

O MULTISSISTEMA DA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO GLOBAL: PROPOSTA DE NOVO REFERENCIAL TEÓRICO E NOVA METODOLOGIA DE ANÁLISE*

Vera Thorstensen **

RESUMO

Diante da atual complexidade do quadro regulatório sobre o comércio internacional, o objetivo deste artigo é propor uma nova abordagem teórica que permita o exame dos diferentes sistemas de regras que intervêm nas atividades comerciais. Tal abordagem se faz cada vez mais necessária em face dos novos desafios enfrentados na formulação da política de comércio internacional do Brasil.

ABSTRACT

Due to the current complexity of international trade regulatory framework, the aim of this article is to propose a new theoretical approach that allows the analysis of the different systems of rules that intervene in commercial activities. Such approach is necessary in face of the new challenges in formulating the International Trade Policy of Brazil.

1 UMA NOVA ABORDAGEM PARA A REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

As atividades relacionadas ao comércio internacional representam parcela cada vez mais significativa no processo de desenvolvimento do Brasil. No cenário mundial, o País ocupa posição de destaque entre os vinte maiores países exportadores e importadores de bens. No cenário interno, as atividades ligadas ao comércio vêm crescendo e, atualmente, representam cerca de 25% do PIB. A presença do Brasil ainda é menos expressiva na área de serviços, mas sua participação vem aumentando.

O papel do Brasil como ator no cenário da economia internacional vem crescendo, em função de um quadro de desenvolvimento acelerado e de expansão do mercado interno. O País tem se convertido em grande exportador de produtos agrícolas de maior valor agregado, bem como de diversificado rol de produtos industriais. Paralelamente, ao apresentar estabilidade econômica e política, passou a ter presença cada vez mais marcante nos diversos foros econômicos internacionais.

* Contribuíram para este artigo os pesquisadores-assistentes do Centro do Comércio Global e Investimento Adriane Nakagawa e Daniel Fornaziero Segura Ramos. As opiniões defendidas neste artigo são de inteira responsabilidade da autora.

** Professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo (EESP/FGV) e coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento.

A grande questão que se coloca é como definir comércio internacional e que elementos incluir na pauta da política de comércio externo. 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 o financeiro, o de telecomunicações, transporte, distribuição, construção, turismo, bem como serviços profissionais. É cada vez mais difícil separar as 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, mas também está sujeita a uma série de políticas que refletem determinantes de ordem econômica. Estes determinantes mais amplos que os ligados ao puro comércio, mas essenciais a sua execução, como regras internacionais e nacionais sobre investimentos, concorrência, direitos sobre a propriedade intelectual, preocupações sobre o meio ambiente e mudança climática, direitos trabalhistas e direitos humanos. Vale frisar, ainda, o papel da regulação do comércio das transnacionais e seus impactos nas cadeias produtivas mundiais. Esta é a visão global da governança do comércio internacional, que está redefinido como comércio global.

No mundo atual, os impasses e conflitos políticos e econômicos passaram a ser dirimidos por um amplo espectro de normas ou regras negociadas entre os principais atores internacionais e, mais recentemente, envolvendo um número expressivo de países. Com regras arduamente acordadas, mecanismos de supervisão do cumprimento destas regras e sistemas político-jurídicos (diplomático-jurídicos) de solução de conflitos, a estabilidade e previsibilidade das regras do sistema internacional vêm permitindo períodos mais longos de crescimento econômico.

Desde a década de 1950, e ao longo dos últimos anos, as negociações dos diferentes marcos regulatórios do comércio global vêm sendo realizadas em distintos foros. O marco mais abrangente, em termos de número de partes envolvidas e de evolução no tempo, é o sistema multilateral de comércio, iniciado com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e que tem hoje a Organização Mundial do Comércio (OMC) como quadro de referência. Paralelamente, ao longo dos anos, vem se multiplicando um número expressivo de quadros regulatórios regionais, bilaterais e não recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de diversas regiões do globo ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais mais intensos. Finalmente, os grandes parceiros internacionais também definem marcos regulatórios sobre o comércio ao estabelecerem políticas próprias, seguindo e ampliando os marcos multilaterais e preferenciais, sob pressão dos principais agentes políticos e econômicos.

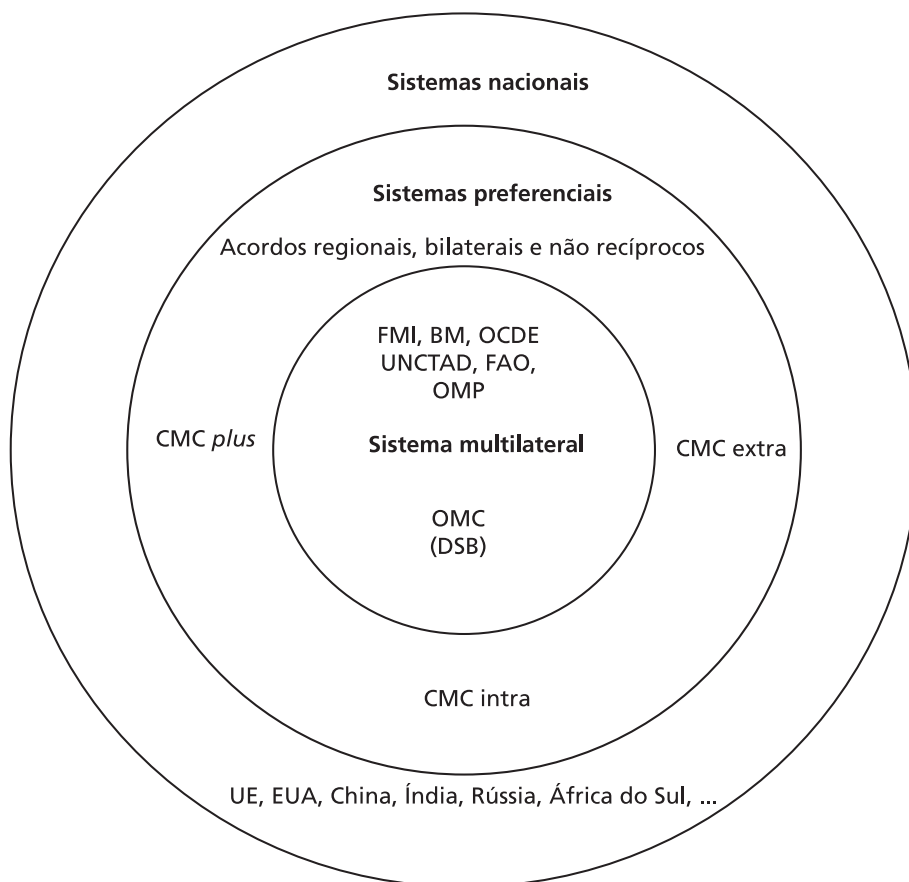
Esses três grandes sistemas de regras envolvem as mais diversas áreas de atuação da governança global, relacionadas ao comércio ou que, mesmo que não dire-

