insights*, v. 16, n. 21, 19 june 2012; *Northeastern University School of Law Research Paper*, n. 96-2012. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2095078>.

SIMÕES, Janaína. Brasil tem uma das maiores reservas de terras raras do planeta. *Inova Unicamp*, 24 maio 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VINER, Jacob. National monopolies of raw materials. *Foreign Affairs*, v. 4, n. 4, p. 585-600, july 1926.