



O desenvolvimento da OMC e o caso das Terras Raras

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v33i2e56645>

Autores: **Gabriel Kubik Graziano** é mestre em Economia pelo Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie. **Joaquim C. Racy** é professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). **Álvaro Alves de Moura Jr.** é professor do Mestrado Profissional em Economia e Mercados da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Resumo

Este *paper* tem como principal objetivo avaliar brevemente a importância da OMC na liberalização do comércio internacional, a partir da observação de sua atuação no caso das Terras Raras. Para tanto, será feita uma breve descrição acerca do das tratativas envolvendo a atuação do OMC, mais especificamente no que diz respeito ao Mecanismo de Solução de Controvérsias, que tem sido utilizado pela China no que diz respeito ao caso da atividade mineral das chamadas Terras Raras. Apesar dos recentes acontecimentos na realidade internacional, há evidências no sentido de afirmar a adequação das atividades da organização relativamente a seus propósitos se manifestam claramente no caso em questão, fortalecendo o papel da OMC na promoção de um comércio internacional mais livre e equilibrado.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Mecanismo de Solução de Controvérsias; Terras Raras.

Abstract

This paper has as main objective to evaluate briefly the importance of the WTO in the liberalization of international trade, from the observation of its action in the case of Rare Earths. In order to do so, a brief description will be made of the negotiations involving the WTO, more specifically with regard to the Dispute Settlement Mechanism, which has been used by China in the case of the mineral activity of the so-called Rare Earths. Despite recent developments in the international context, there is evidence that the adequacy of the organization's activities vis-à-vis its purposes is clearly manifested in the case in question, strengthening the role of the WTO in promoting more free and balanced international trade.

Keywords: World Trade Organization; Dispute Settlement Mechanism; Rare Lands.

JEL: F10, F13, F14



INTRODUÇÃO

A globalização intensificou a liberalização do comércio e isso fez com que as demandas existentes na OMC se multiplicassem ao longo do tempo, tanto pela adesão de novos membros como pela multiplicidade dos temas que são tratados, aumentando assim a importância e a responsabilidade da organização.

Seu papel numa economia globalizada se destacaria, portanto, na medida em que pudesse favorecer o desenvolvimento de relações comerciais abertas, impedindo a situação de privilégios baseados em distorções de mercado que, com a constituição de monopólios, obstruiriam a vigência de uma concorrência equilibrada nas trocas internacionais.

O caso das Terras Raras é um exemplo claro dessa situação. São faixas de terras que abrigam minerais com alto valor agregado, concentradas em espaços de territórios nacionais, que podem ser manipuladas com por interesses exclusivos e excludentes de estados, constituindo monopólios problemáticos para cadeias globais de produção.

A imposição de barreiras à exportação e os danos ao meio ambiente promovidos pela China relativamente às terras raras de sua propriedade, seriam objeto de painel na OMC que viria a resultar numa solução, mesmo que não definitiva para o problema, indicando que o encaminhamento de contrariedades na organização pode gerar efeitos positivos para a realidade e o ordenamento internacional.

Para entender o caso em questão, o artigo se desenvolverá considerando em primeiro lugar o papel e a natureza da OMC para a constituição da ordem internacional em vigor. Em seguida, se dará uma breve descrição do caso das Terras Raras da China e suas implicações para o ordenamento econômico global. Finalmente, a terceira seção procurará explorar o encaminhamento do processo naquele organismo internacional e sua conclusão.

Dessa maneira, o artigo procurará analisar a relevância da OMC para a constituição de uma ordem econômica global relevando um problema premente na realidade internacional atual.



A OMC E A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO NO SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL

A primeira ideia de uma instituição voltada para discussão dos interesses comerciais surgiu no pós-2ª Guerra Mundial, a partir do estabelecimento dos acordos de Bretton Woods nos EUA, em 1944, cujo objetivo maior era a criação de um ambiente favorável ao aumento da cooperação econômica internacional (THORSTENSEN, V. 2ªed, 2001, p.29). Os pilares de tal instituição na época seriam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), dando origem ao Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Comércio (OIC).

Com uma rejeição à institucionalização da OIC, começaram a se desenvolver negociações visando à criação de um acordo provisório que abrangeria apenas um ponto da Carta de Havana que norteava aquela organização, referente às negociações de tarifas e regras sobre o comércio, ficando conhecido como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Tal instituição começou então suas operações em 1945 com sede em Genebra, num mundo ainda recém devastado pela 2ª Guerra Mundial e que buscava uma reconstrução econômica, social e comercial. Dada a importância do comércio nesse processo de reconstrução da ordem mundial, o surgimento de uma instituição voltada para dar amparo e auxílio a tal questão deveria acabar sendo de grande valia aos países envolvidos.

