

OMC

o que isso tem a ver com você ?



Realização:



Apoio:



FORD FOUNDATION



o que isso tem a ver com você ?

Redação e organização:
Francisco Figueiredo de Souza

Coordenação:
Lisa Gunn, Daniela Trettel

Projeto Gráfico:
Guilherme Werner

Ilustrações:
Chico Linares, Flávio Castellan

Agradecimentos:
Esníder Pizzo, Vívian Santana,
Adhemar Mineiro (Rebrip/Dieese),
Márcio Pontual (Inesc)

São Paulo, outubro de 2005

Sumário

PARTE 1

- 06 OMC: o que tem a ver?
- 08 Estrutura e funções
- 10 Um breve histórico
- 11 Os assuntos negociados

PARTE 2

- 13 Motivos para a crítica dos consumidores
- 16 O consumo não é para todos
- 19 A retórica do desenvolvimento
- 21 Falta democracia, falta controle social
- 25 O interesse do Brasil é o interesse dos brasileiros?
- 27 As negociações de serviços e os serviços públicos
- 30 O que fazer?
- 33 A atuação do Idec em relação aos acordos comerciais

Apresentação

Um dos objetivos do Instituto Brasileiro de Defesa do consumidor, o Idec, é apoiar o desenvolvimento de uma cidadania ativa nos temas em que atua, buscando uma nova atitude dos consumidores, individual e coletivamente, na defesa dos seus direitos. O exercício da cidadania não se restringe à esfera do consumo. Por outro lado, não se pode ignorar que muitas das relações sociais em que nos envolvemos diariamente envolvem o nosso “lado consumidor”.

Além da busca pela justa reparação dos danos e prejuízos causados aos consumidores e da intervenção na tomada de decisões sobre políticas públicas que aprimorem esses direitos, a ação mobilizadora do Idec incorporou outra atividade de grande alcance e repercussão: a educação e a conscientização em temas relacionados ao consumo. Nessa linha, ficaram conhecidos trabalhos recentes do Idec sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), sobre serviços públicos e sobre Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Agora, o tema abordado é o comércio internacional, mais especificamente o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esta cartilha procura explicar, em sua primeira parte, o funcionamento da Organização em linhas gerais. A segunda parte tem como objetivo expor a posição do Idec em relação às negociações. Ao longo do texto são apresentados alguns exemplos de problemas gerados pelos acordos internacionais de comércio, que afetam a vida de todos os cidadãos.

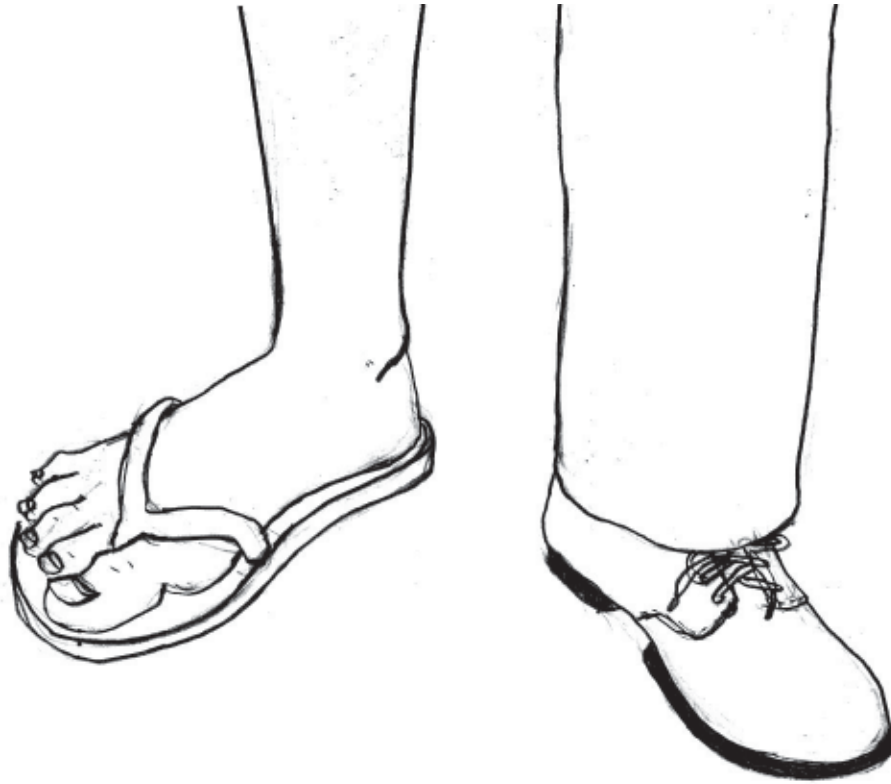
Parte 01

OMC: o que tem a ver ?

Geralmente, as negociações internacionais parecem ser um assunto distante do cotidiano das pessoas, que interessaria apenas aos governos ou, no máximo, às empresas importadoras e exportadoras. Mas o preço de um medicamento, a qualidade de um produto alimentício, ou a garantia de acesso a um serviço essencial também estão relacionados aos acordos comerciais. Sem mencionar questões como o modelo adotado na agricultura brasileira, a regulação sobre a concorrência, e a possibilidade de que o Estado mantenha e desenvolva políticas públicas.

Dado nosso modo de vida, boa parte de nossas atividades estão ligadas ao comércio, ou a assuntos considerados comerciais pelas regras da OMC. E cada vez um número maior dessas questões depende de decisões internacionais.

Por tudo isso, é importante que o consumidor no mundo todo possa compreender o que se passa na Organização, sob o risco de acabar refém de decisões tomadas em uma esfera em que sua voz não tem sido adequadamente ouvida.



As dificuldades crescem porque as conseqüências são indiretas, e nem sempre mensuráveis. Entre outros, podemos citar três fatores que explicam essa dificuldade. Em primeiro lugar, porque as negociações pouco interferem em nosso cotidiano até que um documento seja assinado. Afinal, os acordos têm fase de negociação, fase de implantação e fase de ajuste. Em segundo lugar, porque nem sempre a mudança de uma regra leva a uma mudança na economia. Um exemplo: o fato de um acordo garantir que o suco de laranja brasileiro possa ser exportado para a Indonésia não quer dizer que uma empresa vá realizar essa exportação. Em

terceiro lugar, porque nem sempre os acordos são integralmente cumpridos.

A OMC não é o único espaço em que acordos internacionais na área internacional têm sido discutidos. Paralelamente, para ficar apenas nos exemplos que envolvem o Brasil, ocorrem as negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), do acordo entre o Mercosul e a União Européia (UE), do próprio Mercosul, e de acordos bilaterais (aqueles que envolvem apenas o Brasil e um outro país). Por sua abrangência, e por ser o espaço de negociações que mais têm “avançado” nos últimos tempos, a OMC é o foco dos textos a seguir.

Estrutura e funções

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional e, portanto, tem apenas Estados nacionais como membros (atualmente, são 148). Empresas e sociedade civil buscam ter alguma influência em suas ações, mas ela depende, ao menos nas regras, da palavra final dos países. A OMC veio ampliar as negociações sobre comércio internacional que já ocorriam a partir do GATT (sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), desde o final da Segunda Guerra Mundial. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial também nasceram no pós-Guerra, e formavam com o GATT (agora, formam com a OMC) um sistema internacional formulado para regular a economia do mundo.

