

**CLÁUSULA DE HABILITAÇÃO:  
ENTRE O COMÉRCIO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

**ENABLING CLAUSE:  
BETWEEN INTERNATIONAL TRADE AND THE PROTECTION OF HUMAN  
RIGHTS**

Giovanna Maria Frisso

**RESUMO:** Este artigo busca explorar a relação entre o direito internacional comercial e a proteção internacional dos direitos. A discussão se concentra na análise da cláusula da nação mais favorecida e uma de suas exceções: a cláusula de habilitação. Partindo da discussão acerca do processo de especialização no direito internacional, o artigo questiona o potencial da incorporação de parâmetros de direitos humanos no contexto comercial como meio de se garantir a proteção do ser humano e promover o comércio internacional. Para tanto, o artigo está estruturado em três partes. A primeira, mais breve, introduz a cláusula da nação mais favorecida, nos termos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. A segunda parte trata da cláusula de habilitação, uma exceção à cláusula da nação mais favorecida. A cláusula de habilitação será contextualizada no desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio e, a partir de então, algumas de suas limitações serão exploradas. Em seguida, o sistema geral de preferências da União Europeia, em particular o Esquema Especial de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Boa Governança, será analisado. É justamente a partir desta análise que se problematiza a efetividade da cláusula de habilitação como mecanismo capaz de promover o envolvimento dos países em desenvolvimento no comércio internacional e garantir que este processo se dê sem a violação de direitos humanos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização Mundial do Comércio; Direitos Humanos; Cláusula de Habilitação

**ABSTRACT:** This article seeks to explore the relationship between international trade and international protection of rights. The discussion focuses on the analysis of the most favored nation clause and its exceptions: the Enabling Clause. Based on the process of specialization within international law, the article questions the adequacy of embedding parameters of human rights in trade as a means of ensuring the protection of human beings and promoting international trade. For this purpose, the article is structured in three parts. The first part briefly introduces the most favored nation clause, under the General Agreement on Tariffs and Trade. The second part deals with the enabling clause, an exception to the most favored nation clause. The enabling clause will be contextualized within the development of the World Trade Organization and some of its limitations will be explored. Then the Generalized System of Preferences of the European Community, in particular the Special Incentive Scheme for Sustainable Development and Good Governance, will be analyzed. It is precisely from this analysis that the effectiveness of the enabling clause as a mechanism capable of

promoting the involvement of developing countries in international trade and to ensure the protection of human rights will be questioned.

**KEY WORDS:** World Trade Organization; Human Rights; Enabling clause.

O desenvolvimento do direito internacional público foi acompanhado por um processo de especialização no direito internacional público (KOSKENNIEMI, 2006). Direito internacional comercial, direito internacional ambiental, direito internacional humanitário, direito internacional penal, proteção internacional dos direitos humanos são algumas das muitas áreas que se tornaram independentes do direito internacional público. Esta independência epistemológica, necessária para o desenvolvimento e aprofundamento destes regimes, resultou, todavia, em uma compreensão fragmentada do contexto internacional. Esta fragmentação tem gerado situações de conflito, como aquelas ilustradas pelo confronto entre normas de direito internacional comercial e de proteção internacional dos direitos humanos ou de proteção do meio ambiente (KOSKENNIEMI, 2006, p. 34).<sup>1</sup>

A utilização de medidas voltadas para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente como barreiras tarifárias passou a exigir o envolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) na resolução de questões além do comércio internacional. Direitos humanos e meio ambiente foram colonizados pela lógica de mercado, lógica definida, sobretudo, pelos países desenvolvidos. A possibilidade de uso das normas de direitos humanos e de proteção do meio ambiente para fins comerciais, bem como o reconhecimento de que normas de comércio internacional podem ter um impacto negativo nestas áreas resultou na ampliação dos temas sob análise e regulamentação da OMC.

Este artigo busca explorar a relação entre o direito internacional comercial e outras áreas do direito internacional. A discussão se concentra na análise da cláusula da nação mais favorecida e uma de suas exceções: a cláusula de habilitação. Partindo da discussão acerca da especialização no direito internacional, o artigo questiona o potencial da incorporação de parâmetros de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no contexto comercial como meio de garantir a proteção do ser humano, a promoção do comércio internacional e o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>1</sup> Veja, por exemplo, as discussões relativas à saúde pública e a implementação do Acordo sobre aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados ao comércio e a atuação do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, criado em 1994, com o objetivo de buscar maior consistência entre as políticas de meio-ambiente e comércio.

Para tanto, o artigo está estruturado em quatro partes. A primeira, mais breve, introduz a cláusula da nação mais favorecida, nos termos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A segunda parte trata da cláusula de habilitação, uma exceção à cláusula da nação mais favorecida. A cláusula de habilitação será contextualizada no desenvolvimento da OMC e, a partir de então, algumas de suas limitações serão exploradas. Em seguida, o sistema geral de preferências da União Europeia, em particular o Esquema Especial de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Boa Governança, será analisado. É justamente a partir desta análise que se problematiza, na quarta parte do artigo, a efetividade da cláusula de habilitação como mecanismo capaz de promover o envolvimento dos países em desenvolvimento no comércio internacional e garantir que este processo se dê em consonância com o fortalecimento dos direitos humanos.