Dada a dimensão dos problemas de comércio, com a participação de um crescente número de países e o adensamento das questões tratadas, a importância desse foro aumentaria revelando-se numa série de rodadas de negociações que culminariam com a constituição da Organização Mundial de Comércio (OMC), como se pode observar no quadro a seguir:



Tabela 1 - Quadro das Rodadas de Negociação da Organização (GATT-OMC)

Ano	Local/Nome	Assuntos Cobertos	N. de Países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	<u>Annecey</u>	Tarifas	13
1951	<u>Torquay</u>	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Genebra/Rodada Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Genebra / Rodada	Tarifas e medidas	62
	Kennedy	<i>Antidumping</i>	
1973-1979	Genebra / Rodada Tóquio	Tarifas, medidas não tarifárias e acordos jurídicos	102
1986-1994	Genebra / Rodada Uruguai	Tarifas, medidas não tarifárias, normas, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias e criação da OMC	123
2001 (ainda sem término)	Rodada Doha	Tarifas, agricultura, serviços, facilitação do comércio e solução de Controvérsias	149

Fonte: Quadro das rodadas de negociações do GATT/OMC elaborada com dados retirados do site da OMC. Disponível em www.wto.org

É importante destacar que, nas primeiras sete rodadas de negociações, o comércio internacional ainda não possuía as complexas interações hoje existentes, parte pela ausência de tecnologia e sem a pressão efetiva da globalização e da liberalização do comércio. A partir da Rodada do Uruguai quando se tem a transição GATT – OMC, influenciada em grande medida por acontecimentos como a queda do muro de Berlim, e o fim da URSS, identifica-se uma convergência de certo modo natural para questões como a liberalização comercial e os desdobramentos da globalização. A partir disso o mundo do comércio ganharia um sentido mais pronunciado justificando a existência e o protagonismo da OMC no cenário internacional.



Nesse sentido, com o término da Guerra Fria deu-se o surgimento de novos Estados no sistema multilateral de comércio, resultante da queda de governos socialistas. Após sua adesão ao capitalismo, esses governos passaram a fazer parte de um mesmo ambiente de comércio, aumentando, assim, o volume do comércio internacional e estimulando uma maior conectividade entre as nações. Logo, destaca-se a importância da OMC no que tange à regulamentação do sistema comercial internacional, a fim de proporcionar equilíbrio e as condições necessárias para que as nações possam participar desse sistema.

Mas a OMC não é apenas um GATT ampliado, pois este era um acordo multilateral de caráter provisório sem uma base institucional, surgido em 1947 a partir da tentativa fracassada de institucionalização da OIC (Organização Internacional de Comércio). Desde o momento de sua criação, pode-se dizer que o GATT vinha contribuindo para a remoção das barreiras comerciais mundiais. Entretanto, sempre enfrentou dificuldades com o cumprimento dos acordos estabelecidos nas rodadas de negociação, podendo-se supor que os desvios de conduta nesse sentido se devam à fragilidade dos mecanismos de solução de controvérsias e sua lentidão, um dos motivos pelo qual a OMC veio a surgir.

É importante destacar então que já no início de suas operações, em 1947, o GATT contava com um Mecanismo de Solução de Controvérsias baseado, em princípio, nas consultas entre as partes envolvidas como um primeiro passo para a resolução de entraves comerciais. Se o assunto não fosse resolvido mediante consultas, o segundo passo era a instauração de um painel (ou grupo especial).

Nessa medida, pode-se dizer que a OMC representa na história das relações comerciais entre diferentes parceiros internacionais uma espécie de marco único, pois é a primeira organização internacional a ser criada no pós-Guerra Fria, sendo norteada por princípios do comércio internacional desenvolvidos ao longo dos anos via tentativa e erro, em oito rodadas de negociações em âmbito multilateral ainda no antigo GATT. A atuação da organização tem por objetivo alcançar uma maior amplitude dos processos de negociação em temas pertinentes ao meio ambiente, serviços, investimentos, concorrência, comércio eletrônico, dentre outros que



impactam o fluxo comercial ao redor do mundo e que foram incorporados à pauta de negociações com o advento da globalização.

Mas para que essa posição se sustente a OMC precisa dispor de um leque de mecanismos que a amparem juridicamente e suas decisões sejam de fato respeitadas. Nesse sentido, a OMC segue o mesmo princípio do GATT, em que o processo decisório se realiza com base no consenso, excluindo-se a utilização do veto. Em casos em que não seja possível a obtenção de consenso, a decisão deve ser tomada por votação. Nas reuniões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral, cada País-Membro tem direito a um voto. A União Europeia tem direito a um número de votos igual ao número de seus Estados-Membros, desde que esses países sejam membros da OMC. As decisões nesses dois órgãos são tomadas por maioria dos votos, salvo disposição em contrário. A Conferência Ministerial e o Conselho Geral são os únicos órgãos com poderes para interpretar o Acordo da OMC e os Acordos Multilaterais de Comércio. A adoção de qualquer interpretação, porém, é tomada por maioria de $\frac{3}{4}$ dos Membros da OMC (COSTA, Ligia Maura. 1996, p.15).