Além de servir como foro internacional para negociações comerciais, o que já existia durante as rodadas do GATT, a OMC acrescentou outras funções ao sistema. Também são tarefas da organização administrar os acordos assinados, supervisionar políticas de comércio, fornecer “assistência técnica” e solucionar as controvérsias comerciais surgidas entre os países. Esta última função lhe atribuiu uma força que outras organizações internacionais não têm: ela pode punir os

membros que descumprem acordos firmados. Por isso, a OMC já foi chamada de “GATT com dentes”.

No que diz respeito às negociações, a Organização manteve uma característica do GATT: a estrutura de rodadas sucessivas de negociação entre os países (ver quadro). Cada rodada é composta de um “pacote” de negociação, definido pelos países, e demanda uma série de reuniões até que um acordo seja alcançado. Entre outras razões, o formato está baseado na idéia de que a abertura comercial é irreversível e desejável. A cada rodada novos itens são incorporados às conquistas da liberalização.

De acordo com o estatuto que estabeleceu a OMC, as conferências ministeriais são o seu mais elevado espaço de tomada de decisões. Nesses encontros, realizados a cada dois anos em um local distinto, os ministros de cada país responsáveis pelas negociações debatem e concluem os acordos mais importantes. Nos intervalos entre reuniões ministeriais, boa parte das negociações ocorre em Genebra, na sede da Organização. Funcionam na cidade os encontros regulares, os comitês específicos, e a estrutura de funcionários permanentes da OMC.



As rodadas do GATT...

Anos	Nome como ficou conhecida	Assuntos tratados	Países participantes
1947	Genebra	Tarifas, basicamente de bens industriais	23
1949	Annecy	Idem	13
1951	Torquay	Idem	38
1956	Genebra	Idem	26
1960-1961	Dillon	Idem	26
1964-1967	Kennedy	Tarifas e medidas <i>antidumping</i>	62
1973-1979	Tóquio	Tarifas, barreiras não tarifárias, marco jurídico	102
1986-1994	Uruguai	Agricultura, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias e criação da OMC, entre outros assuntos	123
2001-?	Doha	Em aberto	148 (no momento)

Fonte: página da OMC na Internet

...E reuniões Ministeriais desde a criação da OMC

Local	Ano
Cingapura	1996
Genebra	1998
Seattle	1999
Doha	2001
Cancun	2003
Hong Kong	2005

Fonte: página da OMC na internet

Um breve histórico

A OMC entrou em funcionamento no dia 1º de janeiro de 1995. Desde então, foram realizadas cinco conferências ministeriais. A mais marcante talvez tenha sido a terceira, ocorrida em Seattle (EUA), no final de 1999. A insatisfação de cidadãos do mundo todo com o modelo de globalização econômica representado e defendido pela OMC ficou clara nas ruas da cidade. Houve massiva manifestação popular e uma forte repressão policial. O encontro – que deveria lançar uma nova rodada de negociações – foi considerado um fracasso do ponto de vista das expectativas dos negociadores. Nem entre os atores mais poderosos houve consenso. Do ponto de vista dos que protestaram, consolidava-se ali uma aliança mundial por uma outra globalização.

Dois anos depois, a conferência ministerial ocorreu em Doha, no Catar, onde os ministros tentaram isolar-se dos protestos. Finalmente, uma nova rodada foi lançada, e recebeu o nome de “Rodada do Desenvolvimento”, devido às preocupações centrais que, em tese, deveriam guiá-la.

No Encontro de Ministros que veio a seguir, em Cancun (México-2003), a pressão da

Sociedade Civil e de grande parte dos chamados “países em desenvolvimento” contribuiu para que as negociações acabassem novamente paralisadas. Havia, na avaliação desses atores, um claro favorecimento às nações mais ricas do mundo. Mas nem entre os mais poderosos houve acordo. A reunião também demonstrou que era crescente a articulação de organizações e movimentos sociais de todo o planeta em redes de ação e de monitoramento das negociações.

Os acordos foram retomados em um encontro ministerial menos oficial realizado em Genebra, em julho de 2004. E passam agora por um momento crucial antes da próxima reunião de ministros, agendada para ocorrer entre os dias 13 e 18 de dezembro, em Hong Kong.

Estudos e textos políticos de diversas organizações têm mostrado que, após 10 anos de vigência, as promessas feitas no lançamento da OMC não foram cumpridas. A Organização não colaborou para o desenvolvimento dos países mais pobres, para a diminuição da desigualdade ou para a melhoria das condições de vida das populações menos favorecidas.

Os assuntos negociados

Dentro da OMC, vários assuntos são tratados. Acordos sobre temas específicos costumam ser chamados por uma sigla, derivada de seu nome em inglês. No momento, os que merecem mais atenção dos negociadores estão ligados à Agricultura (AoA), aos Serviços (GATS) e aos chamados bens não-agrícolas (NAMA). Discutem-se também maneiras de supostamente favorecer as nações mais pobres por meio do comércio, entre outros assuntos.

Na Rodada Uruguai, anterior a atual, outros temas também redundaram em acordos, com conseqüências diretas para o consumidor brasileiro. Foram definidos compromissos em investimentos, produtos têxteis, propriedade intelectual (acordo conhecido como TRIPS) e barreiras sanitárias, entre outros assuntos.

Durante os anos de GATT, prévios ao estabelecimento da OMC, as negociações sobre as tarifas de bens industriais eram preponderantes. Por muitos anos, os países ricos evitaram discutir a abertura comercial do setor agrícola, e seu poder era suficiente para barrar qualquer discussão. Na OMC, no entanto, tem funcionado uma regra que pretende fazer com que negociações em diferentes setores, incluindo o de agricultura, caminhem ao mesmo tempo. Esse mecanismo facilita a barganha de interesses entre países.

Parte das negociações na OMC gira em torno da redução de tarifas, que são os impostos que os governos cobram dos produtos importados. Em tese, com tarifas menores, haveria mais liberdade para a competição no mercado internacional. Outro assunto importante para as negociações diz respeito às políticas adotadas pelos governos que interferem no comércio internacional. É o caso do apoio dado pelos países ricos aos seus agricultores, ou as leis que limitam a participação de empresas estrangeiras em certos negócios.

As negociações não são fáceis porque a competição de produtos importados pode levar à falência certos setores em cada economia. Permitir sem o devido planejamento a livre entrada de sapatos chineses no Brasil, por exemplo, poderia diminuir o número de vendas e os empregos da indústria nacional de calçados. Quase sempre há grupos que reagem à abertura, e nem sempre é fácil para os governos justificar esses cortes, mesmo quando outros setores beneficiam-se, ocupando novos espaços em outros mercados.

Outra dificuldade está relacionada com o número de países, muito maior agora do que nas negociações do antigo GATT.

Parte 02



Motivos para a crítica dos consumidores

O principal intuito da OMC é promover a liberalização crescente das economias dos Estados membros. De acordo com a teoria econômica liberal, a liberdade comercial entre fronteiras tornaria o comércio mais justo. Aumentaria a concorrência, a especialização e a produtividade; haveria maior justiça nos preços, e seria elevada a qualidade dos produtos. Também haveria aumento do consumo, que, em teoria, traria consigo um aumento do “bem-estar” da população. E, no final das contas, o livre comércio traria crescimento econômico e diminuição da pobreza. Quem coloca a questão nesses termos é a própria organização, como se pode verificar em sua página oficial na internet.

