

# MULTILATERALISMO COMERCIAL EM XEQUE: QUE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI?

Ivan Tiago Machado Oliveira\*  
Vera Thorstensen\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema multilateral de comércio, criado no pós-Segunda Guerra, ganhou robustez institucional com o fim da Rodada Uruguai, quando foi instituída a Organização Mundial do Comércio (OMC) com a criação de um “tribunal” diplomático-jurídico para a solução de controvérsias. O lançamento da Rodada Doha, em 2001, criou expectativas de que o multilateralismo comercial ganhasse ainda mais força enquanto regulador do comércio internacional com o estabelecimento de novas regras e procedimentos relacionados ao comércio e às políticas públicas a este vinculadas. Contudo, com as dificuldades encontradas em se concluir a rodada e as mudanças observadas nas estratégias de negociação comercial das principais potências comerciais, com o aumento de acordos preferenciais, criou-se um ambiente de crescente questionamento do papel do multilateralismo na ordem comercial mundial. Paralelamente, com a pressão de diversos segmentos da sociedade para que se solucionassem alguns dos maiores problemas globais relacionados ao meio ambiente e ao clima ou à fome e à pobreza, diversas organizações e agências internacionais foram fortalecidas para buscarem soluções e coordenarem ações também de forma global. Muitas dessas instituições passaram a desenvolver regras que, ou utilizam o comércio como uma forma de implementação de seus objetivos, ou afetam direta ou indiretamente as atividades comerciais.

Com base nessa constatação, este artigo visa analisar os desafios da regulação multilateral à luz do impasse em Doha em sua interface com a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e as mudanças na estratégia de regulação das potências comerciais, bem como a fragmentação da regulação internacional derivada de inúmeras instituições internacionais que também afetam o comércio. Em síntese, pretende-se analisar como o regime multilateral do comércio está sendo colocado em xeque e apresentar cenários possíveis para a regulação do comércio internacional no século XXI.

---

\* Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

\*\* Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), coordenadora do Centro do Comércio Global e pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

## 2 A EVOLUÇÃO DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

O regime multilateral de comércio foi criado no pós-Segunda Guerra no âmbito da reestruturação mundial promovida pelos Estados Unidos. Com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, e a negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em 1947 (GATT, na sigla em inglês), estabeleceu-se um marco regulatório para a economia internacional e foi definida a estrutura do regime do comércio internacional. Este regime serviu como espaço para negociações multilaterais sobre as regras para o comércio internacional, refletindo diferentes momentos políticos no âmbito de uma série de rodadas de negociações. Inicialmente, a principal forma de liberalização foi obtida pela redução e eliminação de barreiras tarifárias sobre produtos. Ao longo dos anos, as negociações passaram a envolver cada vez mais regulamentos e instrumentos contendo regras sobre práticas comerciais, barreiras não tarifárias e defesa comercial. No contexto de expansão horizontal da temática comercial, quando da Rodada Uruguai de negociações multilaterais, o regime multilateral de comércio passou por transformações marcantes em termos de institucionalização, ao apresentar, como produto central, a OMC em 1995.<sup>1</sup>

Desde seu estabelecimento, a OMC transformou-se na principal fonte de regulação do comércio internacional, que abarca não só as regras do GATT, mas também as regras dos inúmeros acordos aprovados na Rodada Uruguai. A OMC tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico por meio da liberalização do comércio internacional. Uma de suas funções primordiais é servir como fórum negociador de regras para o comércio internacional e assegurar seu cumprimento por meio de um mecanismo eficaz de solução de controvérsias. Desde a criação da OMC, a regulação do comércio passou a abarcar um espectro mais amplo de atividades econômicas: bens (agrícolas e não agrícolas), serviços, propriedade intelectual e investimentos.<sup>2</sup>