A OMC, nesse sentido, adquire um caráter tão importante quanto as demais organizações atuantes no sistema de cooperação econômica e monetária internacional, tais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional e assume a perspectiva de se tornar o grande tribunal para resolução das controvérsias envolvendo o comércio na medida em que possui os mesmos *status* jurídico e o poder político das outras instituições do sistema.

A organização foi criada e vem desenvolvendo um estilo único de instituição e de trabalho que a singularizam no universo dos organismos internacionais. E isso faz parte do discurso que justifica a OMC e o que ela pensa ser um comércio justo. Existe uma perspectiva elevada quanto ao sucesso da OMC no referente ao manuseio das práticas comerciais, das regras, e que a mesma possa enquadrar-se nesse novo sistema internacional globalizado de maneira eficiente, auxiliando, assim, as nações em desenvolvimento, para que todos aqueles que cooperam para o desenvolvimento sustentável possam alcançar seus objetivos em um menor espaço de tempo possível. Tal organização para muitos países tornou-se uma esperança de que suas economias



possam ter acesso ao mundo globalizado e, sendo assim, poder ampliar sua rede de parceiros comerciais, o que se tornou fundamental nesse novo ambiente de comércio globalizado.

Deve-se entender que uma organização que busca a redução das barreiras comerciais com o intuito de viabilizar o comércio entre as nações, deve atuar com aqueles que estão dispostos a implementar mudanças em prol do livre comércio.

No próprio Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, os objetivos e intenções são direcionados para a melhoria das condições humanitárias no geral, por meio da promoção de um desenvolvimento sustentável, protegendo o meio ambiente, e visando uma maior liberalização da economia.

A OMC se desenvolve em prol de maior integração econômica entre as nações, visando o livre acesso ao mercado por seus membros e a opção pela liberalização, facilitando o comércio sem criar barreiras para dificultar seu progresso. Para isso, supõe-se que a OMC deve observar a maneira como a globalização se desenvolve e criar ou adaptar suas leis, regras e procedimentos para encontrar um ponto de equilíbrio entre as nações que fazem parte do sistema internacional de comércio. Deve-se entender por ponto de equilíbrio um ambiente no qual os países possam interagir em prol de atividades comerciais de forma fluída e não discriminatória, evitando, assim, o estabelecimento de barreiras comerciais que acabam sendo um empecilho no alcance de uma ampla estrutura de comércio liberalizado.

Ao tomar conhecimento da estrutura da OMC e os temas por ela debatidos conclui-se, contudo, que assim como a multiplicidade de atores dificulta a tomada de decisões nas rodadas de negociação, os diversos temas, cada qual com suas peculiaridades, tornam penoso o desenrolar das ações na organização. Existe um excesso de demanda para a criação de regras, normas e procedimentos que regulem o comércio internacional e reduzam suas barreiras por parte dos países e demais atores em relação à OMC que em determinados momentos se torna necessária a busca de auxílio no mecanismo de solução de controvérsias para a possível solução de conflitos de interesses visando ao livre comércio e à cooperação.



Como o comércio internacional se expande de forma dinâmica, a exigência da expansão das atividades da OMC e a elaboração de novas regras para o fadado sistema multilateral, obrigam a organização a enfrentar grandes desafios. Os agora chamados “novos temas” estão se convertendo em pontos de sérios conflitos no comércio internacional e exigem especial atenção da OMC, que passa a analisá-los nos seus diversos conselhos e comitês, criando vários grupos de trabalho para examiná-los. São eles: investimentos, concorrência, transparência das compras governamentais, facilitação do comércio, comércio eletrônico, medidas ambientais que afetam o comércio, e padrões trabalhistas que afetam o comércio (THORSTENSEN, V. 2001, 2^aed, p.499).

Nesse aspecto, seguindo os princípios constituídos no GATT, a OMC dispõe de um Mecanismo de Solução de Controvérsias que, a exemplo da outra instituição procurava reduzir as chances de estabelecimento de um painel. Como a realidade cotidiana no âmbito da OMC não é tão simples, alguns problemas começaram a se revelar. O maior deles era o tempo dispendido no estabelecimento de um painel e, conseqüentemente, na escolha das pessoas que o compõem e nos seus termos (COSTA, Ligia Maura.1996, p.141). De maneira simplificada, um Painel é aberto quando alguma parte faz uma reclamação por um abuso por parte de outra nação em questões comerciais, porém o mesmo envolve uma série de etapas, observáveis na tabela abaixo, o que faz com que esse processo seja muito estendido de tal forma que acabe por inibir a abertura de outros painéis.