Seguindo essa linha de raciocínio, se levaria a maior justiça nos preços, a OMC pode ser vista como benéfica aos consumidores. Por que, então, o Idec posiciona-se criticamente em relação a ela? Antes de tudo, porque preço, qualidade e quantidade consumida não devem ser as únicas preocupações do consumidor.

A noção de consumo responsável nos indica que não há relação direta entre o “bem-estar” e o aumento do consumo, como proposto pela teoria que rege a OMC.

Ao contrário, o aumento do consumo de um produto ou serviço pode ser bastante negativo em alguns casos. Por exemplo, quando gera maiores volumes de lixo e de poluição, ou quando aumenta o risco de doenças cardiovasculares, como vem ocorrendo em populações que consomem quantidades exageradas de sal e gordura por meio de alimentos industrializados.

Além disso, vários fatores causam distorções à suposta justiça do comércio livre. Entre eles, a desigualdade social, que cria enormes diferenças no acesso (problema retomado no item a seguir), e os desequilíbrios das relações entre fornecedores e consumidores, que costumam ser maiores quanto maior é o poder econômico do fornecedor. Se há uma lição que tiramos da experiência com o direito do consumidor é a de que o mercado e a competição, por si sós, não produzem soluções nesse ambiente distorcido.

Estudo recentes de organizações de consumidores indicam os mercados de café e cacau como exemplos dessa situação: por conta do aumento da competição, o preço pago aos agricultores declinou dramaticamente nos últimos anos, o que

gerou problemas em muitas regiões rurais. Mas os consumidores mal puderam notar diferença no preço dos produtos. A indústria processadora e o comércio de atacado – concentrados por conta da nova situação comercial – absorveram todo o ganho.

Alguns argumentam que os problemas surgem porque uns países cedem muito, outros muito pouco. Ou seja, que a liberalização completa seria boa para todos, e que é o desequilíbrio nas negociações entre os países que gera perdas. Essa visão ignora, em primeiro lugar, que qualquer medida de justiça internacional esbarra na desigualdade de poder típica da relação entre Estados. Em segundo lugar, que a liberalização pode trazer mais problemas que soluções para os

desequilíbrios existentes entre países, entre indivíduos, e nas relações de consumo.

As matrizes que deram origem à OMC não foram as necessidades nacionais e sociais e, portanto, dos consumidores. A organização relaciona o comércio quase que exclusivamente à dimensão do lucro. A pobreza, os Direitos Humanos e a sustentabilidade ambiental não parecem estar entre as questões que preocupam os negociadores. Na medida em que as regras de comércio têm sobreposto outros direitos e retirado o poder de ação de instituições nacionais e internacionais, como indicam os exemplos que acompanham o texto, isso se torna um problema grave. Seria preciso rever desde aí o sistema.

Uma lei lá na Índia, um aumento aqui na farmácia

Milhões de portadores do HIV em países do terceiro mundo, principalmente na África, dependem da indústria de medicamentos genéricos da Índia. No Brasil, boa parte dos genéricos também está relacionada a importações feitas do país asiático. Porém, isso pode ficar mais difícil, ou no mínimo mais caro, nos próximos anos. Por conta de um compromisso assumido em 1995 na OMC, a Índia alterou no final de março de 2005 sua lei de patentes. As patentes são um mecanismo criado para beneficiar quem inventa algo novo, para sua remuneração, e para que se impeçam cópias. Elas acrescentam um certo valor aos preços de produtos relacionados a descobertas científicas, entre os quais estão os medicamentos. Precocemente, o Brasil também passou por um processo de alteração em suas normas de propriedade intelectual (nas quais se incluem as patentes) para adaptá-las a compromissos assumidos na OMC. Mas o encarecimento das importações da Índia pode ter conseqüências inesperadas no Brasil. O caso mostra como aquilo que parece um assunto distante pode influenciar o cotidiano do consumidor.



O consumo não é para todos

Calcula-se que 1.3 bilhão de pessoas – ou aproximadamente um em cada cinco seres humanos – viva com menos de um dólar por dia¹. No mundo, os 20% mais ricos concentram 86% do consumo; os 20% mais pobres ficam com apenas 1%². Em outras palavras, boa parte dos habitantes do planeta não vive em condições adequadas para consumir da forma como proposto nas linhas teóricas do livre comércio. A situação é ainda mais grave para as mulheres, e para minorias que sofrem discriminação.

Nesses casos, o que falta antes de tudo é acesso a produtos e serviços básicos, tais como alimentos, água e saúde. Nota-se, porém, um aumento na concentração de renda como consequência da liberalização comercial. Se eventualmente as mudanças geraram vantagens, elas acabaram concentradas nas mãos de um número restrito de indivíduos.

Alguns argumentam que a liberalização geraria aumento de produtividade. Com mais alimentos sendo produzidos, acabaria o problema da fome. O raciocínio esconde

o fato de que, mais do que um problema de quantidade de produção, vive-se a consequência de uma péssima distribuição da renda e do consumo. Em muitas regiões em que parte dos habitantes vive abaixo da linha da pobreza, não faltam recursos. Falta dividi-los de maneira menos desigual.

Outro ponto importante, dentro desse quadro, é a questão trabalhista. A especialização, que é uma das consequências da abertura comercial, pode fazer com que grandes contingentes da população fiquem sem trabalho. É preciso traçar cenários sobre os impactos sociais, ambientais e trabalhistas dos acordos. Mas na velocidade com que têm sido negociados, nem sempre isso tem sido feito adequadamente.

¹ Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

² “The inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005.

Pode até ganhar. Mas leva?

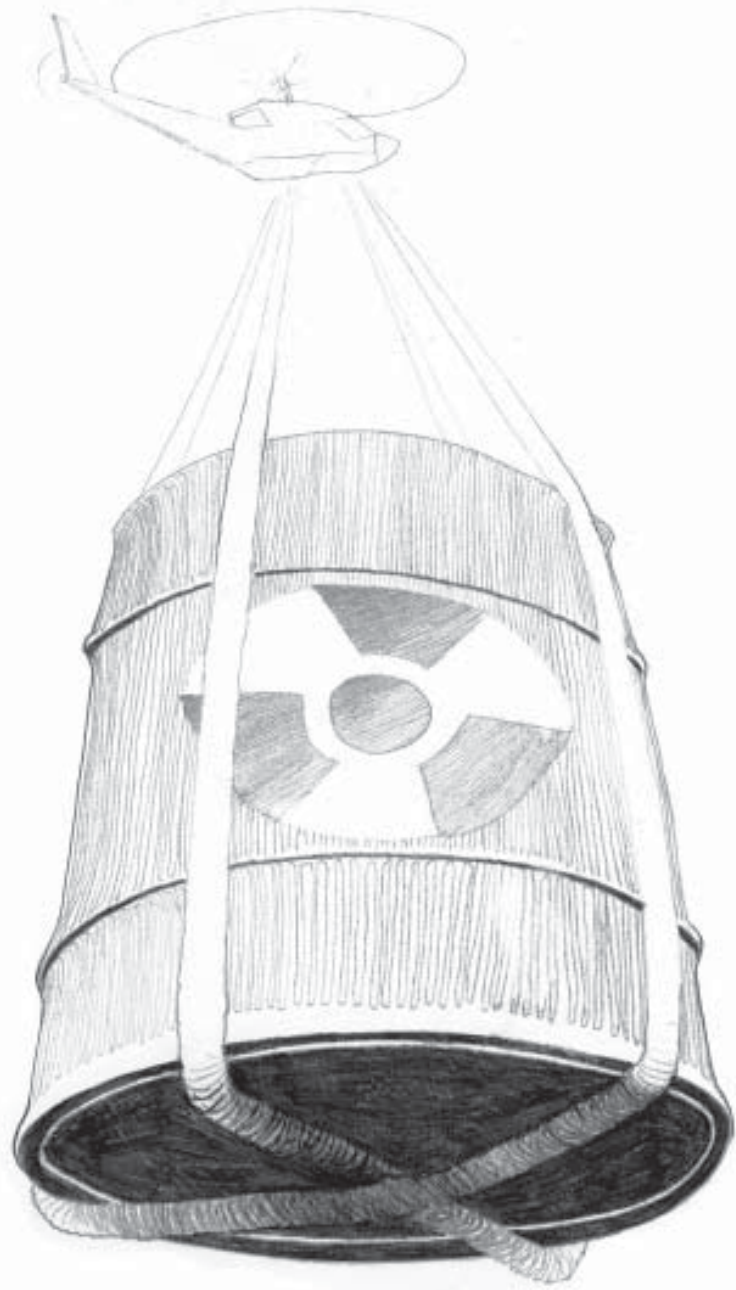
Regras internacionais precisam ser avaliadas com uma dose de ceticismo. Ao observar os acordos, não se pode perder de vista que os países são desiguais, e exercem seus poderes desigualmente. Um dos componentes da OMC é o Órgão de Solução de Controvérsias, responsável por avaliar as queixas apresentadas por países quando outro país descumpra as regras acordadas. Esse é o “dente” do sistema, conforme explicado em “Estrutura e Funções”.