Uma das mais importantes inovações institucionais da Rodada Uruguai veio com o reforço do sistema de solução de controvérsias do regime, agora fundamentado na regra do *consenso negativo* e com mecanismos de *enforcement* aprimorados com o *órgão de apelação (OA)* do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).<sup>3</sup> Este órgão é um mecanismo único no sistema internacional, uma vez que medidas consideradas inconsistentes com as regras do sistema multilateral de comércio devem ser modificadas, para não serem passíveis de retaliação comercial pela parte ganhadora. Tal possibilidade dá um poder significativo à OMC e a distingue das demais organizações internacionais que não possuem tal poder de sanção. O OSC é considerado um sistema *sui generis*, uma vez que aplica conjuntamente princípios e práticas tanto do *Civil Law* como do *Common Law*. Sendo assim, apesar de as decisões dos painéis e das apelações só se aplicarem ao caso em disputa, estas são transformadas em jurisprudência do sistema e passam a orientar as futuras decisões do OSC. Como resultado,

1. Para análise em perspectiva histórica sobre o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2007).

2. Para análise detalhada dos acordos da Rodada Uruguai, ver Thorstensen (2001).

3. Com o consenso negativo, para que uma decisão do OSC não seja adotada, todos os seus membros, inclusive o demandante, têm que decidir pela não adoção do relatório, o que garante na prática a aprovação da decisão.

a atual regulação do comércio internacional se baseia não só na análise dos acordos existentes, mas também na interpretação do OA.

### 3 O IMPASSE NA RODADA DE DOHA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A Rodada Doha foi lançada em novembro de 2001, portanto, em uma conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas aos Estados Unidos estavam muito presentes e era incerto o desempenho da economia mundial. O mundo pressionava pela emissão de sinais positivos pela OMC, tendo em vista que um fracasso nas negociações poderia trazer ainda mais pessimismo ao cenário internacional, já bastante negativo. O compromisso alcançado em Doha pelos membros da OMC solucionou o impasse criado pelo não lançamento da Rodada do Milênio em 1999, quando países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) não conseguiram alcançar acordo sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada. Redefinida com a Agenda do Desenvolvimento, a Rodada Doha procurou consenso em torno de se colocar o tema desenvolvimento no centro da rodada.

O tema agrícola é levado ao centro das negociações da rodada, significando novo passo no processo de liberalização do setor, dado os poucos resultados alcançados na Rodada Uruguai. Também na *built-in* agenda encontrava-se o tema de serviços. Paralelamente, a rodada incluiu novo esforço de liberalização de bens não agrícolas, item tradicional das rodadas passadas e de interesse dos PDs com vista aos mercados em expansão dos PEDs. Para contrabalançar os novos avanços nas negociações agrícolas, a União Europeia (UE) incluiu temas de seu interesse como investimentos, concorrência e transparência em compras governamentais, que acabaram sendo excluídos da rodada por insistência dos membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), que viam na criação de novas regras uma diminuição do espaço para políticas industriais. Também foram incluídas novas etapas de negociação para regras de comércio como defesa comercial e acordos regionais. Em paralelo, foi estabelecida a revisão das regras do mecanismo de solução de controvérsias, considerado por todos como a “joia da coroa” da organização. Especial atenção foi dada ao tema desenvolvimento, que passou a constar de forma específica em cada um dos itens do mandato de negociação.

Após quase uma década de intensas negociações e de resultados considerados equilibrados nos principais temas de negociação, a rodada entrou em impasse a partir de 2008, quando o diretor geral da OMC colocou na mesa um pacote de compromissos. São várias as razões que podem explicar o quadro atual da rodada.