No quadro abaixo pode-se observar como se constitui um Painel (etapas e prazos):

Quadro - 1 - Procedimentos para constituição de painel da OMC

Procedimentos	Prazos
Recebimento das argumentações da parte reclamante	3 a 6 semanas
Recebimento das argumentações escritas da parte demandante	2 a 3 semanas
Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Recebimento das réplicas	2 a 3 semanas



Data, hora e local da primeira reunião das partes	1 a 2 semanas
Distribuição da parte expositiva do relatório	2 a 4 semanas
Recebimento dos comentários das partes sobre a parte expositiva	2 semanas
Distribuição do relatório provisório às partes	2 a 4 semanas
Prazo final para as partes solicitarem exame do relatório	1 semana
Revisão pelo painel	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo às partes	2 semanas
Distribuição do relatório definitivo aos Membros	3 semanas

Fonte: Quadro elaborado com informações obtidas. Fonte: Costa, Ligia Maura. OMC: manual prático da Rodada Uruguai. São Paulo: Saraiva, 1996.

O processo é, portanto, lento e complexo, mas pode produzir resultados efetivos nas negociações para a implementação da justiça nas relações comerciais internacionais, conferindo à organização um papel adequado aos seus propósitos, como se observa no caso das Terras Raras.

O CASO DAS TERRAS RARAS

A expansão do comércio internacional e o surgimento de novas disputas econômicas no cenário internacional, vieram a ampliar o escopo de atuação das organizações internacionais intergovernamentais, aprofundando a necessidade de compreensão e normatização das relações ente as economias sobre novos temas.

Nessa perspectiva, a temática ambiental, com caráter universal, assume papel de destaque nesse realidade de onde emerge o problema das Terras Raras. Dado seu alto valor agregado, os minerais que se encontram nessas faixas de terras, quando manipulados por interesses exclusivos de estados, geram problemas sérios para o livre desenvolvimento de cadeias globais de produção que podem beneficiar um número importante de países. Esse foi o caso da China que, tendo o quase monopólio das Terras Raras disponíveis, criou tensões no relacionamento com países dependentes de seus minérios, que foi solucionado com o concurso fundamental da OMC.



Mas o que são as Terras Raras? De acordo com a IUPAC (União Internacional de Química Pura), elas nada mais são do que áreas geográficas ricas em um grupo de 17 elementos químicos, 15 dos quais pertencentes ao grupo dos lantanídeos que são elementos com número atômico entre $Z=57$ e $Z=71$.³⁷

Estes metais são denominados “o ouro do século XXI” por sua raridade e alto valor econômico, além de sua essencial aplicabilidade na produção de itens de alta tecnologia dada sua característica de condução de calor e eletricidade, sendo altamente magnetizáveis. São eles: Lantânio, Cério, Praseodímio, Neodímio, Promécio, Samário, Európio, Gadolínio, Térbio, Disprósio, Hólmio, Érbio, Escândio, Túlio, Itérbio e Lutécio. Para que seja possível entender a utilização dos metais aqui mencionados, o quadro abaixo destaca seis minerais mais importantes e mais utilizados atualmente pelos países detentores dessas Terras Raras, podendo se observar quais são as utilizações para cada um deles.

Quadro - 2 - Os minerais classificados como Terras Raras e sua utilização

Minério	Utilização
Neodímio	Utilizado na produção de alto falantes, em HD's, imãs, celulares e turbina eólica.
Lantânio	Utilizado na produção de lentes de câmeras e telescópios e no refinamento de Petróleo.
Praseodímio	Utilizado na criação de metais de grande resistência que são utilizados em motores de aviões e similares.
Cério	Utilizado em conversores catalíticos.
Gadolínio	Utilizado em instrumentos como raio-x e ressonância magnética.
Samário	Utilizado na indústria de cinema em lâmpadas de eletrodos de carbono.

Fonte: Quadro elaborado com informações do Relatório Setorial da Mineração 2017 (Lafis). As Terras Raras estão praticamente concentradas na China, sendo cerca de

³⁷International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC). Disponível em: <https://iupac.org/>



97% na região da Mongólia Central.³⁸ Constituem um mercado que movimentava US\$5 bilhões anuais, tendo despontado essa atividade na China em meados de 1980, o que pode justificar o alto crescimento do país asiático nos últimos anos. A mão de obra barata e as baixas restrições relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade auxiliaram bastante esse processo.