tamente relacionadas ao comércio, acabem por afetá-lo. Todos estes elementos têm efeitos diretos na formulação da política de comércio externo dos diferentes países, assim como nas decisões estratégicas dos agentes econômicos. Sob esta ótica, tanto governos quanto produtores setoriais passam a acompanhar mais atentamente a evolução de quadros regulatórios definidos no âmbito multilateral, bem como as regulações negociadas nos âmbitos preferenciais (regionais, bilaterais, não recíprocos) e certas políticas nacionais que possam afetar a definição da política de comércio externo de cada país e a competitividade dos setores produtivos. A análise dos temas ligados ao comércio internacional e ao investimento exige, assim, uma visão mais ampla, ou seja, uma visão multissistêmica do comércio global.

Em síntese, as questões mais relevantes na área do comércio global e do investimento passam a exigir não só um referencial teórico mais abrangente, mas também uma metodologia de análise mais integrada, que considere as diversas fontes de regulação internacional do comércio. Assim, o objetivo deste artigo é oferecer uma nova proposta de abordagem conceitual para o estudo da regulação do comércio – por meio do multissistema de regulação do comércio global –, e uma nova metodologia de análise para setores ou produtos específicos – a análise transversal da regulação do comércio global.

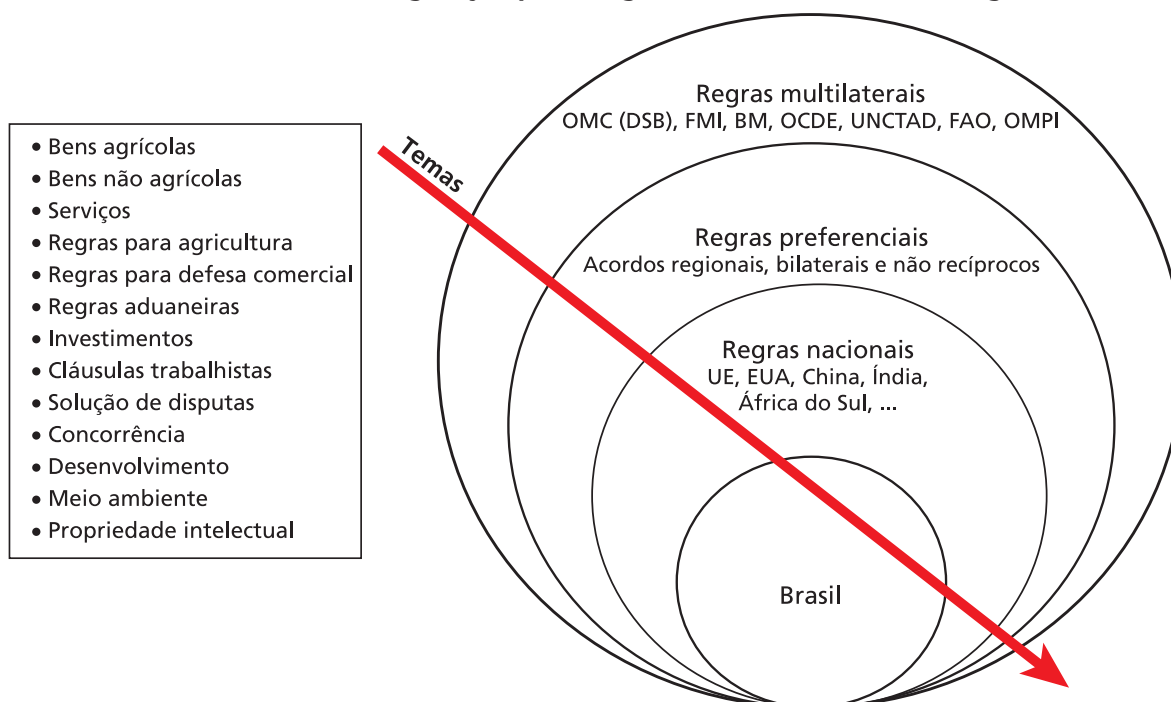
Em outras palavras, o novo referencial teórico, o multissistema do comércio global, deve abranger as regras do sistema multilateral, incluindo: *i*) a Organização Mundial do Comércio (OMC) e demais organizações e convenções internacionais direta ou indiretamente relacionadas ao comércio, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas afiliadas – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Organização Internacional do Trabalho (OIT); United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) etc.; *ii*) os sistemas preferenciais (regionais, bilaterais, não recíprocos) centrados nos grandes polos econômicos; e *iii*) os sistemas nacionais, incluindo as políticas de comércio, as estruturas decisórias e os instrumentos dos principais parceiros do comércio internacional (figura 1).

FIGURA 1
Multissistema da regulação do comércio global



A análise setorial transversal, por sua vez, deve destacar as particularidades do quadro regulatório para cada um dos grandes temas do comércio internacional – agrícola, não agrícola e serviços – e as especificidades das regras para cada setor, entre elas, regras aduaneiras, regras de defesa comercial e regras contra barreiras técnicas (figura 2).

FIGURA 2

Análise transversal da regulação para os grandes temas do comércio global

Só após essa análise abrangente é que cada país, inclusive o Brasil, estará preparado para formular sua política comercial, definir a estrutura e os instrumentos de comércio e avaliar os impactos de tais regras para os interesses brasileiros.

Diante desse quadro, cresce o imperativo de se formar uma nova geração de especialistas na área do comércio internacional e do investimento, integrando estudantes de economia, direito, administração e relações internacionais, bem como reformulando os cursos de pós-graduação na área. Também seria necessária a criação de novos foros de discussão entre governo, empresários e acadêmicos sobre as questões mais prementes de governança global que afetam o comércio internacional.

2 O MULTISSISTEMA DE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO GLOBAL

Uma visão integrada da regulação do comércio global, sob essa ótica, passa a abranger não apenas a análise em sequência dos diferentes sistemas de regulação que definem o comércio internacional – incluindo temas diretamente ligados ao comércio, temas relacionados ao comércio e temas que afetam o comércio –, mas também, e sobretudo, uma maior compreensão dos efeitos cruzados entre os diversos sistemas: *i)* o sistema multilateral-plurilateral, criado por meio de negociações internacionais entre membros de organizações internacionais e/ou tratados internacionais negociados por uma parcela significativa de países; *ii)* os sistemas preferenciais (regionais, bilaterais, não recíprocos), negociados pelas partes de acordos comerciais de diferentes níveis de integração econômica; e *iii)* os sistemas nacionais de comércio externo, negociados

internamente pelos principais parceiros internacionais, e definidos por suas políticas de comércio externo.