Algumas queixas levam à instalação de um painel, no qual um grupo de especialistas “julga” o caso. Em última instância, se uma das partes discordar da decisão do painel, a palavra final cabe a um órgão de apelação. Um caso famoso que levou a abertura de painéis envolveu empresas fabricantes de aviões do Brasil e do Canadá.

Mais recentemente, o Brasil demonstrou sucesso ao apresentar casos relacionados a produtos agrícolas (algodão e açúcar, entre outros) em que indicava o descumprimento de regras por parte de dos EUA e da União Européia. As reclamações brasileiras foram julgadas procedentes até pelo órgão de apelação, e países poderosos foram condenados.

Mas qual o efeito das medidas? Alguns países têm mais poder inclusive na hora em que decidem ignorar as regras. Quem pode forçá-los a cumprir o acordo? Até o momento, isso não foi possível. Por esse motivo, as “vitórias” têm servido mais como instrumento de negociação do que como “dentes” reais, que pudessem “morder” os que descumpriram as regras.

Além disso, os processos do “tribunal” da OMC são caros e só puderam ser enfrentados pelo Brasil porque o governo contou com amplo apoio, financeiro e jurídico, da iniciativa privada – diretamente interessada nos possíveis ganhos resultantes. E como ficam os países menores e mais pobres? Ou mesmo países como o Brasil, em um caso em que o governo não possa contar com nenhum interessado em “pagar a conta” para defender os interesses da população?



A retórica do desenvolvimento

O ciclo de negociações atual é denominado “rodada do desenvolvimento”. Há algum tempo, os países são classificados em três categorias: “desenvolvidos” (EUA, União Européia e Japão podem ser considerados os principais), “em desenvolvimento” (Brasil, Índia e Colômbia, entre outros) e “menos desenvolvidos” (Angola, Birmânia e Haiti, para citar três). Muitas das posições são similares entre aqueles que pertencem aos mesmos blocos. Mas, afinal, o que “desenvolvimento” quer dizer?

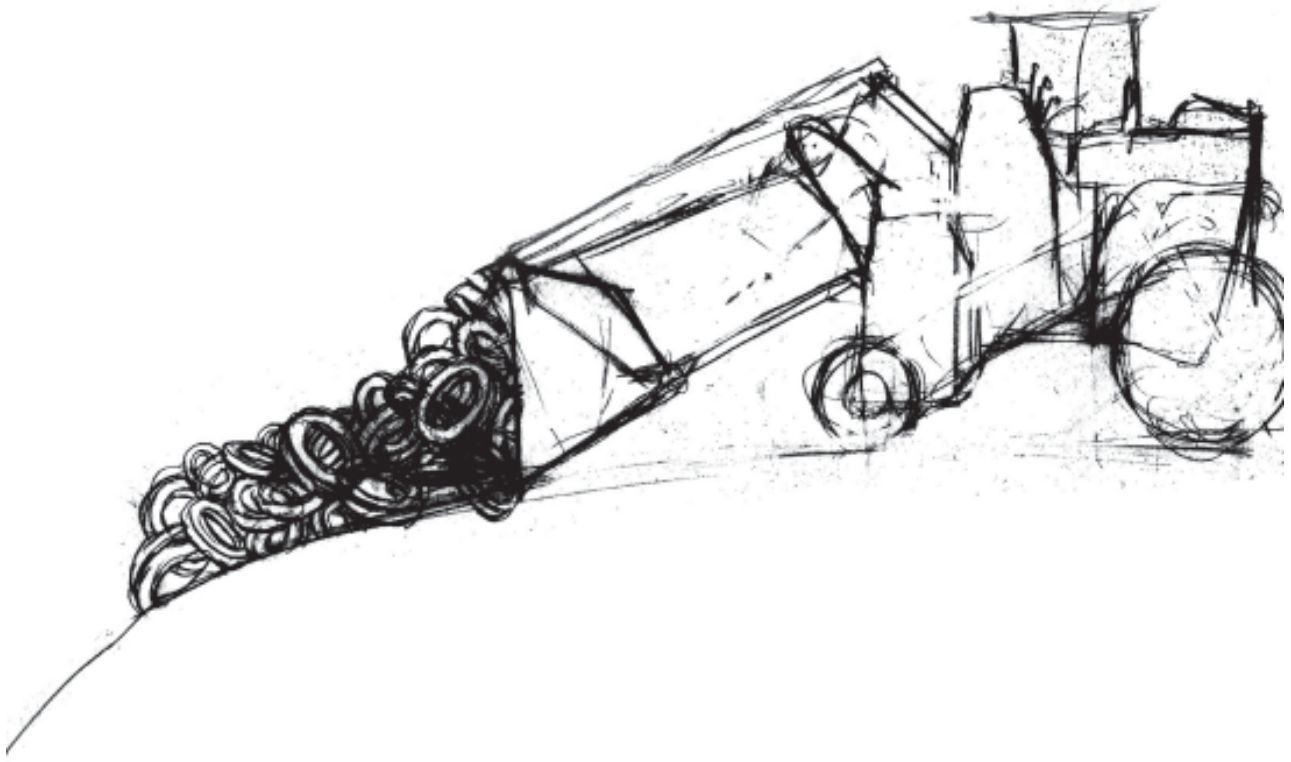
No contexto da OMC, é de desenvolvimento econômico que se está falando. Ou de “progresso técnico”, por vezes confundido com desenvolvimento. De acordo com a teoria econômica que baseia a concepção da OMC, isso significa geração de riquezas, de preferência em ritmo constante. Ou seja, maior produção e maior consumo.

Já falamos, em outro item, sobre as contradições entre consumir mais e viver melhor do ponto de vista dos consumidores. Há, ainda, a questão dos recursos naturais que se tornam escassos com o aumento da produção, como é o

caso da água. Cada vez mais se percebe que esse tipo de crescimento tem limites, e que desrespeitá-los ameaça a própria espécie humana.