## **1 A cláusula da nação mais favorecida**

A cláusula da nação mais favorecida estabelece que uma vantagem comercial concedida a um Estado, membro da OMC, deve imediatamente e incondicionalmente ser estendida a todos os outros membros da OMC. A cláusula, incorporada no GATT em 1948,<sup>2</sup> foi mantida pela OMC.<sup>3</sup> Com algumas alterações a cláusula está contemplada também no Acordo Geral sobre Serviços (art II) e no Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (art IV).

Job (2011, p. 65) explica que “a expressão mais favorecida que, prontamente, remete à ideia de privilégio, em verdade, representa o pacto de cada membro da OMC em tratar os seus pares igualmente, como mais favorecidos”. Em outros termos, qualquer país membro da OMC tem direito de ser tratado da mesma forma que o país que recebeu um tratamento mais privilegiado. Como resultado, reduções tarifárias, alcançadas nas negociações bilaterais, beneficiavam também exportadores sediados em outros Estados.

---

<sup>2</sup> O artigo 1 do GATT, relativo à cláusula da nação mais favorecida, estabelece que “qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produto similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado”.

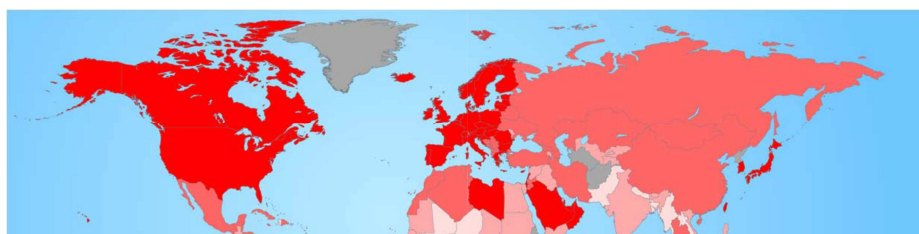
<sup>3</sup> A cláusula existia há muito em acordos bilaterais, tais como o Tratado de Comércio e Navegação entre Inglaterra e Portugal de 1808. BARRAL explica que “em consequência da inclusão da cláusula naquele Tratado, qualquer vantagem concedida por Portugal a outros Estados se estenderia automaticamente aos produtos ingleses, e vice-versa (2007, 31).

Tal como a cláusula do tratamento nacional,<sup>4</sup> a cláusula da nação mais favorecida busca dar concretude ao princípio da não discriminação. Ela se funda no ideal liberal, de acordo com o qual o comércio internacional deve ser regido pela livre concorrência.<sup>5</sup> Concebida como uma forma de eliminar as barreiras ao comércio internacional, a cláusula da nação mais favorecida constitui-se em um dos núcleos do sistema multilateral de comércio.

A cláusula da nação mais favorecida estabeleceria condições igualitárias de comércio no mundo. Reconhecendo os países em desenvolvimento como aqueles com menor poder de barganha nas negociações internacionais, Rêgo considera que a cláusula da nação mais favorecida lhes seria útil. Para a autora:

A cláusula da nação mais favorecida é útil sobretudo para os países com menor poder de barganha nas negociações internacionais, que automaticamente se beneficiam das reduções tarifárias negociadas bilateralmente por grandes produtores e importadores, ao mesmo tempo em que lhes dá alguma garantia de que não serão alvos preferenciais de medidas protecionistas durante períodos de desaceleração econômica ou de perda de competitividade das indústrias dos países desenvolvidos (RÊGO,1996, p. 13).

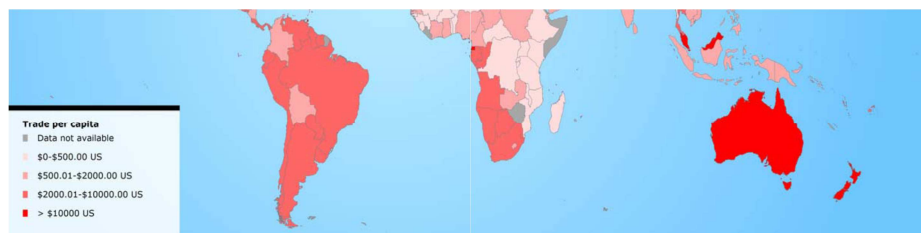
Há, todavia, uma significativa diferença no grau de participação dos países no comércio internacional. A concentração do comércio internacional entre poucos países, sobretudo países desenvolvidos, é característica da história do GATT-OMC (ALMEIDA, 2011). O mapa abaixo ilustra esta situação atualmente.



---

<sup>4</sup> O artigo 2 do GATT, relativo à cláusula do tratamento nacional, estabelece que uma parte contratante não pode discriminar o produto importado com outras medidas além da aplicação da tarifa consolidada que tivesse sido negociada.

<sup>5</sup> A eliminação de medidas protecionistas, advogada por Smith, ganhou suporte com a teoria da vantagem comparativa de Ricardo, segundo a qual ainda que um Estado possua desvantagem de custo absoluto na produção de bens, ele ainda pode se beneficiar do comércio internacional caso se especialize na produção daqueles produtos em que suas vantagens são relativamente maiores (BARRAL, 2007, p. 13).



WTO. Trade per capita.<sup>6</sup>

O quadro demonstra não ter sido a cláusula da nação mais favorecida suficiente para garantir a participação dos países menos desenvolvidos no comércio internacional. Tampouco nos parece adequado relacionar o pequeno grau de envolvimento dos países menos desenvolvidos no comércio internacional exclusivamente a adoção de medidas protecionistas, conforme o Art. XVIII do GATT de 1948. Mesmo com a adoção de medidas de proteção, os países em desenvolvimento enfrentavam dificuldades para participar efetivamente do comércio internacional. Já na década de 60, países em desenvolvimento afirmavam ser o tratamento não discriminatório imposto pela cláusula da nação mais favorecida incapaz de assegurar a igualdade entre desiguais. A igualdade formal, garantida pela cláusula, era considerada um impedimento à integração dos países em desenvolvimento no comércio internacional, ao não permitir a consideração dos diferentes estágios de desenvolvimento.