Cada sistema de definição de regras compreende uma estrutura própria de negociação, de tomada de decisão, de abrangência de temas, da supervisão de sua implementação e de resolução de conflitos.

A complexidade de todo esse quadro regulatório está no fato de cada sistema ter sido criado em diferentes períodos de tempo, refletindo graus de influência variados e poder econômico dos diversos atores internacionais, além da interação entre as economias de cada país.

2.1 Os sistemas de regulação do comércio global

Para obter uma ideia mais detalhada dos diferentes sistemas, examinar-se-á, em sequência, cada uma das três principais estruturas regulatórias do comércio global, para, então, examinar como os sistemas se cruzam na definição das regras que afetam os principais temas do comércio global.

Talvez a parte mais desafiadora da análise do multissistema do comércio global seja a questão do conflito de normas, uma vez que os acordos foram negociados em períodos diferentes, envolvendo números diversos de partes e abrangendo uma variedade distinta de temas.

A expansão e proliferação dos acordos preferenciais, a par do crescimento em importância dos temas relacionados ao comércio e às barreiras não tarifárias presentes no âmbito preferencial e nacional, intensificaram a possibilidade de conflitos entre as normas presentes nos três níveis do multissistema do comércio global. Apenas a análise profunda das regras contidas em cada sistema poderá fornecer informações reais sobre a existência e o impacto dos conflitos, bem como oferecer soluções.

2.1.1 Sistema multilateral e plurilateral do comércio

A estrutura e as regras do sistema multilateral representam o nível mais abrangente de participação na regulação do comércio. É formado por tratados e convenções internacionais negociados por um número significativo de países, que criam organizações ou organismos para a implementação e supervisão das regras negociadas, e determinam o foro para futuras negociações. Várias vezes, consensos são alcançados por um número menor de partes por meio de acordos ditos plurilaterais, que também merecem atenta análise, uma vez que suas implicações passam a ser relevantes para as partes não envolvidas.

A organização mais relevante como fonte de regulação multilateral de comércio é a OMC, que evoluiu a partir do GATT. Outras organizações

relevantes, estabelecidas a partir do GATT, foram o FMI e o BM, instituições de Bretton Woods, criadas após a Segunda Guerra Mundial como base de um sistema econômico multilateral. Outras organizações e organismos relevantes, visto que suas resoluções impactam diretamente as regras do comércio, são: OMA; Ompi e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); além de organizações ou organismos com interesses diversos de países desenvolvidos e em desenvolvimento como a OCDE e a UNCTAD. Entre os organismos específicos, devem ser incluídos: ISO e Codex Alimentarius. Outros tratados e convenções, por incluírem regulação que afeta o comércio, também devem ser analisados, entre eles: OIT; MEAs, ou acordos sobre o meio ambiente, que incluem regras sobre o comércio; e a UNFCC, sobre mudanças climáticas.

Três organizações, listadas a seguir, merecem destaque.

- OMC – Organização Mundial do Comércio: é a principal fonte de regulação do comércio internacional. Abrange as regras do GATT desde seu estabelecimento, em 1947, até as regras dos acordos aprovados na Rodada Uruguai (1986-1994) e no Acordo de Marrakech. A atual rodada de negociações, a Rodada de Doha, iniciada em 2001, mas ainda não encerrada, contém importantes reformas para o sistema comercial e, mesmo não estando ainda concluída, constitui importante indício do teor das regras a serem acordadas.

A OMC tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico por meio da liberalização do comércio internacional. Sua função principal é negociar regras para o comércio internacional, assegurando seu cumprimento por meio de um mecanismo eficaz de solução de controvérsias. Durante os anos do GATT, a principal forma de liberalização foi obtida em rodadas de negociações, via redução de tarifas ou eliminação de barreiras tarifárias sobre produtos. Ao longo dos anos, a liberalização do comércio passou a envolver cada vez mais regulamentos e instrumentos que contivessem regras sobre práticas comerciais, barreiras ao comércio e defesa comercial. Com a criação da OMC, em 1995, a regulação do comércio passou a abarcar um espectro mais amplo de atividades econômicas: *i*) bens (agrícolas e não agrícolas); *ii*) serviços, por meio do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – GATS); *iii*) propriedade intelectual, com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs); e *iv*) investimentos, por meio do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMs), do GATS e de subsídios.

Ainda no âmbito da OMC, por suas implicações diretas no comércio internacional, destaque deve ser dado às decisões dos painéis e do Órgão de Apelação (OA) do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Tal órgão é um mecanismo único no sistema internacional, visto que garante que medidas consideradas inconsistentes com as regras do sistema multilateral do comércio sejam modificadas para não serem passíveis de retaliação comercial pela parte ganhadora. Esta possibilidade concede 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, são transformadas em jurisprudência do sistema e passam a orientar as futuras decisões do Órgão de Solução de Controvérsias. Como resultado, a regulação do comércio internacional, atualmente, baseia-se não só na leitura dos acordos existentes, mas também na interpretação do Órgão de Apelação. O conhecimento e a análise de tal jurisprudência se tornam, assim, essenciais para o entendimento da regulação multilateral.

- FMI – Fundo Monetário Internacional: uma das instituições criadas em 1944, no pós-Guerra, tem como objetivos fortalecer a cooperação monetária internacional e a estabilidade das taxas de câmbio; assegurar a estabilidade financeira por meio de recursos para o equilíbrio dos balanços de pagamentos; facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento sustentável; e reduzir a pobreza. Atualmente conta com 187 membros. O FMI oferece orientação e financiamento para membros em dificuldade econômica e para países em desenvolvimento atingirem estabilidade macroeconômica. Uma de suas principais funções é o acompanhamento do sistema monetário internacional, com vistas a garantir a estabilidade das taxas de câmbio e encorajar os membros a eliminarem restrições cambiais que afetem o comércio. A princípio o sistema estava baseado no padrão ouro, mas, a partir da crise dos anos 1970, os países passaram a adotar diferentes políticas cambiais, o que torna a tarefa de supervisão muito mais complexa.

O FMI voltou a desempenhar papel de destaque no cenário internacional após a crise de 2008, quando seus principais membros acordaram não só o reforço dos recursos do fundo, mas também uma reforma do seu sistema de decisão, dando maior peso para os países emergentes.