Quanto à classificação de “país em desenvolvimento”, ela transmite a idéia de que algum dia chegarão onde estão os “desenvolvidos”. É antiga a concepção de que todas as nações passam pelos mesmos estágios – estaríamos, portanto, um passo atrás na linha do tempo. Mas isso não parece ser verificável na prática. O padrão de consumo dos países “desenvolvidos” requer tantos recursos naturais que não seria possível estendê-lo a todos sem comprometer o planeta. E há de se perguntar se todos os povos querem esse mesmo padrão de desenvolvimento dos chamados países ricos.

Mesmo no sentido estritamente econômico, o discurso do desenvolvimento não parece passar de retórica. A declaração de Doha reconhece, por exemplo, a importância da segurança alimentar e da assistência à saúde. Mas questões como essa são negligenciadas dentro do atual jogo de forças.



Por que importar pneus usados?

Pneus usados são um resíduo problemático para o meio ambiente. E descartar os pneus brasileiros de maneira apropriada já é difícil. No entanto, a União Européia contesta na OMC o controle que o Brasil quer impor à importação desse material. Dependendo da decisão final, o governo pode ser obrigado a aceitar a entrada dos pneus usados europeus, mesmo contra sua vontade.

Ironicamente, a UE também aplica, em seu território, uma rigorosa legislação que procura proibir a disposição inadequada do resíduo. Essa restrição é um dos motivos que levam os europeus a quererem tanto exportar pneus usados. O problema é complexo, mas também ilustra como os acordos comerciais têm criado dificuldades para a implementação de políticas públicas em diversas áreas, nem sempre ligadas diretamente aos assuntos em negociação. Por exemplo, nesse caso, no campo da preservação ambiental.

Falta democracia, falta controle social

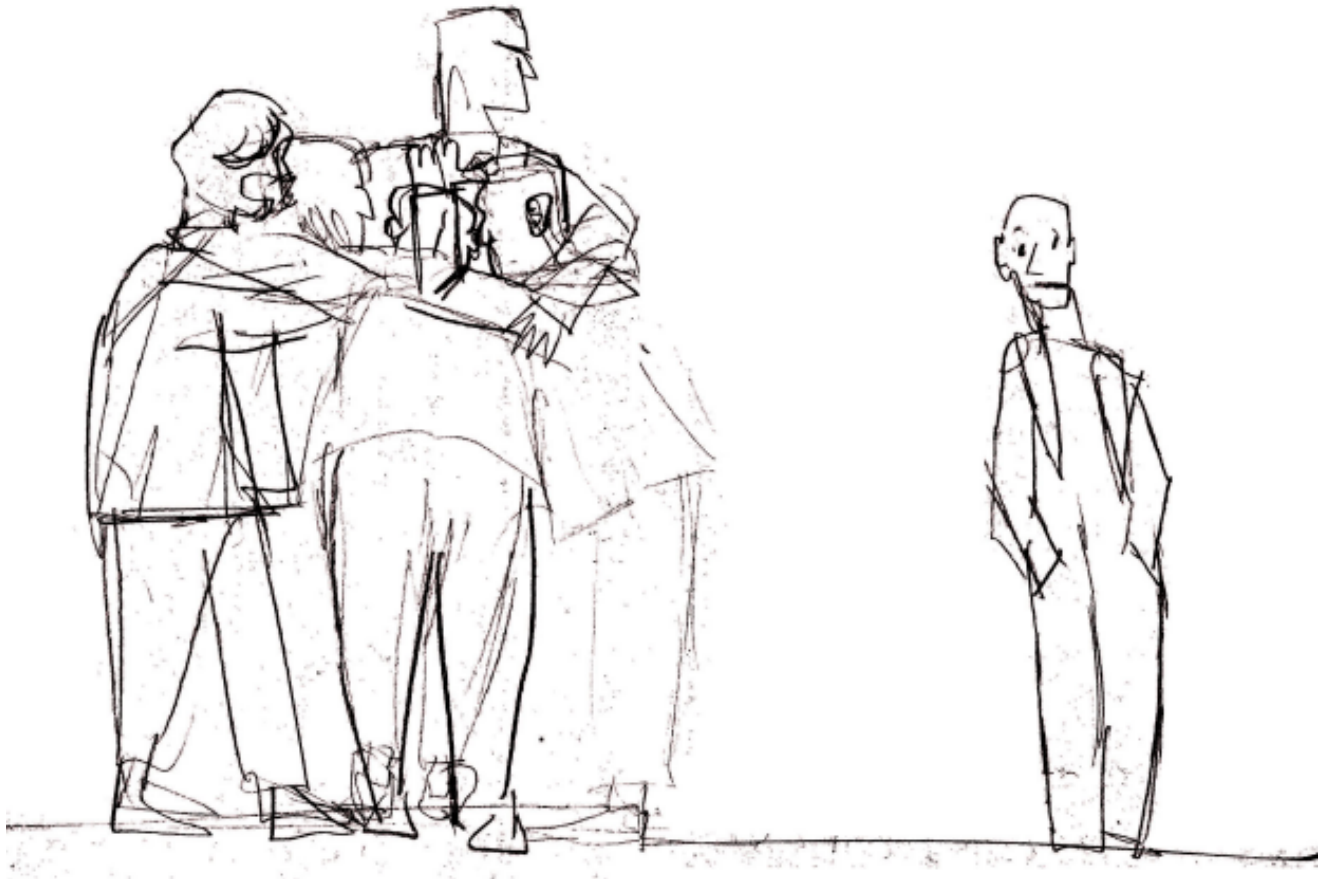
Os processos de globalização estão levando a resolução de um número cada vez maior de questões para longe dos poderes locais, e até mesmo de vias nacionais de decisão. Essas questões acabam em instâncias internacionais, como a OMC, em que poucos cidadãos, e até mesmo poucos representantes de governos, podem participar.

É fato que a OMC não “manda” nos países. Os compromissos são negociados, e o poder da Organização depende da adesão dos membros. Isso não significa, porém, que ela seja democrática, que as decisões sejam negociadas entre todos, muito menos que elas sejam transparentes. Desde o início do GATT, os países mais influentes reuniam-se na chamada *Green Room* (Sala Verde, em uma tradução literal) para “acelerar” as negociações. O que era decidido por esse grupo dificilmente podia ser contestado pelos demais. Por muitos anos, um grupo ainda mais restrito, conhecido como *Quad* (por reunir os quatro membros mais ricos: EUA, Canadá, Japão e União Européia) também exerceu inquestionável influência nos rumos dos acordos.

O *Quad* continua forte, mas um outro “clube” restrito ganhou destaque no último

ano: as chamadas “FIPS” (Cinco Partes Interessadas, na sigla em inglês). Fazem parte os EUA, a União Européia, a Índia, a Austrália, e o Brasil. Mesmo contendo países chamados “em desenvolvimento”, o formato é considerado inadequado por vários outros países e por organizações da sociedade civil de todo o mundo. Nas reuniões formais da OMC, por mais dificuldades que se tenha, certos documentos costumam circular. Em encontros informais, a possibilidade de manter controle sobre as negociações é ainda menor.