Diante destes questionamentos, começou a se desenvolver um sistema preferencial de comércio, o qual permite o tratamento diferenciado pelos países industrializados dos menos desenvolvidos como forma de permitir-lhes a obtenção de um progresso na área econômica (BARRAL, 2007, p.78). Neste contexto, os países em desenvolvimento têm recebido maior prazo para implementar os acordos da OMC. Além disto, há iniciativas voltadas para a assistência técnica, inclusive para o treinamento dos quadros burocráticos dos países em desenvolvimento. Uma outra medida voltada para promover o envolvimento de países em desenvolvimento no comércio internacional é a cláusula de habilitação, a qual passamos a abordar.

## 2 A cláusula de habilitação

A criação de um sistema preferencial de comércio para os países em desenvolvimento foi proposta pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em 1964 (AGUIAR, 2013, p. 5). A proposta, aceita, tinha como objetivo promover o aumento das exportações, aumentar a industrialização e acelerar a taxa de

<sup>6</sup> A OMC não indica em seu site a data em que o mapa foi produzido, veja: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_maps\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_maps_e.htm)

crescimento da economia desses países. Teve início, assim, o desenvolvimento de um sistema preferencial de comércio voltado para os países em desenvolvimento.

O sistema preferencial de comércio foi inicialmente realizado via exceção ao Artigo I do GATT, com a duração de dez anos por meio da Decisão sobre Sistema Geral de Preferências de 25 de junho de 1971. Próximo ao término do período de 10 anos, os Estados membros do GATT adotaram a Decisão sobre o Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Maior Participação dos Países em Desenvolvimento. Essa decisão, também chamada cláusula de habilitação, deu base legal e prorrogou a decisão tomada em 1971 (DE NEGRI e CARVALHO, 1999, p. 8) . De forma geral, o sistema geral de preferências estabelece que “determinados produtos, desde que originários e procedentes de países em desenvolvimento, terão alíquotas reduzidas ou zero quando do ingresso nos países outorgantes participantes” (BARRAL, 2007, p. 78).

Dois artigos da cláusula de habilitação são particularmente relevantes para a nossa discussão. São eles os artigos 1 e 3 (c). O artigo 1 permite a concessão de preferências aos países em desenvolvimento sem que os mesmos precisem respeitar o princípio da reciprocidade, bem como a possibilidade de os países em desenvolvimento concederem preferências entre si sem a necessidade de estendê-las aos países desenvolvidos. Já o artigo 3c afirma dever ser o tratamento diferenciado estabelecido de forma a responder positivamente ao desenvolvimento e às necessidades financeiras e comerciais dos países em desenvolvimento.

O tratamento preferencial criado pela cláusula de habilitação é caracterizado pela não-reciprocidade, ou seja, os países que concedem tratamento tarifário em especial não devem obter contrapartida.<sup>7</sup> Além disso, trata-se de um sistema autônomo, em que cada Estado desenvolve o seu próprio esquema, que contém a lista de produtos elegíveis ao benefício, respectivas margens de preferências (redução da tarifa alfandegária) e regras a serem cumpridas para a concessão do benefício. Por fim, o sistema geral de preferências, pautado na cláusula de habilitação, deve ser temporário. Cada esquema é válido por um prazo determinado.

A cláusula de habilitação, bem como qualquer forma de tratamento diferenciado, contradiz as teorias que informaram o comércio internacional e, sobretudo, o modelo institucional da OMC. De acordo com estas teorias, os países teriam melhores benefícios se

---

<sup>7</sup> De acordo com o princípio da reciprocidade, as negociações realizam-se através da troca de concessões em termos de acesso a mercados, e cada negociador procura obter contrapartidas para aquilo que está disposto a oferecer. (RÊGO, 1996, p. 14)

evitassem qualquer tipo de prática protecionista. O tratamento diferenciado promoveria práticas ineficientes. Neste sentido, Truett e Truett (1997) alertam para o fato de que o sistema geral de preferência oferece poucos incentivos para que países em desenvolvimento ampliem suas exportações não tradicionais, devido ao curto horizonte de tempo dos benefícios tarifários e as incertezas resultantes das mudanças na lista de produtos disponíveis no sistema geral de preferências. O sistema geral de preferências perpetuaria a desigual distribuição dos benefícios do comércio internacional ao manter países em desenvolvimento no comércio internacional por meio da exportação de produtos de baixo valor agregado (BRENNAN, 2011, p. 145).

O caráter facultativo dos dispositivos que envolvem o tratamento diferenciado é um grave problema para os países em desenvolvimento, os quais ficam a mercê dos países desenvolvidos (RUDRA, 2011, p. 66). Os critérios para preferências comerciais são poucos claros, e em geral não abrangem produtos em que os países em desenvolvimento detêm maiores vantagens comparativas (BARRAL, 2007, p. 79). Além disto, a efetividade da cláusula de habilitação é questionada à luz do próprio sucesso da OMC. As quedas nas barreiras tarifárias após cada rodada de negociação do GATT, fazem com que as preferências tarifárias tenham pouco impacto econômico. Além disto, as reduções tarifárias perdem relevância em um contexto em que a maior parte das restrições ao comércio são barreiras não tarifárias (DE NEGRI e CARVALHO, 1999, p. 18; HOEKMAN, MICHALOPOULOS, WINTERS, 2003).