Para desempenhar a função de acompanhamento do FMI, cada membro concorda em submeter suas políticas econômicas e financeiras

ao exame da comunidade internacional; assume o compromisso de adotar políticas que conduzam a um crescimento econômico ordenado e à estabilidade dos preços; evita a manipulação das taxas de câmbio para obter vantagens competitivas desleais (*unfair*); e fornece dados econômicos. O monitoramento do fundo tem como objetivo a identificação de problemas que possam causar instabilidade financeira e econômica. Conforme previsto no Artigo IV do acordo sobre o FMI, as consultas no âmbito do Artigo incluem a análise, pelo corpo técnico do fundo, da situação econômica de cada país, que depois é discutida no Comitê Executivo, para posteriormente ser apresentada a todos os membros.

Com a recente discussão sobre os efeitos das desvalorizações cambiais de importantes parceiros internacionais como China e EUA, o tema das guerras cambiais e seus impactos de “subsidição” ao comércio passou a ser examinado não só no FMI, mas também na OMC.

- BM – Banco Mundial: criado com o FMI, então como Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), atualmente, é uma instituição dedicada ao desenvolvimento e importante fonte de financiamento e assistência técnica para países em desenvolvimento. Tem como missão o combate à pobreza por meio de recursos, conhecimento, capacitação técnica e incentivos a parcerias entre os setores público e privado. O Grupo BM possui 187 membros e, além do banco, conta também com a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), dedicada aos países de menor desenvolvimento; a Corporação Internacional de Finanças (CIF); a Agência Multilateral de Garantia do Investimento (AMGI); e o Centro Internacional de Solução de Controvérsias de Investimentos.

Essas cinco instituições fornecem empréstimos para países em desenvolvimento com juros reduzidos, créditos sem juros e doações para investimentos em educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento financeiro, agricultura, administração do meio ambiente e recursos naturais.

O Grupo Banco Mundial apoia o comércio internacional como plataforma para o crescimento sustentável e o desenvolvimento, via programas de financiamento e assistência técnica que objetivam a melhoria da competitividade global dos países. Tais programas visam à promoção de um sistema de comércio global que apoie o desenvolvimento, inclua a competitividade nas estratégias dos países e encoraje reformas nas políticas comerciais e de facilitação de comércio, no âmbito da área de ajuda para o comércio (*aid for trade*).

2.1.2 Sistemas preferenciais de comércio (regionais, bilaterais e não recíprocos)

Paralelamente à regulação multilateral derivada da OMC, ganha crescente importância a regulação preferencial criada pelos acordos preferenciais de comércio, os quais incluem acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio, como União Europeia (UE) e EUA, e acordos negociados por países emergentes como China, Índia, África do Sul e Brasil, além da Rússia, ainda em processo de acesso à OMC.

O conhecimento de tal regulação é importante não só porque apresenta regras além das estabelecidas pela OMC em várias áreas como serviços, propriedade intelectual e medidas de comércio, relacionadas ao investimento, mas também por incluir regras para áreas ainda não integradas à OMC, como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas.

Também é importante a análise cuidadosa da tipologia dos acordos preferenciais negociados por parceiros relevantes, visto que a ampliação do número de países com acordos em torno de um eixo acaba determinando padrões de regras que depois serão levadas às instâncias multilaterais. Mais ainda, quando um número significativo de países segue certo modelo de acordo, diminuem os graus de liberdade para a negociação posterior de países interessados em integrarem tal grupo.

Assim, o sistema de regulação dos acordos preferenciais de comércio engloba uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimando-se cerca de 400 acordos firmados pela OMC, que, assim como a OMC, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, quer seja pela liberalização do comércio, quer seja pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou a redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, contêm uma rica variedade de regras sobre diversos aspectos do comércio internacional, tendo a OMC como base, mas também abrangendo outras áreas em que a OMC ainda não acordou regras comerciais.

Assim como as gerações de acordos preferenciais de comércio, a literatura também evoluiu e se multiplicou. A primeira geração de estudos, seguindo a escola de Viner, concentrou-se nos efeitos dos acordos preferenciais de comércio sobre a criação de comércio, o desvio de fluxos comerciais e o sistema multilateral. A segunda geração desenvolveu diversas teorias econômicas 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 geração atual de estudos parte dessas abordagens, mas foca no mundo real: analisa cada um dos acordos preferenciais de comércio existentes, examina suas características e identifica quais regras são derivadas da OMC e quais vão além para, então, realizar uma análise da compatibilidade destas regras com os princípios da OMC e de como as novas regras poderiam ser multilateralizadas.

Entre os principais estudos que seguem essa terceira abordagem, destaque-se o trabalho pioneiro desenvolvido pelo 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 fornecer uma base mais ampla para o debate e para a elaboração de políticas relacionadas aos acordos preferenciais de comércio. A conclusão do estudo relaciona importantes lições: *i)* os acordos preferenciais de comércio estão se multiplicando e se consolidando; *ii)* o regionalismo e o multilateralismo estão sendo construídos simultaneamente; e *iii)* os acordos preferenciais de comércio não podem ser ignorados pelo sistema 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). Este 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, os quais se unirão para criar entidades maiores, aproximando-se de um sistema multilateral.

Um terceiro estudo relevante trata de famílias de acordos, principalmente dos modelos da UE e da CE. Em *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), Horn, Mavroidis e Sapir (2009) identificaram as normas existentes nestes acordos, classificando-as como regras OMC *plus* (que aprofundam regras multilaterais) e OMC extra (que estão além das regras multilaterais). Em seguida, examinaram também se tais regras eram juridicamente vinculantes. Os autores concluíram que: *i)* os acordos preferenciais de comércio da UE e dos EUA vão muito além dos acordos da OMC; *ii)* as regras desses acordos preferenciais de comércio sugerem que UE e os EUA estão utilizando os acordos para exportarem suas próprias abordagens de regulação; e *iii)* a UE e os EUA escolheram estratégias diferentes para incluir regras que vão além dos acordos da OMC. Um quarto estudo é o *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements* (O aumento do bilateralismo: comparando estratégias americanas, europeias e asiáticas de acordos preferencias), de Heydon e Woolcock (2009). Este estudo questiona se

os acordos bilaterais são baseados em princípios amplamente aceitos – o que pode significar uma compatibilidade com esforços multilaterais – ou se tais acordos estabelecem padrões distintos, que dificultariam uma multilateralização futura.

Essas e outras obras consideram a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio atuais como um sinal claro de que os membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, mas aceitando regras bilaterais, regionais ou não recíprocas. O problema é que estas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio. Nestes acordos, existem regras já incluídas na OMC (OMC *intra*), outras mais profundas que as regras da OMC (OMC *plus*) e algumas fora do âmbito da OMC (OMC *extra*). 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 ou, ao contrário, para enfraquecer todo o sistema 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 que um exercício de análise sistemática dos principais acordos preferenciais de comércio existentes seria de grande interesse para os formuladores da política de comércio externo do Brasil, os principais agentes do comércio exterior, os setores produtivos, e, ainda, para acadêmicos interessados na área.