Mas nem sempre a China foi o maior produtor desses minerais. Os Estados Unidos foram um dos pioneiros no mercado de terras raras, assim como o Brasil, que é um dos países com uma das maiores reservas de Terras Raras no mundo. Neste caso, entretanto, as minas acabaram sendo estatizadas e deixaram de ser exploradas em 1960 (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017). Na tabela abaixo pode-se ter uma noção em termos de maiores mineradoras do mundo e suas sedes e o tipo de exploração executada por cada.

Quadro - 3 – As maiores mineradoras do mundo

Maiores Mineradoras do Mundo	País Sede	Características
BHP BILLITON	Austrália/Inglaterra	É a maior empresa de mineração do mundo. No Brasil, produz alumina, alumínio e minério de ferro. Os outros minérios e minerais produzidos são: ferro, diamantes, carvão mineral, petróleo, bauxita, cobre, níquel, urânio.
VALE	Brasil	É a maior empresa de mineração diversificada das Américas e a segunda maior do mundo, operando em 13 estados brasileiros e nos cinco continentes. Possui mais de dez mil quilômetros de malha ferroviária e nove terminais portuários próprios. Atua na extração e produção de minério de ferro, pelotas, manganês e ferroligas.
RIO TINTO	Inglaterra	O Grupo Rio Tinto é um conglomerado multinacional anglo-australiano que atua no setor de mineração. Atua nos segmentos: alumínio, cobre, diamantes, carvão térmico e metalúrgico, urânio, ouro, minerais industriais (bórax, dióxido de titânio e sal) e minério de ferro.
SHENHUA GROUP	China	Shenhua Group é a maior empresa estatal de mineração e energia da China. Também é a maior produtora de carvão do mundo, com mais de 30 subsidiárias.
SUNCOR	Canadá	Suncor Energy Inc. representa uma importante empresa especializada na extração de petróleo bruto, assim como no processamento e distribuição de petróleo.
ALGLO AMERICAN	Inglaterra	A Anglo American plc dedica-se à exploração e beneficiamento de metais do grupo da platina*, diamantes, cobre, níquel, minério de ferro, carvão mineral. Opera na África, Europa, América do Sul, América do Norte, Austrália e Ásia.
XSTRATA (ATUALMENTE ADQUIRIDA PELA GLENCORE)	Suíça	Xstrata é uma empresa mineradora da Suíça, que foi comprada pela Glencore, inglesa, formando a Glencore Xstrata, empresa multinacional. No setor de mineração atua nos segmentos de cobre, zinco, chumbo, carvão e níquel.
BARRICK	Canadá	Barrick Gold Corporation é a maior multinacional mineradora destinada à extração de ouro no mundo. Mantém mais de 27 minas operativas: Papua Nova Guiné, EUA, Canadá, República Dominicana, Austrália, Peru, Chile, Rússia, África do Sul, Paquistão, Colômbia, Argentina e Tanzânia.
GOLDCORP	Canadá	Goldcorp é um dos produtores de ouro mundiais de mais rápido crescimento. A empresa canadense emprega mais de 16.000 pessoas em todo o mundo. Também atua nos segmentos de ouro, prata, cobre e zinco.
NMDC	Índia	A NMDC Limitada é uma estatal de mineração do governo indiano que atua na exploração dos seguintes segmentos: minério de ferro, cobre, fosfato, calcário, dolomita, magnesita, diamante, estanho, dentre outros.

Fonte: Empresas. Elaboração: Lafis

³⁸Relatório Setorial de Mineração (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 04/04/2018



Cabe destacar, a título de informação, que a mineração no Brasil é caracterizada por minas de todos os portes, em sua maioria a céu aberto, com pequena participação de minas subterrâneas. As regiões Sudeste e Sul se destacam pela atividade mineral no País. Na região Nordeste se destacam os Estados do Ceará e Bahia. No Norte do país, grande destaque à produção mineral no Pará e Roraima e na Região Centro-Oeste, Goiás. Muitas mineradoras de porte global são e/ou atuam no Brasil, com grande importância para as exportações brasileiras (Relatório Setorial Mineração, LAFIS, 2017).

Um dos grandes empecilhos da exploração das Terras Raras é a questão ambiental, que ganhou notoriedade com a ampliação dos temas tratados internacionalmente em função das diversas ONG's criadas com o objetivo de defesa do meio ambiente, apoiando o desenvolvimento do senso crítico por parte dos indivíduos que, por sua vez, fez com que o padrão do consumidor se elevasse, conseqüentemente, deixando de lado o consumo de bens danosos ao meio ambiente.