O atual sistema de tratamento diferenciado também é criticado pelos países que dele se beneficiam. Vários países em desenvolvimento acreditam ser necessário proceder a uma segunda diferenciação, de forma a excluir países que possuem uma economia mais forte, tal como o Brasil e o México (BRENNAN, 2011, p. 153). Seria, portanto, preciso (re)definir o conceito de país em desenvolvimento (HOEKMAN, MICHALOPOULOS, WINTERS, 2003).

Esta crítica aponta para uma outra questão: a disputa entre países em desenvolvimento (BARRAL, 2007, p. 79). Esta disputa pode ser vislumbrada no caso entre a Índia e a União Europeia acerca da legalidade do regime especial de apoio à luta contra a produção e o tráfico de drogas.<sup>8</sup> Neste regime, a União Europeia indicou os países que seriam beneficiados pela concessão de preferências tarifárias. No entanto, para a Índia, a cláusula de habilitação não permitiria a concessão de tratamento diferenciado e mais favorável a apenas alguns países em desenvolvimento. O princípio da não discriminação, um dos fundamentos da

---

<sup>8</sup> Veja o caso *European Communities--Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries (EC-Tariff Preferences)*, 2004.

cláusula da nação mais favorecida, deveria ser compreendido como um dos fundamentos da cláusula de habilitação. Neste sentido, os países que outorgam preferências a qualquer beneficiário de seus esquemas seriam impedidos de o fazer sem concessão de tratamento tarifário preferencial idêntico aos demais países em desenvolvimento. Em outros termos, o princípio exigiria a outorga de preferências idênticas a todos os países em desenvolvimento sem distinção. No entanto, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC decidiu que o princípio da não discriminação pode ser interpretado de forma a exigir a concessão de preferências tarifárias idênticas a todos os beneficiários que se encontram em uma situação similar, e, não necessariamente, a todos os países em desenvolvimento. A cláusula de habilitação autorizaria, portanto, o desenvolvimento de sistemas gerais de preferência voltados para necessidades que não sejam comuns a todos os países em desenvolvimento. Em outros termos, é aceita a distinção entre países em desenvolvimento. A disputa gerada entre países em desenvolvimento, ilustrada por este caso, pode, todavia, resultar na quebra de importantes alianças quando das rodadas de negociação da OMC. Ela pode fragilizar o poder de barganha dos países em desenvolvimento.

Apesar de todas estas críticas, o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento tem o apoio da OMC e vários países e blocos regionais adotam sistemas preferenciais de comércio. Em seguida, passamos à análise do tratamento diferenciado concedido pela União Europeia.

### **3 O tratamento diferenciado concedido pela União Europeia.**

A União Europeia concede preferências comerciais aos países em desenvolvimento desde 1971, quando a exceção à cláusula da nação mais favorecida foi adotada (TOWNSEND, 2008, p. 3). O sistema geral de preferências da União Europeia prevê a revisão dos benefícios concedidos a cada 3 anos, de forma a avaliar se o país beneficiado já atingiu o desejado nível de competitividade. Quando um país beneficiário é classificado pelo Banco Mundial, durante três anos consecutivos, como país de elevado rendimento e quando as suas exportações para a União Europeia se tornam suficientemente diversificadas,<sup>9</sup> ele é

---

<sup>9</sup> Este critério exige que os valores das exportações dos cinco principais produtos do país em questão, quando abrangidas pelo SGP, representem menos de 75% do total das suas exportações beneficiadas pelo sistema.



retirado do sistema (UNCTAD, 2008, p. 13). Atualmente, o sistema geral de preferências da União Europeia abrange três esquemas.<sup>10</sup>

O Tudo Menos Armas abrange 50 países, todos caracterizados pela Organização das Nações Unidas como países menos desenvolvidos (EUROPEAN COMMISSION, 2013, p. 1). Este esquema garante o acesso livre a praticamente todos os produtos, menos armas e munições. É considerado o esquema mais benéfico da União Europeia. O único motivo atualmente previsto para a exclusão do programa é o desenvolvimento daquele país (EUROPEAN COMMISSION, 2013, p. 1).

O Regime Geral beneficia todos os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil.<sup>11</sup> O benefício pode ser a redução total ou parcial da tarifa em vigor. Atualmente, 176 países em desenvolvimento se beneficiam do regime geral, o qual envolve mais de 6 produtos. Destes, 50% são *duty free*, tarifa zero. Em 2008, o Brasil exportou mais de €4,3 bilhões dentro do sistema, tendo sido o sexto país que mais utilizou o sistema geral de preferências (BARRAL e BOHRER, 2011, p. 9). Ainda assim, Barral e Bohrer (2011, p. 9) chamam atenção para o fato de o sistema ser subutilizado pelos exportadores brasileiros. Dos produtos brasileiros exportados para o bloco econômico e que poderiam usufruir dos benefícios do programa, afirmam os autores, apenas 63% obtiveram a preferência tarifária em 2008 (BARRAL e BOHRER, 2011, p. 9).<sup>12</sup>