De um lado, os Estados Unidos, agora sob comando democrata, depois de longo período republicano, têm demonstrado pouco interesse em mais um esforço de liberalização do comércio, principalmente na área agrícola. Após a crise econômica de 2008, os Estados Unidos vêm enfrentando um sério quadro recessivo e passou a exigir mais esforços dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justificar a conclusão da rodada. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, conquistou uma posição confortável com

os resultados alcançados, e parece satisfeita com o pacote sobre a mesa. De outro lado, os PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras. Na área agrícola formaram o G-20, coordenado pelo Brasil, centrando esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto à exportação quanto domésticos, pelas distorções que causam ao comércio. Na frente de acesso a mercados, formaram o Nama-11 coordenado pela África do Sul, interessado em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida que os PDs liberalizassem seus bens agrícolas. Diante das novas demandas dos Estados Unidos, principalmente de maiores reduções tarifárias em setores considerados sensíveis, os PEDs voltaram a demandar novo esforço na área agrícola para rebalancear o pacote negociador, o que encontra resistência por parte dos influentes *lobbies* agrícolas americanos.

Na área de regras, o tema de maior interesse é o sobre *antidumping*, em que existe grande pressão sobre os Estados Unidos para que aceite alterações no acordo de forma a diminuir a discricionariedade das autoridades investigadoras, além da controvérsia sobre seu método de cálculo da margem de *dumping*, conhecido como *zeroing*.

Na área de serviços, os PDs pediam maior abertura dos PEDs em modalidades de acesso a mercados para os diferentes modos de prestação de serviços, como transfronteira, movimento de consumidores e presença comercial (modos 1, 2 e 3), e os PEDs pediam mais abertura nos mercados dos PDs na modalidade de prestação de serviços por profissionais. Com o crescimento econômico das últimas décadas, no entanto, muitos PEDs já liberalizaram seus setores de serviços, o que torna este tema menos conflituoso na rodada.

Na área de desenvolvimento, pontos importantes da agenda foram acordados como a exclusão de compromissos para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Grande avanço foi conseguido em 2005 com o acordo sobre duas iniciativas importantes. A primeira é a liberalização, por parte dos PDs e dos PEDs interessados, na concessão de importações livres de cotas e de tarifas para os PMDRs, a *Quota Free and Duty Free Initiative*. A segunda é o apoio financeiro às exportações desses países a *Aid for Trade Initiative*. Para os PEDs, várias cláusulas de flexibilidade foram negociadas para bens agrícolas e não agrícolas, via concessões de menores compromissos e prazos mais dilatados: reciprocidade menor que o total em acesso a mercados de bens para os PEDs (*less than full reciprocity*), e maiores flexibilidades para as economias pequenas e vulneráveis como ilhas (*small and vulnerable economies*) e países sem saída para os oceanos (*land locked countries*).

Na verdade, provavelmente, a razão mais significativa que possa explicar o impasse tenha sido a alteração do processo decisório da organização. Nas rodadas passadas, Estados Unidos e UE acertavam suas posições e depois compunham o acordo com os demais países via concessões. O processo decisório se centrava no antigo *Quad*, composto por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. A geometria decisória foi alterada com a emergência de diversos PEDs, tornando o processo negociador mais complexo. Com o sucesso do G-20 agrícola, Brasil, Índia e China foram lançados para o centro das decisões, onde passaram a defender os interesses dos PEDs, tornando o processo negociador muito mais difícil, dada a multiplicidade de interesses em jogo.

Com o impasse da rodada, desde 2008, vários cenários parecem possíveis. O primeiro é a continuação das negociações a espera de outra oportunidade, em algum período que não coincida com os momentos eleitorais nas grandes potências comerciais. O segundo é a suspensão das negociações e, após uma pausa, relançar outra rodada com abertura do mandato para novos temas e, provavelmente, sobre outras bases negociadoras, uma vez que a possibilidade de acordo entre 150 países ou mais se torna cada vez mais improvável. O terceiro é chegar a um acordo em certo número de temas que já estão mais avançados, como facilitação de comércio e pontos da Agenda de Desenvolvimento, como comércio livre de cota e de tarifa para os PMDRs, além da Iniciativa de Ajuda ao Comércio.

Tendo em vista esse quadro negociador, a principal questão que se coloca é a de como ficará a regulação do comércio internacional diante desses cenários. Poderá o regime multilateral de comércio sobreviver à decisão de se suspender a Rodada de Doha ou à conclusão de uma Rodada Doha mínima?