2.1.3 Sistemas nacionais de comércio

Em sequência, a análise da regulação do comércio global deve examinar o amplo sistema de regras derivadas dos marcos regulatórios nacionais dos principais atores internacionais, como União Europeia, Estados Unidos da América, China, Índia, África do Sul, Rússia e demais países de interesse.

Tal análise deve identificar como as regras nacionais internalizaram as regras multilaterais e preferenciais, e também como as demais políticas definidas por tais parceiros podem afetar o comércio internacional de terceiros países. Essas regras podem interferir no comércio criando barreiras às exportações, bem como afetando a produção doméstica, via importações. São exemplos as regras de Registro, Avaliação, Autorização e Restrição de Substâncias Químicas (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical Substances – REACH) da UE para químicos, as possíveis regras dos EUA e as regras já definidas pela UE para comércio e mudanças climáticas, ou, ainda, as regras em negociação do Acordo Comercial Anticontrafação (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA) sobre proteção à propriedade intelectual.

A análise dos sistemas nacionais deve incluir alguns importantes aspectos:

- principais características da formulação da política de comércio externo de cada parceiro: que órgãos do governo estão presentes na sua definição, como se articulam os setores privados, como são definidos os interesses nacionais;
- principais instrumentos de política de comércio externo: níveis tarifários, medidas de defesa comercial, barreiras não tarifárias;
- elementos relevantes de outras políticas relacionadas ao comércio (investimento, propriedade intelectual, concorrência); e
- elementos relevantes de outras políticas que afetam o comércio (meio ambiente, padrões trabalhistas, direitos humanos).

Tal análise permitirá a identificação do quadro regulatório nacional dos parceiros mais significativos e possibilitará um exame de como tais países se articulam para levar aos sistemas preferenciais e ao sistema multilateral as regras que consideram relevantes para defenderem seus interesses. Mais ainda, tal exame deve prosseguir com a análise da compatibilidade de cada regra com os princípios e acordos da OMC e, se for o caso, levantar a questão no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

3 ANÁLISE TRANSVERSAL DA REGULAÇÃO DOS GRANDES TEMAS DO COMÉRCIO GLOBAL

Uma vez definidos os três grandes sistemas do comércio global, o passo seguinte é a análise transversal destes sistemas para cada um dos grandes temas do comércio internacional. Tal se justifica porque os três sistemas formam um quadro de regulação do comércio global que permeia e constrange toda a atividade comercial, devendo ser analisado de maneira transversal, abarcando toda a regulação pertinente.

A análise transversal deve incluir não só os princípios gerais e as regras do GATT e da OMC, referentes à nação mais favorecida, ao tratamento nacional, à transparência, mas também a jurisprudência criada nos casos levados ao Órgão de Apelação, uma vez que cada tema ou setor do comércio global terá uma aplicação específica de cada princípio. Tais temas devem incluir os listados a seguir.

Tema 1 – Bens agrícolas e regras para o comércio de bens agrícolas

O Brasil se transformou, nos últimos anos, em um dos mais importantes exportadores de bens agrícolas mundiais de maior valor agregado. Tal posição permitiu-lhe participar de forma decisiva em fóruns internacionais concernentes ao setor,

como na OMC, no âmbito das negociações sobre agricultura, na FAO, quando das discussões sobre fome, e na UNFCCC, nas discussões sobre mudança climática. Grande produtor de fontes alternativas de energia, o Brasil vem tendo cada vez maior interesse em ser ouvido nas discussões sobre desenvolvimento sustentável.

Como grande exportador, o Brasil tem interesse em acompanhar em detalhes as negociações e a elaboração de regras referentes ao acesso a mercados, bem como sobre qualidade de produtos e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias, que vêm se transformando em verdadeiras barreiras protecionistas nos países de maior relevo para as exportações brasileiras.

Exemplos de como o Brasil pode utilizar com sucesso o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, como forma complementar das negociações internacionais, são os principais casos de conflito comercial relativos à agricultura, bem como os casos sobre açúcar e algodão, que estabeleceram entendimentos importantes sobre regras referentes ao setor agrícola.

Sendo assim, o entendimento e a utilização do quadro da regulação internacional sobre agricultura passaram a ser tarefa prioritária para o setor.

A primeira fase da análise deve incluir o exame do quadro regulatório multilateral, iniciando-se pelas regras do GATT, seguindo para o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e incluindo os principais avanços em negociação na Rodada de Doha, como sinalização de futuras regras. O exame deve incluir os casos paradigmáticos sobre agricultura levados ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e as decisões dos painéis e do Órgão de Apelação que vêm completando a interpretação dos acordos. A segunda fase deve incluir a regulação que está sendo negociada pelos principais atores internacionais nos seus acordos regionais e bilaterais de comércio, principalmente os centrados na UE, EUA, China e Índia. A terceira fase deve incluir a análise do quadro regulatório dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul. A quarta fase da análise, para finalizar, deve incluir o impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras referentes ao setor agrícola.

De modo mais detalhado, a análise transversal da regulação dos bens agrícolas deve abranger:

- regras multilaterais sobre o comércio agrícola estabelecidas nos principais artigos do GATT – Artigo 1º (nação mais favorecida), Artigo 2º (listas de compromissos), Artigo 3º (tratamento nacional) e Artigos 11 e 13 (restrições quantitativas);
- acordo de agricultura da OMC e regras sobre acesso a mercados, apoios internos e subsídios a exportações;

- textos em negociação da Rodada de Doha que permitem uma boa visão das novas regras a serem acordadas na área de agricultura e subsídios à pesca;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo os casos do algodão, açúcar e frangos, levantados pelo Brasil e considerados de interesse sistêmico;
- acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil, como EUA, UE, China, Índia e África do Sul, via normas e padrões para produtos agrícolas;
- acordos sobre barreiras técnicas ao comércio, inspeção pré-embarque, regras de origem, licença de importações e compras governamentais e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil;
- acordos negociados no âmbito do *Codex Alimentarius e seus impactos sobre o comércio*;
- regulação estabelecida por EUA, UE, China, Índia, África do Sul e Mercosul nos seus principais acordos preferenciais (regionais, bilaterais, não recíprocos), com ênfase para regras de origem preferenciais;
- quadro regulatório dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras do setor agrícola.

Tema 2 – Bens não agrícolas (industriais, minerais e da pesca)

O Brasil também é produtor e exportador de bens de diferentes graus de valor adicionado, como minerais, produtos químicos, têxteis, automóveis e aeronaves. De forma diversa do que ocorre no setor agrícola, em que as importações são reduzidas, a área industrial se defronta com acirrada concorrência de produtores externos, principalmente chineses. Sendo assim, é interesse do Brasil conhecer e utilizar regras internacionais para abrir mercados e defender-se de importações consideradas desleais.