O Esquema Especial de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Boa Governança ou *SGP Plus* abrange um grupo maior de produtos do que o Regime Geral. Além disso, ele oferece preferências tarifárias adicionais às já concedidas pelo Regime Geral e prevê tarifa zero para um grupo de países considerados vulneráveis. Em 2013, Armenia, Azerbaijan, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Georgia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru and Sri Lanka são beneficiados pelo *SGP Plus* (COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION No 496/2013, 2013, p. 12). Para tanto, estes países devem

---

<sup>10</sup> Esclarecimentos iniciais sobre os esquemas do sistema geral de preferências da União Europeia estão disponíveis no site da Comissão Europeia, [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm)

<sup>11</sup> Cerca de 12% das exportações brasileiras para a União Europeia se beneficiam do sistema. A partir de janeiro de 2014, o Brasil será excluído do Sistema Geral de Preferências da União Europeia. A justificativa dada é de que a economia brasileira, ao ingressar no grupo dos países de renda média-alta, segundo o Banco Mundial, possui condições de competir globalmente por mercados para seus produtos. Maiores informações estão disponíveis no site *International Centre for Trade and Development*, <http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/149732/#sthash.OINmXva4.dpuf>, último acesso:12.09.2013. Veja também a análise de AGUIAR (2013).

<sup>12</sup> Barral e Bohrer (2011) apresentam uma série de motivações para este fato, dentre elas a falta de conhecimento por parte dos produtores das regras do sistema geral de preferências.

respeitar certas condições sociais e ambientais. Por relacionar, de forma clara, diferentes áreas do direito internacional público, este regime será o foco de nossa análise.

O esquema especial atual é junção de três antigos regimes especiais de preferências tarifárias: o regime especial de estímulo à proteção de direitos laborais, o regime especial de estímulo para a proteção ao meio ambiente e o regime especial de apoio à luta contra a produção e o tráfico de drogas (BARTELS, 2007, p.1). O primeiro deles exigia a adoção das convenções de várias convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dentre elas, destacam-se a Convenção 138, sobre a idade mínima de admissão ao trabalho, a Convenção 87, sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical, a Convenção 98, que estabelece os princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva. O segundo regime beneficiaria os países que tivessem adotado legislação que integrasse o conteúdo das normas da Organização Internacional das Madeiras Tropicais (THORSTENSEN, 1998, p. 37). Os países que poderiam participar do terceiro regime seriam indicados pela União Europeia.<sup>13</sup>

Atualmente, os beneficiários do *SGP Plus* devem ratificar e adotar medidas para implementar um total de 27 convenções internacionais (EUROPEAN COMMISSION, 2009). Os Estados devem ainda assumir o compromisso de não denunciar as convenções adotadas e, por fim, se submeter à monitoração da União Europeia no que diz respeito ao processo de implementação dos tratados ratificados (UNCTAD, 2008, p. 14).<sup>14</sup> Na seara do direito internacional do trabalho, os países são obrigados a ratificar convenções relacionados à abolição do trabalho forçado<sup>15</sup> e do trabalho infantil,<sup>16</sup> bem como convenções que impedem a discriminação em matéria de emprego, profissão e remuneração.<sup>17</sup> Os países também são obrigados a ratificar os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Além do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, da Convenção sobre os Direitos das

---

<sup>13</sup> Foi justamente a possibilidade de diferenciação entre países em desenvolvimento, a qual resultaria na concessão de maiores benefícios a um determinado grupo que levou a Índia a contestar sua legalidade no sistema de resolução de controvérsias da OMC.

<sup>14</sup> Para tanto, a União Europeia utiliza os relatórios de implementação apresentados pelos Estados aos órgãos supervisores das respectivas convenções.

<sup>15</sup> Em relação ao trabalho forçado, o *SGP Plus* exige a ratificação da Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (nº 105) e da Convenção do Trabalho Forçado (nº 29).

<sup>16</sup> Em relação ao trabalho infantil, o *SGP Plus* exige a ratificação da Convenção sobre a Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças e Ação Imediata com vista à sua Eliminação (nº 182).

<sup>17</sup> Em relação à eliminação da discriminação, a União Europeia exige a ratificação da Convenção sobre a Igualdade de Remuneração entre a Mão-de-obra Masculina e a Mão-de-obra Feminina em Trabalho de Valor Igual (nº 100) e da Convenção sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão (nº 111).

Crianças, os Estados também estão obrigados a ratificar a Convenção contra a Tortura, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid. Em relação ao meio ambiente, os países em desenvolvimento são obrigados a ratificar o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, a Convenção da Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Fauna e da Flora Selvagens, a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Por fim, a participação no *SGP Plus* exige a ratificação da Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes, da Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A finalidade primordial da política de desenvolvimento da União Europeia e, por consequência, do novo sistema geral de preferências consiste em contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (EUROPEAN COMMISSION, 2011). Para tanto, a União Europeia tem adotado políticas internacionais voltadas não apenas para o desenvolvimento comercial, mas também para a proteção dos direitos humanos, a boa governança e a segurança. Neste contexto, a ratificação das convenções tem sido apresentada como uma forma de realizar o conceito integral de desenvolvimento sustentável conforme estipulado pela Decisão sobre Sistema Geral de Preferências de 1971. A imposição destes condicionantes é concebida como o reflexo de uma mudança de entendimento acerca da relação entre crescimento econômico e direitos humanos. A melhoria das condições de vida, anteriormente percebida como uma consequência do crescimento econômico, é agora compreendida como essencial para o desenvolvimento.