#### 4 OS DESAFIOS AO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

No contexto do comércio internacional, além das negociações e disputas na OMC, outros fenômenos merecem atenção. O primeiro é a fragmentação da regulação do comércio como consequência da multiplicação de outros regimes criados por instituições internacionais que também afetam o comércio. Estes regimes estão sendo criados por inúmeras organizações e órgãos internacionais, responsáveis pela coordenação de ações destinadas a responder às grandes questões globais do mundo atual. Estas instituições respondem a novos anseios e pressões das sociedades e principais potências internacionais, e criam seus próprios regimes, com estruturas e marcos regulatórios diferenciados, como forma de alcançar novos objetivos políticos como os de proteção ao meio ambiente, combate a mudanças climáticas, sustentabilidade, igualdade social e combate à pobreza. Criam-se, assim, regras não diretamente relacionadas ao comércio, mas que afetam as atividades comerciais. O grande problema é a falta de coordenação entre tais regimes, o que fragmenta as regras existentes e cria conflitos entre regimes.

O segundo está relacionado ao fato de que, paralelamente ao regime multilateral, estão se multiplicando quadros regulatórios regionais, bilaterais e não recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de regiões próximas ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais em comum. Esta multiplicação de acordos acaba por criar regimes diferenciados, muitas vezes adotando a tipologia regulatória dos países centrais de cada um desses acordos como nos Estados Unidos e na UE e, mais recentemente, na China e na Índia. A consequência disso é uma segunda fonte de fragmentação do regime de comércio e o enfraquecimento do multilateralismo.

#### 4.1 A fragmentação do regime de comércio por meio da multiplicação de outros regimes internacionais

Para se entender a questão da fragmentação de regimes que afeta o comércio é importante que se identifique a nova agenda de temas internacionais, que acabam interferindo no regime comercial. No mundo de hoje, as atividades ligadas ao comércio compreendem não só exportação e importação de bens agrícolas e industriais, mas também uma ampla gama de serviços que abrangem setores diversos, como financeiro, telecomunicação, transporte, distribuição, construção, turismo, bem como serviços profissionais. É cada vez mais difícil separar atividades econômicas ligadas à produção de bens das relativas à prestação de serviços. Mais ainda, a expansão das atividades econômicas depende não só da interação dos diferentes atores internacionais, como está sujeita a uma série de políticas que refletem determinantes de ordem econômica, que são mais amplos que os ligados ao puro comércio, mas essenciais a sua execução, como regras internacionais e nacionais sobre investimentos, concorrência, direitos de propriedade intelectual, preocupações sobre o meio ambiente e mudança climática, bem como direitos trabalhistas. Finalmente, outras políticas de ordem social também acabam afetando as atividades comerciais, como as de desenvolvimento sustentável, igualdade social, eliminação da pobreza e direitos humanos.

Como resultado, temos a fragmentação de regimes coordenando atividades que procuram dar respostas aos grandes temas globais do mundo atual e que afetam direta ou indiretamente o comércio internacional, cada um deles com marcos regulatórios próprios, com suas estruturas institucionais.

Alguns desses organismos merecem destaque, pois criaram e supervisionam regras de conduta para seus membros que apresentam implicações importantes para a regulação do comércio internacional:

- O FMI, que voltou a desempenhar papel de destaque no cenário internacional após a crise de 2008. Cabe destacar o tema das guerras cambiais e seus impactos nos subsídios ao comércio, que passou a ser examinado não só no FMI, mas também na OMC.
- O Banco Mundial, que apoia o comércio internacional como plataforma para o crescimento sustentável e desenvolvimento. Suas atividades incluem programas de financiamento e assistência técnica que visam a promoção de um sistema de comércio global, a competitividade nas estratégias dos países e reformas nas suas políticas comerciais e de facilitação de comércio. Todas estas com impacto claro e imediato sobre o regime comercial.
- A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), que possui, além do Comitê sobre Comércio, diversos outros comitês que discutem temas diretamente ligados ao comércio (investimentos, concorrência, agricultura, indústria, entre outros).
- A Organização Mundial de Aduanas (OMA), que administra o Sistema Harmonizado de Classificação de Bens, importante instrumento do comércio internacional.
- A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), que tem como função a construção de um quadro de referência normativo para a propriedade intelectual



(PI), além de coordenar sua infraestrutura, ser fonte de informação e coordenar a cooperação internacional na área.