O exame do quadro regulatório do comércio internacional deve incluir os artigos do GATT, os artigos referentes ao acesso a mercados da OMC, os diversos acordos relativos à regulação das atividades aduaneiras (valoração, licença de importações e regras de origem não preferenciais), além das regras sobre barreiras técnicas, tema que vem recebendo cada vez mais atenção no cenário internacional. No passo seguinte, a análise deve seguir para o quadro preferencial dos acordos

regionais, bilaterais e não recíprocos e, em seguida, para os quadros regulatórios nacionais dos principais parceiros internacionais. Para finalizar, deve incluir o impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras referentes ao setor não agrícola.

As regras da OMC vêm passando por significativo processo de interpretação pelos painéis e Órgão de Apelação do mecanismo de solução de controvérsias. Sendo assim, é relevante uma escolha criteriosa e a análise de casos considerados com implicações sistêmicas.

A análise transversal da regulação dos bens não agrícolas deve incluir:

- principais artigos do GATT relevantes para as áreas industriais, minerais e da pesca – Artigo 1º (nação mais favorecida), Artigo 2º (listas de compromissos), Artigo 3º (tratamento nacional), Artigo 5º (liberdade de trânsito), Artigo 7º (valoração aduaneira), Artigo 11º e 13º (restrições quantitativas);
- textos em negociação relativos ao Acordo sobre Acesso a Mercados da Rodada de Doha;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área;
- acordos sobre barreiras ao comércio, inspeção pré-embarque, regras de origem, licença de importações, compras governamentais e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil;
- acordos negociados no âmbito da Organização Internacional para a Padronização (International Organization for Standardization – ISO) sobre normas e padrões internacionais;
- regulação estabelecida pelos EUA, UE, China, Índia, África do Sul e Mercosul nos seus principais acordos preferenciais, com ênfase para regras de origem;
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia, África do Sul e Mercosul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras: setor industrial, setor extrativo mineral e setor da pesca.

Tema 3 – Regras de defesa comercial: *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas

Com o crescimento do comércio internacional, também aumenta o interesse dos parceiros internacionais por medidas de defesa comercial como *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas. O conhecimento detalhado de tais

regras é cada vez mais relevante, não só como instrumento de defesa no caso de dano à indústria nacional, mas também nos casos em que são utilizadas contra exportações brasileiras.

Os temas de defesa comercial vêm recebendo uma atenção especial dos painéis e Órgão de Apelação da OMC. Uma parcela significativa dos casos decididos no OSC é referente à área de defesa comercial. Assim, é relevante uma escolha criteriosa dos casos mais relevantes, bem como uma análise aprofundada. Entre eles, merece atenção especial os casos referentes ao método de zeragem (*zeroing*) utilizado na determinação de *dumping*, em que o OA vem decidindo contra as diversas práticas dos EUA.

Exame especial deve ser feito ao tema dos subsídios e suas diferentes modalidades, como subsídios proibidos ou subsídios passíveis de medidas compensatórias. O exame das decisões dos painéis e do Órgão de Apelação da OMC permitirá um entendimento mais detalhado das medidas praticadas pelos demais parceiros internacionais que foram consideradas incompatíveis com as regras da OMC, devendo ser descontinuadas, ou daquelas passíveis de direitos compensatórios. Tal conhecimento pode ser de interesse na formulação de diversas políticas de comércio internacional, industrial e de desenvolvimento, assim como de defesa comercial. Especial atenção deve ser dada aos casos sobre aeronaves (grande e médio porte).

Com o advento da crise internacional de 2008, vários países passaram a subsidiar suas atividades industriais, o que certamente afetará as atividades exportadoras. O exame das regras internacionais sobre subsídios permitirá ao Brasil estar preparado para acionar estes países, quando tais subsídios passarem a afetar as exportações para mercados de seu interesse.

A análise transversal da regulação das regras de defesa comercial deve incluir:

- principais artigos do GATT relevantes para a área de defesas comercial: Artigo 6º (*antidumping* e medidas compensatórias), Artigo 16º (subsídios) e Artigo 19º (salvaguardas);
- acordos sobre *antidumping*, subsídios e salvaguardas da OMC;
- textos em negociação sobre os acordos de *antidumping* e subsídios da Rodada de Doha;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso aeronaves entre Brasil e Canadá, e entre EUA e UE, considerados casos com implicações sistêmicas;
- regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais (inclusão pelos EUA de cláusula sobre zeragem em *antidumping*);

- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 4 – Serviços

As atividades referentes ao comércio internacional de serviços vêm crescendo de forma mais acelerada que o comércio de bens e vêm representando parcela cada vez mais significativa na balança comercial dos grandes parceiros internacionais. O quadro regulatório internacional na área é mais recente que o de bens e só foi incluído na OMC com a Rodada Uruguai. No entanto, a liberalização do setor tem se acelerado de forma autônoma, por pressão da demanda doméstica dos avanços tecnológicos.

Setores como o financeiro, o de telecomunicações, turismo, transporte, construção civil, serviços profissionais, entrega rápida, entre outros, vêm ocupando, com suas atividades, parcela cada vez maior no contexto internacional, o que cria uma necessidade especial para o conhecimento da regulação internacional dessa área.

São relevantes para a análise os diferentes modos de prestação de serviços: *i)* transfronteira; *ii)* movimento de consumidores; *iii)* presença local; e *iv)* movimento de prestadores. Para cada modo, os países negociaram segmentos de forma diversificada, especificando condições para a sua liberalização. Como o movimento de serviços não é controlado na fronteira, mas via regulação doméstica, o exame do comércio de serviços se torna muito mais complexo que o de bens.

As decisões de painéis e do Órgão de Apelação nessa área é menos densa, mas, assim mesmo, importantes casos foram levados ao OSC na área de telecomunicações e de jogos via internet.

A liberalização de muitos segmentos de serviços está sendo feita de forma acelerada, fora do contexto da OMC, no âmbito dos acordos preferenciais (regionais, bilaterais e não recíprocos) centrados principalmente na UE e nos EUA. Sendo assim, é relevante uma análise mais detalhada dos acordos destes dois blocos, mas também de países de interesse para o Brasil, como China, Índia, Indonésia e África do Sul, além do Protocolo sobre Serviços do Mercosul.