É uma atividade que se desenvolve a céu aberto e todo o ambiente em que estão localizados esse minerais acaba sendo danificado pela intensidade para a realização de sua exploração. Segundo dados do *Namibia Rare Earths Inc*, a cada 1 tonelada de extração desses materiais cerca de 300m² de solo perfeitamente cultivável são contaminados por produtos químicos como o sulfato de amônia que se infiltra no solo e contamina lençóis freáticos e a vida animal presente.

Acredita-se que o fato de a China possuir as maiores reservas de Terras Raras e ser o *player* mais importante atualmente nesse nicho, demonstra sua força econômica no fluxo internacional de comércio. Mas, para além disso, ao impor medidas que restrição à exportação dessa matéria prima, a China demonstra sua vontade de se inserir na Terceira Revolução Industrial e endogeneizar processos de desenvolvimento econômico e militar – levando-se em conta que Terras Raras são importantes insumos para sistemas de armas essenciais para a defesa nacional. Como consequência dessa restrição, países como Japão e Estados Unidos estão buscando formas alternativas de acesso à essa matéria prima com o objetivo de reduzir suas vulnerabilidades frente às oscilações da exportação chinesa e para



que seus desenvolvimentos na perspectiva da Terceira Revolução Industrial não sejam prejudicados (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015, p.94).

O DEBATE E AS CONCLUSÕES SOBRE AS TERRAS RARAS NA OMC

O país asiático começou a fazer parte da OMC em 2001 ensejando uma cooperação econômica internacional que se ampliou como nunca antes na história do sistema multilateral de comércio. A adesão da China, nesse sentido, demonstra a importância e a responsabilidade que a OMC passa a ter no cenário internacional, pois uma economia até então avessa à abertura comercial, passaria a fazer parte da maior organização de comércio do mundo. A entrada da China na OMC gerou benefícios para ambos. Para a organização significou contar com o apoio de uma das nações com maior crescimento nos últimos anos, despontando como a próxima potência mundial, superando os EUA. Para os chineses, significou a possibilidade de expandir sua rede de comércio e aumentar suas exportações. Isso pode ser observado no caso das Terras Raras.

Apesar da adesão dos chineses ser um ponto positivo para a OMC, a organização e seus membros fizeram uma série de exigências: a China não poderia impor nenhum tipo de tratamento discriminatório para nenhum dos membros da organização; controles de preços não seriam utilizados como forma de barreiras comerciais para proteção do mercado interno; não seria permitido manter ou introduzir nenhum tipo de subsídio em produtos agrícolas entre outras exigências comerciais (WTO, 2001).

O painel aberto na OMC em 2012, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, declara que durante as negociações entre os membros da OMC e a China no que concerne aos compromissos firmados pelos chineses para entrar na organização, não havia disputa na qual o país mantinha altas taxas de exportação incluindo itens aqui mencionados. No entanto, a China em busca de seus objetivos políticos e econômicos decidiu manter e até mesmo aumentar as restrições na questão das



Terras Raras (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Os chineses começaram a reduzir suas restrições como forma de propagar o próprio ideal da OMC, absorvendo os impactos da globalização, reduzindo fronteiras e diminuindo a proteção em setores da economia. Porém, deve-se observar que essa redução parece ter sido estratégica e realizada em setores que não ofereciam alguma ameaça de competidores externos. No que se refere às Terras Raras, os chineses defendiam restrição em função da sua escassez, sendo os maiores produtores mundiais dos minerais dela extraídos. A OMC notava o interesse particular em manter as restrições aos minerais que extraídos das Terras Raras por seu alto valor agregado motivado por sua escassez e diversificada utilidade e, nessa medida, protegidos pelos chineses e por aqueles que detêm alguma cota de exploração dos mesmos.

Além da busca pela diversificação da fonte nas Terras Raras, os países afetados pelas cotas à exportação impostas pela China recorreram conjuntamente à Organização Mundial do Comércio (OMC) para denunciar as ações chinesas. O litígio foi formalizado na OMC, dizendo respeito às restrições chinesas à exportação de Terras Raras e teve como resposta pela China o argumento de que as restrições estariam relacionadas com a conservação de seus recursos não-renováveis e que a medida seria necessária para reduzir a poluição causada pela exploração.

Na realidade, uma grande parte do esforço dispendido no sentido de mitigar os problemas relativos à exaustão dos recursos naturais, gerando não só a manutenção das taxas de lucro, mas a redução da dependência de petróleo por parte dos setores vinculados aos modais de transporte, por exemplo, se veria frustrado com a mineração nas Terras Raras. Nesse sentido, os veículos elétricos em desenvolvimento utilizariam uma quantidade muito grande dos metais de terras raras em seus componentes e sua extração causaria danos muito grandes ao ecossistema chinês. Assim, a China considerava que a exploração desses metais para abastecer o planeta teria um custo muito elevado, justificando uma taxação correspondente.