- A Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa promover o direito do trabalho, encorajar as oportunidades de emprego decente, reforçar a proteção social, e fortalecer o diálogo sobre temas relacionados ao trabalho. O tema padrões trabalhistas no comércio internacional é certamente um dos mais relevantes.
- Os Acordos sobre o Meio Ambiente (MEAs). Existem mais de 200 acordos multilaterais, regionais e bilaterais relacionados com o meio ambiente. Cerca de 20 destes contém cláusulas relacionadas ao comércio, ou seja, utilizam o comércio como forma de fazer cumprir os objetivos de conservação e proteção ao meio ambiente.
- A Organização Internacional de Padronização (ISO), que tem como objetivo desenvolver padrões que permitam maior eficiência na produção e na distribuição de bens e serviços. Visa facilitar o comércio entre países, oferecendo base técnica para governos da área, disseminando inovação e oferecendo solução para problemas comuns. A discussão de temas como barreiras sanitárias e fitossanitárias, bem como rotulagem governamental e privada estão no foco de seus trabalhos.
- A Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), suas principais funções são de coordenação de informações de especialistas, coleta e análise de dados sobre agricultura, formulação de políticas agrícolas por especialistas e fornecimento de expertise para os países interessados. A Comissão do *Codex Alimentarius* foi criada para desenvolver padrões alimentares e recomendações com o objetivo de proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas justas de comércio, coordenando os trabalhos sobre padronização de alimentos de organizações governamentais e não governamentais. Os temas: fome, comércio internacional de bens agrícolas e fontes de energia renováveis estão no centro de suas preocupações atuais.

Em síntese, face aos grandes temas globais que preocupam o mundo atual, várias instituições internacionais foram orientadas e outras criadas para coordenar ações que procurem encontrar soluções. Algumas têm o comércio internacional como um de seus objetivos básicos, enquanto outras usam o comércio como forma de fazer cumprir seus objetivos, como é o caso dos acordos sobre meio ambiente e mudanças climáticas. Todas estas desenvolveram regimes próprios, com suas estruturas e marcos regulatórios. A grande questão que se apresenta é a da fragmentação das regras e o crescente número de conflitos entre regimes. Como nenhum desses regimes criou mecanismos de solução de conflitos, quando a disputa envolver comércio esta acabará caindo no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que terá de cumprir um papel para o qual não foi criada, o de “tribunal” internacional de última instância.

#### **4.2 A fragmentação do regime multilateral por meio da multiplicação de regimes preferenciais de comércio (regionais, bilaterais e não recíprocos)**

Paralelamente à regulação multilateral derivada da OMC, ganha crescente importância a regulação preferencial criada pelos acordos de comércio, que incluem acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio como UE e Estados Unidos, com também os acordos negociados por países emergentes, como China, Índia e Rússia, ainda em processo de acesso à OMC.

A multiplicação desses regimes preferenciais afeta diretamente a regulação do comércio internacional, não só porque vem desenvolvendo regras que seguem a OMC, mas também regras que vão além da OMC em áreas como serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs), bem como novas regras para áreas ainda não integradas à OMC como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas. A multiplicação dos acordos preferenciais já permite a identificação de uma nova tipologia de marcos regulatórios, uma vez que a ampliação do número de países com acordos em torno de certos países centrais acaba determinando padrões de regras comuns, que depois podem ser levadas às instâncias multilaterais. Mais ainda, tal multiplicação acaba afetando os interesses de países não participantes, pois os modelos centrados em alguns países centrais acabam por diminuir os graus de liberdade de futuras negociações dos países interessados em integrarem esse grupo.