Os protestos nas ruas de Seattle e de Cancun contribuíram para que uma outra forma de abordagem pouco democrática fosse adotada: a chamada “reunião mini-ministerial”. Também nesse caso, apenas alguns países são convidados para participar, e os consensos alcançados são levados aos demais. A diferença é que esses encontros reúnem autoridades mais importantes, e na maioria dos casos ocorrem longe de Genebra. Sob a justificativa de acelerar o processo, dificultam o acompanhamento e os protestos de ONGs e movimentos sociais, que não podem deslocar-se com a mesma facilidade dos representantes dos governos. A mesma crítica fazem os países de menor influência, que nem chegam a ser convidados.



Um exemplo de falta de transparência vem de Cancun: havia declarada oposição de boa parte dos países ao documento sobre agricultura apresentado pelo relator, considerado demasiadamente favorável às nações mais ricas. As queixas, no entanto, não foram ouvidas, e foi submetida à aprovação uma declaração final que ignorava os pedidos de revisão feitos por parte da sociedade civil e pelos países mais pobres. Independentemente do resultado final, a situação deixa claro que as diferenças de poder são decisivas nos momentos mais delicados da negociação.

Diferentemente do que ocorre na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), as decisões na OMC não podem ser tomadas por maioria de

votos. Ao invés de tornar as negociações mais democráticas, a “regra do consenso” ajuda a dissolver a necessidade de ouvir os anseios de cada membro. Não se pode ignorar que, enquanto alguns poucos países contam com um amplo suporte de especialistas, capazes de negociar ao mesmo tempo em várias frentes e a trabalhar dados técnicos, muitas nações não conseguem sequer manter um diplomata permanente junto à Organização.

A própria diplomacia brasileira – uma das mais envolvidas nas negociações – questionou a transparência da Organização, após recente disputa pelo cargo de Diretor-Geral. O candidato brasileiro foi derrotado dentro de um

sistema de “consultas”, cujos resultados não vieram a público. A nota emitida pelo Itamaraty ressaltou que a OMC não tem uma imagem de “instituição transparente”, e que o processo causou dúvidas ao governo.

Mesmo se, no papel, os países têm a palavra final, há amplo e conhecido espaço de pressões por parte de grandes grupos empresariais. Tanto aqueles com interesses protecionistas quanto os favoráveis à liberalização procuram influenciar as decisões. Mas parlamentares, representantes de ministérios, governos estaduais e municipais participam pouco. Em geral, ignoram a importância e o potencial impacto do que é discutido. Para piorar, os acordos firmados na OMC são virtualmente irreversíveis. É muito difícil voltar atrás.

Isso não quer dizer que acordos comerciais fora da OMC (como a Área de Livre Comércio das Américas, a Alca, e o Acordo União Européia – Mercosul) possam ser considerados soluções vantajosas, do ponto de vista da sociedade civil. Pelo contrário. Como não são negociados em uma organização formal, fica ainda mais difícil monitorá-los. Também não faz sentido, para os países ricos, tratar nesses outros espaços mudanças consideradas “sistêmicas” (alterações que, se adotadas por um país, atingiriam de forma equivalente a todos os outros), que poderiam dar mais “justiça” ao comércio internacional. Da forma como estão propostos esses acordos costumam criar uma desigualdade ainda maior entre os países do mundo, e restringir as possibilidades de que os países pobres negociem em conjunto para contrapor-se às pressões dos mais ricos.

Um precedente perigoso para os transgênicos

Os EUA contestam, a partir do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, as restrições européias a alimentos que contenham transgênicos. Uma decisão final é aguardada antes do final de 2005. A questão envolve o meio ambiente e o interesse dos consumidores mas deve ser avaliada quase que exclusivamente à luz de normas estritamente comerciais. Caso os EUA saiam vitoriosos da disputa, os governantes europeus terão que retirar suas restrições à entrada de certos transgênicos, por mais que tenham apoio popular para mantê-las. O caso também pode servir de exemplo para futuras contestações a outros países que desejem proteger-se das inseguranças envolvidas no consumo desses alimentos.

Admitindo parte das críticas sobre a falta de transparência em um caso tão polêmico e importante, o Órgão de Solução de Controvérsias decidiu instalar, pela primeira vez, um mecanismo de “consultas”. Seu alcance, no entanto, é irrisório: organizações e grupos empresariais presentes em Genebra podem ir até a sede da Organização e assistir por uma TV, em uma sala isolada, algumas das reuniões entre os envolvidos. Parece suficiente?



O interesse do Brasil é o interesse dos brasileiros?

É fato que as políticas dos países ricos que permitem aos seus agricultores exportar a um preço menor do que os custos de produção (os chamados subsídios às exportações) causam distorções no comércio mundial. Muitas organizações da sociedade civil apóiam o esforço do governo brasileiro, à frente de muitos outros, para diminuir essa desigualdade. No entanto, a negociação vem exigindo concessões por parte do Brasil, que precisam ser avaliadas.

Em linhas gerais, o Brasil tem posições ofensivas – interesse de abrir mercados – em temas agrícolas, e posições defensivas – interesse de defender o mercado interno – em temas que envolvem serviços e indústria. Há exceções a essa classificação, que costuma valer para uma série de países “em desenvolvimento”.

O que se vê na OMC, portanto, é uma barganha: o país oferece abertura em setores que interessam a outros, e procura conseguir desses outros facilidades às suas exportações. Mas o jogo não é tão simples:

é preciso, novamente, considerar as brutais diferenças de poder político e econômico existentes entre os países.

Há algum tempo o Brasil tem ocupado uma posição de destaque na OMC, principalmente devido aos interesses do setor agropecuário. As exportações brasileiras de soja, carne bovina, suco de laranja e outros produtos que demandam intensivamente recursos naturais são bastante competitivas internacionalmente, e têm ajudado a garantir saldos positivos na balança comercial do país nos últimos anos. Por isso, é comum ouvirmos que uma maior abertura dos mercados mundiais às exportações brasileiras seria positiva.

Esse modelo econômico, no entanto, tem suas conseqüências. E os impactos sociais e ambientais das mudanças propostas no regime comercial não têm sido considerados adequadamente. Estudo recentes¹ indicam que a ampliação da área plantada de soja e a demanda por pastagens para a pecuária pressionam o desmatamento da Amazônia brasileira. A

tendência é haver, com a conclusão da Rodada Doha, um estímulo ainda maior para o cultivo da soja e a criação de gado no Brasil. E, como consequência, aumento no desmatamento.

Em troca dessa questionável abertura, principalmente dos Estados Unidos e da União Européia, aos produtos de exportação brasileiros, o país terá que oferecer algo em troca. A pergunta que se coloca, então, é a seguinte: o que o Brasil defende é o que interessa, de fato, aos brasileiros?

¹ As pesquisas realizadas por iniciativa do Grupo de Trabalho sobre Florestas do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) podem ser encontradas na página do Instituto Sócioambiental: <http://www.isa.org.br>.

² Informações sobre o estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a respeito do tema podem ser obtidas na reportagem “OCDE alerta para riscos sociais e ambientais no Brasil”, de Assis Moreira, do jornal *Valor Econômico*, publicada em 1º de junho de 2005.

A quem interessa fugir da rotulagem de transgênicos?

Em evidente retrocesso em relação às medidas internacionais de proteção ambiental e saúde humana, o Brasil e a Nova Zelândia foram os únicos países do mundo que, ao final da Segunda Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, opuseram-se à adoção de regras claras para a identificação de organismos vivos geneticamente modificados. O Brasil alegou que a medida poderia prejudicar o comércio e a economia do país.