A tríade queixosa (Estados Unidos, União Europeia e Japão) discordaria, colocando que as restrições visavam ao fornecimento exclusivo de matérias-primas para as indústrias chinesas produtoras de bens tecnológicos, gerando às mesmas maior competitividade no mercado internacional (MATTANA, R; JESINSKI, B.T, 2015). E, de fato, por conta de tal situação, os chineses aramaram uma estratégia no plano da eletromobilidade, definindo as baterias de carros elétricos como vetores industriais de maneira a desenvolver mercados em grande escala, fosse no cenário interno pelo fornecimento de matérias-primas para uma indústria que nascia já diferenciada, fosse no mercado externo para as grandes empresas do setor automobilístico.

Aos reclamantes iniciais da questão das Terras Raras se aliariam, em outro documento que complementa de certo modo os *DS431*, *DS432*, *DS433*, os seguintes países: Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Noruega, Omã, Peru, Rússia, Taiwan e Vietnã.

Os membros da OMC observaram que as taxas e restrições aplicadas nesse caso violavam um dos protocolos estipulados para a adesão dos chineses à organização. Os chineses deveriam eliminar todas as taxas e restrições aplicadas às exportações a menos que especificamente estipulados no Anexo 6 do Protocolo, que estabelece os produtos com direito à imposição de restrições, ou em conformidade com o previsto no Artigo VIII do GATT de 1994 (*Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum – DS431*, WTO, 2014).

Em 2009, EUA, União Europeia e México abriram uma disputa frente às restrições às exportações impostas pelos chineses relativamente a 9 minerais – *Raw Materials I*. O Mecanismo de Solução de Controvérsias acatou a disputa e concluiu que as restrições eram inconsistentes com as obrigações da China perante a OMC. Além disso, o MSC concluiu que a China não poderia recorrer dessa determinação com base num artigo do antigo GATT (i) Deveres de Exportação (sob seu Protocolo de Adesão à OMC, a China podia aplicar direitos de restrições à exportação para apenas os 84 produtos listados em um anexo ao protocolo. Os materiais objeto da disputa não se encontravam nessa lista. Em virtude disso, a China não pode fazer



uso do artigo XX do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) para estes materiais sob quaisquer condições); e com base no artigo (ii) Quotas de Exportação (quotas de exportação da China não poderiam ser justificadas sob o Artigo XI: 2 (a) do GATT como sendo aplicadas temporariamente para aliviar uma escassez crítica de produtos alimentares ou outros produtos essenciais). Assim, também, não poderiam ser justificadas as quotas nos termos dos artigos XX (b) ou XX (g), que se referem, respectivamente, à necessidade de “proteger a vida humana, animal ou vegetal e ainda a saúde” e à “conservação dos recursos naturais não renováveis”, se tais medidas fossem aplicadas juntamente com restrições à produção ou consumo interno (*Raw Materials I*, WTO, 2014).

O Mecanismo de Solução de Controvérsias (MSC) considerou não importar se os recursos eram consumidos interna ou externamente, mas o ritmo em que ocorria a exploração seria determinante. Outro ponto alegado foi que as restrições não eram políticas eficientes para a questão ambiental quando essas externalidades derivam mais da própria produção interna do que das exportações e importações.

As ponderações feitas pela OMC coincidem com aquilo que vem se desenvolvendo em termos de inserção de novos temas nas rodadas de negociação e vai ao encontro das modificações geradas pela globalização que buscam uma maior interação entre as nações para impedir a exclusão comercial. Não existem litígios comerciais mais importantes, mas alguns assuntos acabam sendo tratados com maior frequência por apresentarem fatores em comum. As Terras Raras e seu meio de exploração prejudicam o meio ambiente, assim como a pesca predatória de golfinhos nos países asiáticos altera um ecossistema, dentre outros casos, dizem respeito à temática ambiental que, uma vez que se tornaram mais um meio de movimentar a economia, passaram a ser de interesse das diversas nações.

Em 26 de setembro de 2014, a OMC sentenciou válidas as reclamações e a China foi obrigada a implementar as recomendações do Mecanismo de Solução de Controvérsias e rever sua posição relativa às Terras Raras de modo a conciliá-las não somente com as regras da OMC, mas também com aquilo estabelecido como as obrigações chinesas de adesão à organização.