A análise transversal da regulação de serviços deve incluir:

- acordo sobre serviços (GATS) da OMC;
- textos em negociação sobre as novas concessões de liberalização oferecidas na Rodada de Doha;

- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso telecomunicação entre México e EUA e o caso jogos de azar entre Barbuda e EUA;
- regulação estabelecida pelos EUA, UE, China, Índia e África do Sul nos seus principais acordos preferenciais e exame das propostas de liberalização oferecidas nesses acordos;
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul;
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras na área dos serviços.

Tema 5 – Tema relacionado ao comércio: propriedade intelectual

A área da propriedade intelectual vem desempenhando papel de destaque no comércio internacional, tanto pelo comércio do próprio produto do conhecimento, sob a forma da exploração de patentes, quanto pela proteção do conhecimento (marcas, patentes, direito do autor, desenho, entre outras), via comércio internacional. Na OMC, a área é regulada por meio do Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs).

Segmento sensível é o referente à comercialização de fármacos e o trânsito de tais insumos, que foram tratados de forma especial na Decisão Ministerial da OMC sobre Saúde Pública e TRIPs (2001). Casos recentes levados ao Órgão de solução de Controvérsias permitiram que painéis e Órgão de Apelação decidissem questões importantes relacionadas ao TRIPs.

Como na área de serviços, os grandes parceiros internacionais vêm procurando estabelecer regulação mais densa do que a determinada pelo TRIPs por meio de acordos preferenciais de comércio. É relevante, assim, um exame mais detido dos acordos dos principais parceiros do Brasil.

A análise transversal da regulação de propriedade intelectual deve incluir:

- principais acordos no quadro regulatório da propriedade intelectual: direito do autor, marcas, patentes, desenho, informações confidenciais, entre outros;
- Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs) da OMC;
- textos em negociação sobre registro de bebidas alcoólicas, conhecimento tradicional, indicação geográfica e biodiversidade na Rodada de Doha;

- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso sobre propriedade intelectual entre EUA e China;
- regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais, que já incluem vasta regulação sobre propriedade intelectual além do quadro da OMC.
- exame dos acordos preferenciais dos demais parceiros, entre eles, China, Índia, África do Sul e parceiros do Mercosul;
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 6 – Tema relacionado ao comércio: investimentos

O quadro regulatório internacional na área dos investimentos é complexo e disperso, porque falharam as diversas tentativas de se criar uma regulação multilateral para a área, como atestam as negociações no âmbito da OCDE (Multilateral Agreement on Investment – MAI) e da OMC (Multilateral Framework on Investment – MFI). Com a internacionalização crescente das empresas do Brasil, o conhecimento detalhado da regulação internacional da área se faz cada vez mais premente.

Os parceiros internacionais vêm produzindo uma significativa tipologia para os acordos sobre investimento, incluindo a mais variada gama de regras sobre: não discriminação; tratamento nacional; transparência; proteção de investimento; e solução de conflitos de investidor contra Estado. Tal variedade pode ser constatada em mais de 2.500 acordos inventariados pela UNCTAD.

As regras sobre investimentos relacionadas ao comércio são outra questão relevante, pois determinam proibições de incentivos baseados no desempenho das exportações e na utilização de conteúdo local. Tais regras foram negociadas na OMC no Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs). No entanto, vários parceiros internacionais vêm ampliando a lista de proibições, quando da negociação de seus acordos preferenciais, para incluir proibição de exigências sobre transferência de tecnologia, formação de *joint-ventures* ou parcela de capital nacional, ou limites no número de mão de obra estrangeira. Torna-se relevante um exame mais detalhado dos acordos centrados na UE e nos EUA, bem como de parceiros de interesse do Brasil como Índia, China e África do Sul, além dos parceiros do Mercosul.

A análise transversal da regulação sobre investimentos deve incluir:

- acordos da OMC relativos a investimentos, como o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs), Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS – Modo 3) e Acordo sobre Subsídios (Partes 1 a 4);
- textos em negociação sobre o Acordo de Subsídios da Rodada de Doha;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área;
- texto para negociação (MAI) no âmbito da OCDE;
- texto para negociação no âmbito da Rodada de Doha na OMC, mas que foi retirado da rodada;
- acordos bilaterais de investimentos dos principais parceiros internacionais;
- análise da regulação estabelecida por EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais (inclusão pelos EUA de cláusulas sobre investimentos muito além do quadro de TRIMs da OMC);
- acordos de investimentos dos principais parceiros do Brasil;
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia, África do Sul e Mercosul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 7 – Tema relacionado ao comércio: concorrência

O quadro regulatório na área de concorrência também apresenta um quadro complexo e se encontra disperso em diferentes acordos internacionais. Apesar de já fazerem parte das regulações nacionais da grande maioria de países, as tentativas de se criar um quadro multilateral acabaram fracassando. A OCDE possui um comitê sobre o tema e, além de realizar estudos, procura discutir as práticas nacionais e propor medidas de cooperação.

Também no âmbito da OMC, o tema foi incluído no mandato de Doha. As negociações progrediram, mas acabaram sendo excluídas do mandato negociador. Os países mais interessados acabaram criando seus próprios mecanismos de análise das práticas nacionais e de cooperação entre as partes, via mecanismos de revisão, como a International Competition Network.

As questões que vêm sendo discutidas estão relacionadas às cláusulas de não discriminação, tratamento nacional, transparência, proibição de cartéis nocivos e solução de conflitos.

No entanto, com a ampliação das atividades transnacionais das empresas, o desenvolvimento de regulação nacional sobre concorrência pelos diversos países acabou por criar regras conflitantes, uma vez que os critérios de operacionalização de tais regras são distintos (caso de fusões e aquisições que são aceitos nos EUA, mas não o são na UE, e vice-versa).

Também é relevante o exame das cláusulas negociadas pelos principais parceiros internacionais no âmbito de seus acordos regionais.

Com a maior presença de empresas brasileiras no exterior, o conhecimento detalhado da regulação da área da concorrência também merece atenção especial.

A análise transversal da regulação de concorrência deve incluir:

- entendimentos da OCDE na área de defesa da concorrência;
- textos de negociação sobre os temas da concorrência relacionados ao comércio no âmbito da Rodada de Doha;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área;
- implicações das medidas de defesa comercial para a área de defesa da concorrência;
- regulação estabelecida pelos EUA e UE, bem como pelos principais parceiros do Brasil nos seus principais acordos preferenciais;
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 8 – Áreas que afetam o comércio internacional: meio ambiente e mudança climática

O quadro regulatório sobre a área do meio ambiente e sobre mudança climática também é significativamente fragmentado. Existem mais de 200 acordos sobre meio ambiente, e cerca de vinte deles têm cláusulas específicas sobre o comércio, cobrindo temas diversos como a proteção de espécies em extinção, proibição do uso de substâncias que afetem a camada de ozônio, até o comércio de rejeitos nucleares. Com o aquecimento global, os EUA e a UE estão criando regras sobre emissão de carbono que atingem não só o comércio interno, mas também as importações, impactando o comércio internacional.