Cabe perguntar: qual comércio? É este o comércio que queremos? Ao impedir a identificação dos produtos, o Brasil atende aos interesses das empresas de biotecnologia. Não por acaso, Brasil e Nova Zelândia fazem parte do “Grupo de Cairns”, coalizão de países agro-exportadores formada dentro da OMC para promover a abertura desse mercado.

As negociações do Protocolo de Cartagena não estão diretamente submetidas à OMC. Contudo, se não observamos a posição atualmente defendida pelo governo nas negociações comerciais, não entendemos as decisões que vêm tomando na esfera ambiental.

As negociações de serviços e os serviços públicos



Nas discussões da OMC, há mais do que acesso a mercados. Há direitos em jogo. Principalmente, direitos a serviços básicos, como saúde, educação, água e saneamento básico, que estão envolvidos com mercadorias passíveis de negociação. Nesses casos, deixam de ser um direito, e passam a ter o acesso regulado pela renda – ou seja, pela capacidade de compra de cada um. Além disso, muitos dos serviços que as negociações envolvem também são estratégicos para o desenvolvimento social e econômico, como as telecomunicações.

A autoridade dos governos deriva dos cidadãos, e não do mercado ou dos negócios. A comunidade internacional deveria ter o poder de decidir em que medida o comércio e o investimento em serviços deveriam subordinar-se a uma plataforma de direitos, que expresse uma base democrática para regulação e disponibilização de serviços essenciais.

Dentro das negociações da OMC, a maioria dos temas relacionados aos serviços são

discutidos no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). O texto do GATS indica que ele pretende atingir níveis progressivamente mais altos de liberalização do comércio nessa área por meio de rodadas sucessivas de negociações. Por mais que, em tese, o acordo ressalve a necessidade da preservação da autoridade pública, o conceito nem sempre é claro e pode ser exercido.

O GATS está orientado para facilitar a atuação do livre mercado nos serviços, e não para identificar como, em contextos variados, a ação pública e privada poderia ser coordenada para realizar direitos e promover o bem-estar. Sua prioridade é universalizar as regras liberalizantes, uniformizando-as em todos os países, para dar previsibilidade e garantias aos investidores. Mas as regras universais ignoram que há diferenças culturais, de desenvolvimento e de prioridades, determinadas pelo processo político em diferentes nações, e mesmo entre regiões do mesmo país.

Há exemplos que indicam isso. Quando fala sobre transparência, o acordo refere-se à informação necessária a potenciais interessados no mercado interno de um país. Transparência, no GATS, não significa que as empresas tenham que fornecer informações para o público. As regras sobre monopólios e abusos, por sua vez, não são escritas levando em conta possíveis abusos em relação aos consumidores. Preocupam-se apenas com a possibilidade de que um país venha a “abusar” das empresas estrangeiras, limitando sua participação em algum negócio.

Uma preocupação central com a aplicação de acordos comerciais aos serviços é seu impacto na capacidade dos governos de viabilizar os serviços públicos. Os governos precisam de espaço de manobra para determinar políticas públicas e terem capacidade de estimular o desenvolvimento. Quando governos locais e nacionais tornam-se amarrados por obrigações sob acordos internacionais, retiram possibilidade de que as pessoas que consomem os serviços tenham um papel nas definições sobre ele. Esse fator, além de democrático, é importante para o sucesso das iniciativas.

Privatização e liberalização nem sempre resolvem os problemas encontrados nos serviços oferecidos pelo setor público, e freqüentemente criam novas dificuldades. As deficiências com que a autoridade governamental é exercida não devem retirar sua legitimidade. Os formuladores das políticas enfocaram mais as falhas dos governos que as falhas dos mercados, e

promoveram saídas em que a competição era introduzida mesmo em setores com características naturais de monopólio.

Em um país grande e desigual como o Brasil, o custo do acesso varia muito, assim como as possibilidades de pagar pelos serviços. O fornecedor público, que não se pauta exclusivamente pelo lucro, pode em geral lidar melhor com a necessidade de procurar diminuir, ao invés de ampliar, essas desigualdades. Em diferentes setores, o acesso universal pode não ser economicamente viável quando considerado apenas em termos de geração de lucros.

Experiências internacionais demonstram que a implementação da lógica da lucratividade no abastecimento de água, em detrimento da dignidade humana, tem elevado as tarifas, gerando mais miséria e disseminação de doenças. Se a água é cortada por falta de pagamento, ou se é oferecida a um preço muito alto, os consumidores acabam recorrendo a fontes clandestinas, muitas das quais contaminadas.

O Brasil nas negociações

Como a OMC é um espaço de negociação, para o governo conseguir compromissos dos países mais ricos – notadamente dos EUA e da União Européia – nas áreas que lhe interessam, precisa oferecer algo em troca. Há muito tempo, esses países têm no setor de serviços o principal motor de

suas economias. E grandes interesses em expandir seus negócios nessas áreas por países como o Brasil.

De acordo com as regras de negociação do GATS, cada país escolhe o que quer oferecer e pede aos outros o que quer que ofereçam. Por enquanto, os negociadores brasileiros garantem que serviços essenciais não farão parte da barganha. Apenas setores em que a abertura já existe, na prática, desde as privatizações, como, por exemplo, nos serviços relacionados aos bancos.

Há o temor, porém, de que compromissos indiretos possam levar a amarras em setores essenciais. É o caso da saúde: dentro dos serviços financeiros, há um item voltado aos seguros; e, dentro deste item, o Brasil oferece seguro-saúde.

Outro temor está relacionado à irreversibilidade dos acordos: caso o país assuma compromissos e, no futuro, decida rever a regulação em algum desses setores, poderá enfrentar sérios problemas.

E essa revisão parece necessária em muitos casos. Pode-se dizer que a pretensa abertura realizada em vários serviços públicos (telefonia, energia elétrica, bancos) ocorreu no Brasil sem o cuidado necessário para garantir a concorrência, a qualidade, a ampliação do acesso e o controle social. Várias vezes, os agentes reguladores acabaram reféns das empresas que deveriam regular. Não é por outro motivo que alguns desses setores figuram como campeões de reclamação dos consumidores.

O governo engessado

A chamada “Medida Provisória do bem”, publicada pelo governo brasileiro em 16 de junho de 2005, teve que ser revista e foi motivo de polêmica entre especialistas em direito comercial porque algumas das estratégias adotadas poderiam ser ilegais em relação a compromissos assumidos na OMC. A MP, adotada pelo governo Lula no início da divulgação de suspeitas de irregularidade, foi proposta pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Entre outras ações, procurava desonerar de tributos as compras de bens de capital (máquinas e equipamentos utilizados para a produção de outros bens) feitas por setores voltados à exportação. Seu objetivo: estimular as exportações, e o crescimento econômico do país.

Sem discutirmos o mérito da proposta, o caso demonstra que são reais as limitações que os acordos podem causar à capacidade do governo de implementar políticas públicas. Por exemplo, na área industrial.

O que fazer?

Diante de todo o exposto, podemos dizer que a maioria dos consumidores mal pode saber o que ocorre em negociações que afetam, concretamente, suas vidas. Por um lado, isso reflete a falta de transparência do processo, e o fato de que, desde os seus princípios, a OMC não está voltada a ouvir essa voz. Por outro lado, há a enorme dificuldade em acompanhar um debate que em geral é apresentado de uma maneira técnica, distante de nosso cotidiano. Manter-se a par do que se passa depende de um conhecimento prévio, e esperamos que este material sirva como referência para o acompanhamento das informações.