O governo chinês alegou que seria necessário tempo para implementar as mudanças requeridas e, em acordo com os EUA, o principal reclamante do painel, ficou estabelecido pelo MSC que seriam considerados 8 meses e 3 dias após a decisão final da OMC para o cumprimento do acordo. Cumprindo com o acordo, a China, na reunião de 20 de maio de 2015, informou o MSC pelo Ministro do Comércio chinês que as restrições às exportações aos minerais das Terras Raras, consideradas inconsistentes com as normas estabelecidas pela OMC, foram todas removidas. Além disso, a China implementou todas as recomendações feitas pela organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A OMC e sua atual estrutura são fruto daquilo que foi estabelecido para o pós-2ª Guerra Mundial em Bretton Woods, ainda em 1944, tendo como principal objetivo a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento e ampliação dos negócios entre as nações com a liberalização do comércio e a cooperação internacional. A esse processo deve-se acrescentar a globalização da economia mundial, acentuada a partir da década de 1990.

A OMC, nesse sentido, assumiria o papel de principal agente em âmbito mundial na promoção do comércio, tornando-se peça fundamental de um sistema internacional complexo e com diversidades que, inclusive, ultrapassam as questões meramente comerciais. As disparidades surgidas a partir dos novos temas introduzidos nas negociações internacionais criam entraves e exigem tratamentos que se realizam em cada rodada de negociação e em cada painel aberto na OMC, gerando propostas de resolução que podem favorecer um ambiente de comércio conforme as propostas oferecidas pela própria organização, como se pode observar mostrado no caso envolvendo a temática ambiental das Terras Raras.

A condenação da China mostrou a necessidade da atuação da organização frente à necessidade de resolução de entraves comerciais. O sistema internacional de comércio mostra-se complexo e não suporta a existência de uma única nação na função de liderança e administração dos problemas internacionais de comércio. A



globalização por si só ao reduzir as fronteiras entre as nações corrobora a insustentabilidade de uma insegurança dessa natureza.

Assim, a OMC por meio de seu diretor geral e demais setores, em conjunto com os 164 membros, busca por meio das rodadas de negociação, do estabelecimento de painéis e dos demais mecanismos de que dispõe a atuar como mediador imparcial dos entraves comerciais propondo soluções plausíveis de acordo com cada tema e realidade de cada país, respeitando o princípio da igualdade para que se alcancem os propósitos do livre comércio, justo e equilibrado. Em sua visão, isso implica a melhoria na qualidade de vida de todos, um dos pontos destacados pela organização em seu preâmbulo.

O surgimento de novas rodadas de negociação, a inclusão de novos membros na OMC e os novos temas na pauta de interesse dos países são algumas das mudanças mais visíveis e supostamente necessárias para que a liberalização do comércio e a cooperação comercial sejam alcançados nos mais diversos temas tratados, o que aumenta sua representatividade de acordo, inclusive, com a missão que se propõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BHAGWATI, JAGDISH. **In Defense of Globalization**. New York: Oxford University Press, 2004, 308 pp., Hb, ISBN 0-19-517025-3.

COSTA, Ligia Maura. **OMC: manual prático da rodada Uruguai/ Ligia Maura Costa**. – São Paulo: Saraiva, 1996.

C40. **Déclaration du C40 pour des rues sans énergie fossile**. C40, 2017. Disponível em: <<http://www.c40.org>> Acesso em: 01/10/2018.

Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2016>>. Acesso em 04/04/2018

GATT. **The General Agreement on Tariffs and Trade**. 1947.

GATT. **The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. 1994.



HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 365 p. (Zero à esquerda) ISBN 8532619932.

MANCHERI, Nabeel. **Does the WTO ruling against China on rare earths really matter? East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific**. Tokyo University, out. 2014. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2014/10/30/does-the-wto-ruling-against-china-on-rare-earth-really-matter/>>. Acesso em: 02/04/2018.

MASSARI, Stefania; RUBERTI, Marcello. **Rare earth elements as critical raw materials: Focus on international markets**. Resources Policy, Lecce, n. 38, p.36-43, ago. 2012.

MATTANA, R; JESINSKI, Thais B. **O Comércio Internacional de Terras Raras e sua Importância para as Relações Internacionais**. Revista Perspectiva. V.8, n.15 (2015). UFRGS.

NAMIBIA RARE EARTHS INC. **How Are Rare Earths Used?** Disponível em: <<http://www.namibiarareearth.com/rare-earth-industry.asp>>. Acesso em: 04/04/2018.

Relatório Setorial Mineração Lafis (2017). Disponível em: <<https://www.lafis.com.br/economia/setores-da-economia-brasileira/setor-minera%C3%A7%C3%A3o>> . Acesso em 04/04/2018

THORSTENSEN, V. **A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais**. Rev. bras. polít. int. vol.41 no.2 Brasília July/Dec. 1998.

THORSTENSEN, Vera. **OMC - organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001. 517 p. ISBN 8571292906

WTO. DS431: **China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 28/03/2018.

WTO. **The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947): (Article XVIII — XXXVIII)**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm>. Acesso em: 02/04/2018.