Além disto, a ratificação e a implementação das convenções oferecem um parâmetro objetivo para avaliar as medidas adotadas pelos países em desenvolvimento (EC, 2004).<sup>18</sup> Neste contexto, cumpre observar que o Sri Lanka foi temporariamente retirado da lista de beneficiários após uma investigação ter indicado significativas limitações na implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos, da Convenção contra a Tortura e da Convenção sobre o

---

<sup>18</sup> De acordo com Rudra (2011, p. 69), a adoção deste critério está relacionada à falta de quesitos claros para a escolha dos países que se beneficiariam do esquema Tudo Menos Drogas, questionado perante à OMC.

direito das crianças.<sup>19</sup> El Salvador também foi investigado pela União Europeia devido à não implementação das convenções da OIT.<sup>20</sup>

A inclusão de condicionantes, sobretudo no que diz respeito ao comércio internacional, tem recebido bastante atenção na literatura (IMF, 2005; WORLD BANK, 2006). Em seguida, passamos à discussão dos riscos que as exigências relativas à ratificação e implementação de tratados internacionais feitas pela União Europeia para que países possam se beneficiar do *SGP Plus* apresentam para o desenvolvimento sustentável destes países.

#### **4 Condicionando a participação no comércio internacional**

Como visto, a OMC decidiu que o princípio da não discriminação não deve ser entendido de maneira formal. Ele exige a consideração de elementos específicos, de uma possível igualdade material. É justamente esta desigualdade material, em um contexto em que todos os Estados são soberanos, que permitiu a criação de exceções às regras do comércio internacional, dentre elas a cláusula de habilitação. No entanto, a presença de condicionantes para a concessão de benefícios tarifários nos permite questionar um outro aspecto da cláusula de habilitação a partir do direito internacional do comércio. A cláusula indica não ser necessária a contrapartida por parte dos países beneficiados. Esta contrapartida tem sido compreendida em termos comerciais, benefícios tarifários. Parece-nos, no entanto, razoável perguntar se não poderia ser a obrigação de ratificação e implementação de convenções internacionais uma contrapartida.<sup>21</sup>

O argumento para a inclusão destas condicionantes se pauta, em certa medida, na relação que se estabelece, por meio da categoria de desenvolvimento sustentável, entre direitos humanos, meio ambiente e comércio. Uma vez reconhecida a relação entre estas diversas áreas, não haveria porque limitar a compreensão das contrapartidas ao aspecto comercial. Este discurso permite considerar estas condicionantes como uma contrapartida (RUDRA, 2011, p. 68).

---

<sup>19</sup> A decisão foi publicada no site da Comissão Europeia, em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>20</sup> O monitoramento da situação dos direitos humanos também se dá nos outros regimes. Neste sentido, cumpre observar que Mianmar e Bielorrússia já foram suspensas do Regime Geral por violação dos direitos laborais (EUROPEAN COMMISSION, 2011). Recentemente, Mianmar voltou a participar do Regime Geral (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

<sup>21</sup> Outras questões acerca da legalidade do programa são discutidas por Bartels (2007).

Além disto, parece importante questionar a relação entre a ratificação e a melhoria das condições de vida da população.<sup>22</sup> Ciente de que a ratificação de uma determinada convenção não resulta, necessariamente, em sua implementação, a União Europeia estabeleceu como condicionante a análise das medidas adotadas para a implementação das convenções. Desta forma, a posição da União Europeia reflete a necessidade de mudanças formais no sistema jurídico-legal destes países, bem como a adoção de políticas públicas.

A distância entre a norma e a realidade não é característica exclusiva do direito internacional, mas, ausente a estrutura capaz de dar efetividade sequer a normas internas, a obrigatória implementação da normativa internacional torna-se ainda mais problemática. Os custos envolvidos com a implementação de tratados internacionais, em um contexto de escassos recursos, podem afastar ainda mais o almejado desenvolvimento sustentável dos países beneficiários do *SGP Plus*. Com as prioridades para a alocação de recursos definidas por uma agenda internacional, a qual exige a obrigatoriedade de ratificação e implementação de convenções cujo impacto direto na economia de países em desenvolvimento é questionável, a participação social na construção e definição de uma agenda de desenvolvimento sustentável é afastada.

A partir de uma perspectiva de direito internacional, torna-se possível questionar em que medida a União Europeia, ao impor a ratificação e implementação de 27 convenções, não interfere nos assuntos internos dos Estados. Em outras palavras, torna-se possível perguntar se a União Europeia não estaria impondo seus valores e interesses via comércio internacional (RUDRA, 2011, p. 61). A União Europeia tentou afastar esta crítica afirmando o caráter multilateral das convenções, o que lhes daria legitimidade universal (EUROPEAN COUNCIL, 1991, p. 25). No entanto, parece-nos razoável questionar em que medida a universalidade destas convenções é uma realidade, já que algumas delas não foram sequer ratificadas por todos os países-membros da União Europeia.<sup>23</sup> De uma forma mais geral, é possível questionar em que medida a ratificação de convenções relacionadas a crimes internacionais teria sido pensada à luz do comércio internacional, do desenvolvimento sustentável ou de uma perspectiva de segurança internacional.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> É reconhecida a necessidade de pesquisa empírica para comprovar esta relação, bem como a necessidade de se desenvolver parâmetros que permitam esta comparação.

<sup>23</sup> Veja, por exemplo, os países que ratificaram a Convenção Internacional *sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid* no site [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-7&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-7&chapter=4&lang=en)

<sup>24</sup> Esta discussão também é desenvolvida por Rudra (2011) no que diz respeito ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e a Convenção das Nações Unidas sobre Migrantes.