Estar informado é importante, mas é só uma parte da resposta. Além disso, o que fazer? Não há uma estratégia única. O esforço envolve mobilizar, protestar e, ao mesmo tempo, tentar influenciar os negociadores por mudanças, lutar por transparência e pela possibilidade de participação. Dada a amplitude do tema, o Idec procura atuar em redes, junto a outras organizações da sociedade civil. Essa parece uma estratégia recomendável para as organizações, especialmente em um tema tão amplo e complexo. Os acordos nos afetam também

como trabalhadores, por exemplo, e por outros motivos que dificilmente podem ser individualizados. O debate sobre a OMC reflete, no fundo, discussões sobre qual modelo de desenvolvimento queremos.

Outros atores sociais podem privilegiar abordagens diferentes em relação ao tema. Jornalistas e comunicadores, por exemplo, devem levar em conta que não são apenas os empresários e os governos que precisam ser ouvidos em matérias relacionadas ao comércio internacional. Consumidores, trabalhadores, organizações e movimentos sociais também tem o que dizer.

Como cidadãos, podemos nos organizar e planejar o envio de cartas, postais ou e-mails aos negociadores. Podemos também programar e participar de protestos, contatar os meios de comunicação de nossas cidades e procurar envolver mais pessoas no debate.

Voltando ao nosso “lado” consumidor, há alguns direitos que devemos ter em mente quando lidamos com questões relacionadas a acordos comerciais. A seguir, apontamos alguns deles:



Direitos dos consumidores relacionados aos acordos comerciais:

1. À satisfação das necessidades básicas

Acordos comerciais não devem dificultar o acesso das populações a bens e serviços essenciais à sobrevivência, tais como alimentação, água, energia, vestuário, saúde, educação e saneamento. Isso costuma ocorrer quando esses itens são considerados apenas do ponto de vista mercadológico.

2. À proteção da vida e da saúde e à segurança

Medidas para a proibição e a restrição de produtos perigosos e para o estabelecimento de padrões obrigatórios de informação e de segurança em produtos, serviços e processos produtivos não devem ser deturpadas ou enfraquecidas por acordos comerciais.

3. À escolha

O acesso à variedade de produtos e serviços de qualidade a preços competitivos é a essência do comércio, e a razão de ser da OMC. Mas na perspectiva do consumo responsável, o direito à escolha deve ser entendido de maneira ampla: como liberdade por optar por produtos e serviços que sabemos não serem tão nocivos ao meio ambiente e às condições de trabalho, por exemplo. Ou o direito a optar por não consumir, o que envolve uma reflexão sobre as necessidades, as desigualdades e os limites do ato de consumo.

4. À informação

Do direito à informação depende o direito à escolha. Por isso, ele deve incluir a provisão de informações sobre os métodos e processos de produção. Ele também está relacionado à proteção em relação à publicidade e à rotulagem enganosa ou imprecisa, e depende de outro direito, o da educação para o consumo. A lógica dos acordos e algumas regras internas a eles podem solapar o direito à informação, em troca de maiores facilidades para a venda de mercadorias e serviços.

5. À representação

Envolve o direito a ser ouvido e a participar da definição das políticas que afetam os consumidores. A OMC, bem como outros acordos internacionais de livre comércio, ainda está distante de permitir a adequada participação, e mesmo algum controle social sobre os processos decisórios.

6. A um ambiente saudável

Envolve a importância, no âmbito do consumo, da segurança ambiental para gerações presentes e futuras. Acordos de livre comércio definem opções por determinados modelos de desenvolvimento, diretamente relacionados à questão da sustentabilidade de nossos modos de vida. É preciso desenvolver compromissos cruzados entre normas comerciais e acordos ambientais internacionais. Dentro das regras da OMC, as cláusulas ambientais fazem parte das “exceções”, que estão longe de serem suficientes.

Mais hormônio na carne dos europeus

Medidas sanitárias estão diretamente relacionadas aos acordos comerciais, e também à proteção da saúde dos consumidores. Quando barreiras são estabelecidas somente por justificativas comerciais, fogem de seu objetivo inicial: controlar os riscos à saúde e ao ambiente. Quando precisam ser modificadas por conta de pressões comerciais, é a saúde que se submete à lógica econômica, deixando de lado o direito à proteção.

Durante anos, os EUA acusaram a União Européia (UE) de barrar sem base científica a importação de carne bovina tratada com hormônios, o que seria, na visão de Washington, uma justificativa para proteger produtores locais. A UE, por sua vez, argumentava que a medida visava a proteger os europeus do risco de câncer que estaria associado ao consumo desse tipo de alimento. O caso foi analisado por um painel do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que, dentro dos critérios comerciais que lhe competem, julgou ilegais as restrições européias. Com isso, os EUA foram autorizados a aplicar restrições a produtos europeus para causar prejuízos iguais aos que os pecuaristas dos Estados Unidos estariam sofrendo.

A medida foi aplicada, e levou a UE a recuar em suas medidas. Se as restrições eram uma precaução aos riscos que o consumo de carne com hormônios pode causar, no final do caso o regime comercial se sobrepôs à regulação sanitária (e à defesa da saúde dos consumidores).

A atuação do Idec em relação aos acordos comerciais

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – é uma associação de consumidores fundada em 1987. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

O objetivo do trabalho do Idec dentro do tema dos acordos internacionais de comércio é tornar possível a participação da sociedade civil em geral – e dos consumidores em particular – nos processos de decisão, que afetam tantas esferas da vida do cidadão. O Idec procura monitorar as negociações e os impactos dos acordos da OMC e atuar, junto com organizações parceiras, para mudar o quadro atual. Nesse sentido, faz pesquisas, escreve e participa de posicionamentos públicos enviados aos órgãos oficiais, e produz materiais informativos. Participa também de reuniões

e seminários de formação voltados à discussão do tema, procurando representar o consumidor.

O foco de atividade do Idec nessa área são os acordos que envolvem serviços públicos, saúde pública e acesso a medicamentos. A atuação ganhou força a partir de 2003, ano em que enviou representantes para as reuniões ministeriais da OMC, em Cancun, e da Alca, em Miami.

O Idec integra a Rede Brasileira de Integração dos Povos (Rebrip), que reúne ONGs, sindicatos e movimentos sociais em torno de temas relacionados ao comércio e aos acordos internacionais. Atualmente, o Instituto participa dos grupos de trabalho sobre Serviços e sobre Propriedade Intelectual da Rede. No âmbito internacional, a Rebrip faz parte da Campanha “Nosso mundo não está à venda” (Owinfs, na sigla em inglês).

A coordenadora institucional do Idec, Marilena Lazzarini, preside a *Consumers International*, uma federação que congrega mais de 250 associações de consumidores em mais de 115 países. A federação também conta com a participação do Idec em suas atividades relacionadas aos acordos comerciais. O Instituto ainda faz parte do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor, criado para fortalecer o movimento dos consumidores em todo o País.

O Idec não possui fins lucrativos. Não tem qualquer vínculo com empresas, governos ou partidos políticos. Os recursos financeiros para o desenvolvimento de suas atividades têm sua origem principal nas anuidades pagas pelos seus associados. As agências internacionais de financiamento que prestam ajuda a entidades da sociedade civil são outra fonte importante de recursos. A contabilidade do Idec passa por auditoria independente.



www.consumersinternational.org



www.rebrip.org.br