Os regimes dos acordos preferenciais de comércio já constituem uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados em cerca de 400 acordos pela OMC, e que, como esta organização, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, foram ampliando os temas negociados para diversos temas relacionados ao comércio. Para os temas básicos de comércio, a OMC foi tomada como base. Para os temas nos quais não há regras multilaterais os regimes desenvolveram regras próprias. É essa multiplicação de regras que está criando atualmente novas barreiras ao comércio. Já se avoluma o número de conflitos sobre comércio derivados desta diferenciação de regras.

As sucessivas gerações de regimes preferenciais de comércio foram analisadas e algumas de suas principais características ressaltadas por diversos estudiosos. A primeira geração de acordos se concentrava na redução de barreiras tarifárias. A análise de seus efeitos, seguindo a escola de Viner, examinou os efeitos destes acordos preferenciais na criação de comércio, no desvio dos fluxos comerciais e nos impactos sobre o sistema multilateral. Com a segunda geração de acordos que continham outros temas além de barreiras tarifárias, a análise incluiu diversas teorias econômicas, seguindo a escola de Bagwati, para identificar se os acordos preferenciais de comércio eram blocos de construção (*building blocs*) ou blocos de contenção (*stumbling blocs*) da liberalização do comércio multilateral. A terceira geração de acordos inclui não só temas tarifários e regras sobre o comércio, mas, também, inúmeros temas relacionados ao comércio. A análise desta nova geração de acordos se baseia em nova premissa – de que tais acordos vieram para ficar. Partem, assim, para um exame minucioso de cada um dos acordos preferenciais existentes, examinam suas características e identificam quais regras são derivadas da OMC e quais vão além das regras da OMC, para então realizar análise da compatibilidade destas regras com os princípios da organização e de como as novas regras poderiam ser multilateralizadas.



Entre os principais estudos que seguem esta terceira abordagem, destaca-se o trabalho pioneiro desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo secretariado da OMC, intitulado *Regional Rules in the Global Trading System* (Regras regionais no sistema de comércio internacional), editado por Estevadeordal, Suominen e Teh (2009). O referido estudo desenvolveu um mapeamento analítico das regras regionais e bilaterais em seis temas de comércio: acesso a mercados, defesa comercial, barreiras técnicas, serviços, investimentos e concorrência. Seu objetivo é o de fornecer uma base mais ampla para o debate e para a elaboração de políticas relacionadas aos acordos preferenciais de comércio. A conclusão do estudo lista importantes lições: que os acordos preferenciais de comércio estão se multiplicando e se consolidando; que o regionalismo e o multilateralismo estão sendo construídos simultaneamente; e que os acordos preferenciais de comércio não podem ser ignorados pelo regime multilateral. Mais significativamente, o estudo salienta que os acordos preferenciais de comércio podem ser utilizados como objetivo político, mas também como instrumento de maior liberalização multilateral.

Um segundo estudo relevante é o *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* (Multilateralizando o regionalismo: desafios para o sistema de comércio internacional), editado por Baldwin e Low (2009). Esse estudo despertou a atenção para o fato de que a proliferação de acordos preferenciais de comércio está causando incoerência, custos, instabilidade e imprevisibilidade nas relações do comércio internacional. A ideia básica do estudo é que o emaranhado de acordos comerciais sobrepostos acabará por criar um interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, que se unirão para criar entidades maiores, aproximando-se de um sistema multilateral.