A adequação dos *SGP Plus* da União Europeia também pode ser problematizada à luz dos efeitos negativos que a suspensão dos benefícios, devido à não implementação das convenções, pode ter na capacidade de o Estado participar no comércio internacional. Em um contexto em que a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional é reconhecida como limitada, a retirada de um país da lista de beneficiários o coloca em uma situação extremamente difícil. Cumprir com os requisitos impostos pela União Europeia torna-se condição não apenas para participar do *SGP Plus*, mas também para tornar seus produtos competitivos no mercado internacional.

Mais problemático do que o impacto na capacidade de participar no comércio internacional é o impacto que esta medida pode causar à população. De acordo com a União Europeia, a pobreza se relaciona ao consumo, à segurança alimentar, à saúde, à educação, ao trabalho decente. A retirada de benefícios comerciais tem impacto direto naqueles que o *SGP Plus* buscava proteger: os trabalhadores (RUDRA, 2011, p. 67).

Por fim, o *SGP Plus* pode ser pensado à luz da proibição do uso da força no direito internacional público, onde este é substituído pela sanção econômica. Neste sentido, é ilustrativo pensar a ausência de condicionantes em acordos comerciais firmados entre países desenvolvidos (RUDRA, 2011, p. 64). A situação de subsenvolvimento em que os países beneficiários do *SGP Plus* se encontram impede a recusa do esquema. No entanto, a insatisfação com a forma pela qual o acesso ao mercado internacional tem sido garantido foi claramente abordada perante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em 1976, onde os países em desenvolvimento afirmaram que o sistema geral de preferências foi instituído para ajudar atender às necessidades dos países em vias de desenvolvimento e só deve ser usado como tal e não como um instrumento de coerção política ou econômica.

Além disto, é possível discutir em que medida a inclusão de temas estranhos ao comércio internacional é positivo para uma agenda de liberalização do comércio internacional. Neste contexto, editorial do *Financial Times* (2004) traz à tona os riscos, explicando que a elevação dos padrões trabalhistas e ambientais como um pré-requisito para o acesso ao mercado torna mais fácil a inclusão de mais restrições no futuro (2004). A inclusão de temas estranhos a pauta comercial encoraja produtores nacionais e sindicatos a procurar formas de utilizar estas normas como barreiras protecionistas. Nesta perspectiva, os condicionantes poderiam ser concebidos como medidas protecionistas veladas.

## **5 Conclusão**

A redução tarifária possibilitada pela cláusula de habilitação tem, sem dúvidas, um impacto significativo no aumento da participação de países menos desenvolvidos no comércio internacional. Ela oferece a competitividade que, por vezes, os produtos produzidos e comercializados por estes países não teriam. A relevância atribuída a destes esquemas preferenciais pelos países em desenvolvimento é ilustrada pelo caso apresentado pela Índia contra a União Europeia na OMC. No entanto, o condicionamento destas preferências à ratificação e implementação de tratados internacionais nos permite questionar a legitimidade destes esquemas.

Nos termos da Declaração de 1971, o sistema preferencial deveria atender às necessidades de desenvolvimento dos países a serem beneficiados. Todavia, a série de convenções que, no esquema *SGP Plus*, condicionam o acesso aos benefícios comerciais nos permite questionar em que medida as necessidades dos países em desenvolvimento foram consideradas quando da elaboração deste esquema. Neste contexto, é necessário ainda refletir em que medida os 16 países que hoje se beneficiam do esquema compartilham as mesmas necessidades ou se a realidade destes países indica diferentes necessidades.

Neste sentido, a análise de Humbert (2008) acerca das medidas adotadas para evitar a retirada do Paquistão do *SGP Plus* pela União Europeia parece significativa. O desenvolvimento de medidas específicas, de um plano trabalho pautado na realidade foi capaz, conforme a autora, de auxiliar na implementação de várias convenções, impedindo, conseqüentemente, o impacto negativo que a retirada do Paquistão do esquema poderia ter na população. Este tipo de monitoramento exige, todavia, uma posição muito mais ativa da União Europeia. Além disto, este tipo de monitoramento exige diálogo, um aspecto que o unilateralismo característico da cláusula de habilitação desvaloriza.

A discussão aqui apresentada nos permite problematizar ainda legitimidade da imposição de condicionantes que sequer são adotados pelos países membros da União Europeia. Esta situação fortalece as críticas relacionadas à percepção do *SGP Plus* como um mecanismo capaz de manter a desigualdade no que diz respeito ao comércio internacional. Países em desenvolvimento teriam que atingir um parâmetro de proteção de direitos humanos e do meio ambiente que se encontra fora das mestas dos países desenvolvidos. Dentro deste contexto, passa a ser importante discutir os motivos pelos quais países desenvolvidos ainda não ratificaram determinadas convenções. É necessário identificar quais as conseqüências que estes países vislumbram tais convenções possam ter em suas políticas públicas. A importância de uma reflexão técnica sobre as conseqüências negativas que a ratificação de determinados

acordos internacionais podem ter sido ilustrada na questão relativa à produção de genéricos na luta contra a AIDS. No entanto, no contexto do *SGP Plus*, a possibilidade de negociação das convenções a serem ratificadas pelos países em desenvolvimento se mostra inexistente.

É dentro deste contexto que a fragmentação do direito internacional deve ser pensada. O impacto dos acordos internacionais na proteção dos direitos humanos tem se mostrado de forma cada vez mais clara. Este impacto pode ser tanto negativo como positivo. Neste sentido, torna-se necessário adotar uma perspectiva integral do direito internacional, capaz de abraçar a complexidade destas relações.

A forma pela qual caminhamos em direção a efeitos positivos ou negativos depende não apenas de uma compreensão destas áreas do direito de acordo com os princípios gerais do direito internacional público, mas também de se trabalhar com base em dados concretos. O respeito à soberania e à proibição do uso da força, inclusive de sanções econômicas, deve ser pensado em um contexto em que a melhoria das condições de vida também deve ser almejada. Para tanto, as medidas relacionadas à transferência tecnológica e à assistência técnica devem ter em mente a implementação de convenções de direitos humanos consideradas essenciais. A partir do momento em que os países desenvolvidos estejam comprometidos a auxiliar países em desenvolvimento a implementar tratados internacionais será possível atestar a universalidade destas convenções. Além disso, será possível evitar o risco de que a ratificação de convenções de direitos humanos com o objetivo exclusivo de se alcançar benefícios econômicos acabe por deslegitimar todo o corpo do direito internacional dos direitos humanos.

### **Referências Bibliográficas**

AGUIAR, MARUKSA F. A reforma do Sistema Geral de Preferências da União Europeia: implicações para o Brasil. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 12, n. 22, p. 5-18, 2013.

ALMEIDA, Tatiana Schmitz de. Exceções para países em desenvolvimento no sistema da OMC. **Revista Científica Intraciência**, ano 3, n° 3, p.19-85, 2011.

BARRAL, Welber. **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.



BARRAL, Welber e BOHRER, Carolina Pancotto. **O papel dos sistemas gerais de preferência no comércio exterior brasileiro**. Serie brief 80, Noviembre 2011. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09545.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2013.

BARTELS, Lorand. The WTO legality of the EU's GSP + arrangement. **Journal of International Economic Law**, vol. 10, n. 4, p. 869-886, 2007.

BRENNAN, Anne Marie. The special and differential treatment mechanism and the WTO: cultivating trade inequality for developing countries? **Trinity College Law Review**, vol. 10, p. 143-160, 2011.

DE NEGRI, João Alberto e CARVALHO, Alexandre. **O Impacto das Cláusulas Sociais e Ambientais do Sistema Geral de Preferência da CE nas Exportações Brasileiras**. Brasília: IPEA, 1999.

EUROPEAN COMMISSION. **Everything but arms- who benefits?** Factsheet, 02 set. 2013. Disponível em: <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151704.%2013-07%20EBA%20Factsheet%20Update%20Final.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151704.%2013-07%20EBA%20Factsheet%20Update%20Final.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**. COM(2011) 637 final, Brussels, 2011

\_\_\_\_\_. **Generalised Scheme of Tariff Preferences (GSP) 2009-2011**. Factsheet, 22 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. EU re-opens its market to Myanmar/Burma. **Press Release**. Brussels, 2013. Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=946>>. Acesso em: 12 set. 2013.

EUROPEAN COUNCIL. **Luxembourg European Council Declaration on Human Rights**, Anexo V, 1991.

HOEKMAN, Bernard, MICHALOPOULOS, Constantine e WINTERS, L Alan. More Favourable and Differential Treatment of Developing Countries: Towards a New Approach in the WTO, **World Bank Policy Research Working Paper**, August 2003. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/30/000094946\\_03082104020550/additional/118518322\\_20041117183039.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/30/000094946_03082104020550/additional/118518322_20041117183039.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2013.

IMF. Trade Conditionality Under Fund-Supported Programs, 1990-2004. Background Paper to the Review of Fund Work on Trade, 2005. Disponível em: <<http://www.imf.org/External/np/pp/eng/2005/021405.htm>>. Acesso em: 12 set. 2013.

JOB, Ulisses da Silveira. **OMC: Multilateralismo e Desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2011.

KOSKENNIEMI, Marti. **Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law**. International Law Commission, 58<sup>th</sup> session, doc. A/CN.4/L.682, 2006.

RÊGO, Elba Cristina. **Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio**. Dezembro, 1996. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Comercio\\_Exterior/199612\\_6.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Comercio_Exterior/199612_6.html)>. Acesso em: 12 set. 2013.

RUDRA, Tara. How legitimate is the EU's use of social conditionality in promoting development under its generalised system of preferences? **Cambridge Student Law Review**, vol. 7, p. 62-73, 2011.

THORSTENSEN, Vera. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista brasileira de política internacional**. Vol. 41, n.2, p. 29-58, 1998.

TOWNSEND, Ian. **EU trade preferences for developing countries: the GSP & 'Everything But Arms'**. House of the Commons Library. Standard Note, SN/EP/3369, 2008.

Trading in pieties: Brussels is wrong to tie market access to unrelated issues, **Financial Times**, p.16, 22 October 2004.

TRUETT, Dale. e TRUETT, Lila. The role of the United States generalized system of preferences (GSP) in the promotion of balkan and eastern mediterranean exports. **Journal of Developing Areas**, v.31, n.2, p.221-44, 1997.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of the European Community**. Geneva: United Nations, 2008.

WORLD BANK. **Assessing the World Bank Support for Trade, 1987 - 2004**. An IEG Evaluation, Washington, DC, 2006.

**WORLD TRADE ORGANIZATION. Report of the Appellate Body: European Communities--Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries (EC-Tariff Preferences), WT/DS246/AB/R, 20 April 2004.**