Uma terceira linha relevante de estudos trata de identificar as famílias de acordos, principalmente dos modelos dos Estados Unidos e da UE. Um estudo é o *Beyond the WTO: An anatomy of EU and US preferential trade agreements* (Além da OMC: uma anatomia dos acordos comerciais preferenciais da UE e dos EUA) de Horn, Mavroidis e Sapir (2009). Os autores identificaram as normas existentes nestes acordos e classificaram-nas como regras OMC *plus* (que aprofundam regras multilaterais) e OMC *extra* (que estão além das regras multilaterais). Em seguida, examinaram se tais regras eram juridicamente vinculantes. Os autores concluíram que: *i*) os acordos preferenciais de comércio da UE e dos Estados Unidos vão muito além dos acordos da OMC; *ii*) as regras desses acordos preferenciais de comércio sugerem que UE e os Estados Unidos estão utilizando os acordos para exportarem suas próprias abordagens de regulação; e *iii*) a UE e os Estados Unidos escolheram estratégias diferentes para incluir regras que vão além dos acordos da OMC. Outro estudo é o *The Rise of Bilateralism: comparing European and American FTAs* (O crescimento do bilateralismo: comparando FTAs europeus e americanos) de Heydon e Woolcock (2009). Esse estudo questiona se os acordos bilaterais são baseados em princípios geralmente aceitos, o que pode significar compatibilidade com esforços multilaterais, ou se tais acordos estabelecem padrões distintos que dificultariam uma eventual multilateralização futura.

Estas e outras obras consideram a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio atuais como um sinal claro de que os próprios membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, mas aceitando regras bilaterais, regionais ou não recíprocas. O problema é que essas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio. Existem, nesses acordos, regras já incluídas na OMC (OMC *intra*) como tarifas, *antidumping*, subsídios e valoração, outras mais profundas que as regras da OMC (OMC *plus*) como em serviços, TRIMs e TRIPs e algumas fora do âmbito da OMC (OMC *extra*) como meio ambiente e padrões trabalhistas.

Considerando-se o impasse político para concluir a Rodada de Doha, no momento atual, dois cenários podem ser previstos para o futuro próximo: acordos preferenciais de comércio sendo negociados para reforçar as regras da OMC e permitir uma multilateralização geral das regras, ou, ao contrário, para enfraquecer todo o regime multilateral de regras e tornar a OMC um clube de debates sobre o comércio internacional. A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, ao longo dos anos, e a variedade de regras neles incluídas demonstram uma nova face da fragmentação do regime de comércio e o enfraquecimento do multilateralismo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime multilateral do comércio centrado na OMC enfrenta atualmente um tríplice desafio. O primeiro está relacionado ao impasse da Rodada de Doha, novo ciclo de negociações comerciais, visando à liberalização do comércio com novo foco na agenda de desenvolvimento. A principal questão que se coloca é como o regime multilateral de comércio será afetado diante da suspensão ou conclusão com uma agenda minimalista da Rodada Doha. Diante deste desafio, o foco de atenção passa a ser o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Baseado nos acordos da Rodada Uruguai e nos artigos do GATT, o OSC vem desempenhando com sucesso sua missão, com números significativos a apresentar: 425 painéis, metade resolvido entre as partes, e 150 apelações decididas.<sup>4</sup> Se formos avaliar a eficácia do mecanismo, os números também são significativos: apenas uma dezena de casos continua na agenda do OSC porque ainda não foram implementados satisfatoriamente, o que demonstra a eficácia do sistema – note-se que os Estados Unidos é o membro que aparece nesta agenda com maior frequência. Outro ponto que merece atenção é o ativismo não autorizado por mandato, mas consentido, que os membros da OMC acabaram por atribuir ao OA, diante do impasse negociador para alargar as fronteiras de regulação da organização. Obrigado a dar uma solução para cada disputa apresentada, este órgão não tem se furtado ao direito de interpretar as ambiguidades dos acordos negociados nem de ampliar o campo de aplicação das regras existentes. A questão que se coloca é até quando e até onde esse ativismo consentido será aceito pelos membros da OMC.

4. Segundo os dados da OMC até junho de 2011. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm)>.

O segundo desafio está presente na fragmentação da regulação do comércio diante da multiplicação de regimes internacionais que direta ou indiretamente afetam o comércio. Novos regimes trazem novas regras e com estas surgem os conflitos entre regimes. Um exemplo marcante é a indefinição do FMI diante das guerras cambiais que se transformaram em guerras comerciais. Como a OMC tem regras sobre câmbio, mas estas nunca foram usadas para dirimir conflitos comerciais derivados de distorções cambiais, pergunta-se, até quando os membros afetados aguardarão por soluções do FMI antes de levarem o caso para a OMC? Outro exemplo são os conflitos ambientais envolvendo questões comerciais que já foram parar no OSC: gasolina, golfinhos, tartarugas, pneus, asbestos, entre outros. Em todos estes a OMC deu solução ao conflito baseado em único artigo do GATT, o de exceções gerais (Art. XX) e o regime de comércio saiu fortalecido. A dúvida que se levanta é se a OMC será tão eficaz quando outros conflitos comerciais envolvendo padrões trabalhistas, direitos humanos chegarem as suas portas. Deverá a esta organização assumir o papel de “tribunal” internacional diante do vazio institucional dos demais regimes? A questão que deve ser debatida sobre a fragmentação dos regimes internacionais é a da necessidade de se criar uma coordenação mais efetiva entre seus membros e seus secretariados, com vista a um maior diálogo entre os regimes, bem como de um mecanismo diplomático ou jurídico para dar solução aos conflitos existentes.

O terceiro grande desafio do regime multilateral de comércio é o da fragmentação das regras causadas pela multiplicação dos regimes preferências de comércio. Os acordos regionais vêm se expandindo, no vazio deixado pelo impasse das negociações multilaterais, e vêm desenvolvendo uma rede de regras que envolvem áreas cobertas pela OMC, regras que expandem os limites da OMC e regras que alcançam áreas não cobertas por esta organização.

Novamente crescem as possibilidades de conflitos entre as partes não integrantes dos acordos preferências e com as participantes. Como atuará o OSC diante de disputas que envolvam acordos regionais? As regras básicas sobre o tema estão contidas no Art. XXIV do GATT e no Art. V do GATS, mas os membros da OMC parecem sem interesse político para fortalecerem tais regras. Preferem deixar que o OA se pronuncie sobre o assunto. A questão é como agirá o Órgão de Apelação diante de conflitos de regras sobre temas que não estão cobertos pelas regras multilaterais da OMC. Novamente pode-se esperar que tais conflitos acabem chegando à OMC e pressionando o OSC a assumir um papel para o qual não foi pensado – o de “tribunal” dos regimes de comércio, tanto multilateral quanto preferencial.

Em síntese, quando se indaga sobre qual o quadro regulatório para o século XXI, a resposta apresenta-se clara: *i*) um regime multilateral enfraquecido; *ii*) a multiplicação de regimes internacionais dispersos sem coordenação; e *iii*) a multiplicação de regimes preferenciais de comércio. Diante deste triplo desafio, o único elemento que parece poder resistir à fragmentação das regras é o OSC. Mas até quando? Estão os membros dos diversos regimes conscientes dessa alarmante situação?

## REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing Regionalism**: Challenges for the Global Trading System. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K., TEH, R. (Ed.). **Regional Rules in the Global Trading System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. **The rise of bilateralism**: comparing European and American FTAs. Bern: World Trade Institute, 2009.
- HORN, H.; MAVROIDIS P.; SAPIR A. **Beyond the WTO**: An anatomy of EU and US preferential trade agreements. Bruegel Blueprint Series 7. Brussels: Bruegel, 2009.
- OLIVEIRA, I. T. M. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 217-272, 2007.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)**. Geneva, 1994a.
- . **Marrakesh Agreement establishing the WTO**. Geneva, 1994b.
- . **Results of the Uruguay Round**. Geneva, 1994c.
- . **Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes**. Geneva, 1994d.
- . **Secretariat, CRTA, Transparency Exercise**: NAFTA, EU, Asean. Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- . **Repertory on the Appellate Body**. Geneva, 2005.
- THORSTENSEN, V. **A OMC e as regras do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.