No entanto, como nem o meio ambiente nem o clima fazem parte do quadro regulatório do comércio, o tema acabou sendo submetido ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC. A questão está sendo considerada no OSC, e

uma série de regras vem sendo estabelecida, com base no Artigo 20 do GATT, que trata de exceções gerais e permite restrições às importações nos casos de ameaças à saúde e à vida de homens, animais e plantas, ou à conservação de recursos naturais exauríveis (ar, água ou animais em extinção). Com a atenção do consumidor cada vez mais sensibilizada para tais temas, é importante seguir o desenvolvimento das regras referentes a estas áreas.

Outro aspecto da questão é o relativo à multiplicação de padrões nacionais e regionais, públicos ou privados, que pretendem informar os consumidores sobre aspectos específicos do produto ou sua produção, sobre a utilização de selos verdes, selos de emissão de carbono e selos com a origem de cada ingrediente. Se, por um lado, tais selos podem facilitar a venda de certos bens, por outro, a proliferação sem controle de tal etiquetagem pode se converter em importante barreira comercial.

A análise transversal da regulação de meio ambiente e mudança climática deve incluir:

- principais artigos do GATT relevantes para a área de meio ambiente e mudança climática: Artigo 1º (não discriminação entre nações), Artigo 2º (listas de compromissos), Artigo 3º (tratamento nacional), Artigo 20 (exceções gerais);
- acordo sobre medidas sanitárias e fitossanitárias da OMC e exame do princípio da precaução;
- acordo sobre barreiras técnicas da OMC e exame da questão da etiquetagem e do método de processamento do produto (PPM);
- acordos sobre o meio ambiente com cláusulas comerciais;
- acordos sobre mudança climática e suas implicações sobre o comércio (UNFCCC, Protocolo de Quioto, Protocolo de Copenhague, Acordo de Cancun);
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso do atum, dos camarões e dos pneus usados;
- regulação estabelecida pelos EUA e pela UE, e por parceiros de interesse do Brasil nos seus principais acordos regionais (inclusão de cláusulas específicas sobre meio ambiente e clima);
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 9 – Áreas que afetam o comércio internacional: padrões trabalhistas e direitos humanos e diversidade cultural

A expansão e o aprofundamento da área de direitos trabalhistas e dos direitos humanos, no cenário internacional, permitem a inferência de que estes fatores acabarão por afetar o comércio internacional proximamente. No contexto do trabalho, a regulação internacional é determinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que vem aprovando uma série de convenções referentes à discriminação entre sexos, liberdade à organização de sindicatos e direito à greve, proibição de trabalho infantil, remuneração igual para trabalho igual, entre outras. Os EUA e a UE vêm incluindo tais convenções em seus acordos preferenciais, principalmente nos destinados aos países em desenvolvimento.

O Brasil, que, até recentemente, não tinha interesse em negociar regras nessa área, atualmente se mostra mais aberto, com o avanço de importações de países que não respeitam direitos trabalhistas.

Na OMC, o Artigo 20 do GATT já determina que nada pode ser construído para impedir a adoção de medidas relativas a importação de bens produzidos por trabalho de prisioneiros. Resta saber como tal cláusula poderá ser interpretada e usada no contexto do comércio internacional. Pode-se também aventar a possibilidade da utilização do conceito de ordem pública do Artigo 20 para impedir a importação de produtos que tenham violado, em sua produção, normas trabalhistas ou de direitos humanos.

Mais recentemente, com a consolidação do Conselho de Direitos Humanos no âmbito da ONU e a reconhecida eficácia do comércio para tornar operativas regras sobre o meio ambiente, é apenas uma questão de tempo para que um país evoque alguma cláusula sobre direitos trabalhistas ou humanos para justificar medidas de restrição a importações de outro país.

Na área da cultura, a Unesco aprovou, em 2005, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade Cultural. Tal Convenção afeta diretamente o comércio internacional ao estabelecer regras sobre o comércio de bens, serviços e pessoas ligadas à produção da cultura. Além de bens de artesanato, tais regras atingem diretamente a produção de filmes, CDs e DVDs, além da produção musical ao vivo (vistos especiais são concedidos para músicos e produtores). Tais áreas também devem merecer atenção, uma vez que o Brasil está se tornando produtor e exportador neste segmento.

A análise transversal da regulação dos padrões trabalhistas, direitos humanos e da diversidade cultural deve incluir:

- convenções da OIT que tenham implicações comerciais;
- convenções sobre direitos humanos que tenham implicações comerciais;

- principais artigos do GATT relevantes para a área de defesa dos direitos trabalhistas;
- principais painéis e decisões do Órgão de Apelação que possam mostrar possíveis rotas de ação para a inclusão de tais áreas na OMC;
- regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos regionais (inclusão de cláusula sobre direitos trabalhistas e diversidade cultural);
- quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, entre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul; e
- análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

4 CONCLUSÃO

O referencial teórico do multissistema do comércio global e a metodologia da análise transversal do comércio global, aqui propostos para o estudo da regulação do comércio internacional, pode ser sintetizado em alguns pontos, relacionados a seguir.

1. O objeto de análise não deve se concentrar apenas no conceito de comércio externo ou comércio internacional. Mais do que atividades diretas de exportações e importações, as atividades do comércio estão relacionadas a temas mais amplos, como propriedade intelectual, investimento e concorrência. Além disso, o comércio é afetado por regras criadas para temas diversos, como padrões trabalhistas, direitos humanos, diversidade cultural, meio ambiente e mudança climática. O tema das flutuações cambiais, até então “proibido” na área comercial, teve, a partir da crise de 2008, entrada definitiva nas discussões sobre políticas de comércio. Diante da realidade atual, o conceito de comércio internacional deve ser ampliado e passar a compreender um conceito mais amplo – o de comércio global.
2. O estudo da regulação do comércio global, para desvendar todas suas implicações, não pode ser domínio privilegiado de uma única área do conhecimento, seja de economia ou administração, seja do direito ou das relações internacionais. O entendimento real de seus detalhes exige uma nova abordagem, uma abordagem multidisciplinar, na qual economistas e administradores não se percam na linguagem hermética do direito, mas entendam a lógica jurídica e as regras de interpretação de tratados; e, por sua vez, os juristas, advogados e internacionalistas não se apavorem diante de uma equação matemática, mas entendam o significado

de elasticidades-cruzadas e os resultados das simulações dos modelos de equilíbrio geral e parcial. Não só as implicações jurídicas das regras devem ser examinadas, mas também seus impactos econômicos e o efeito sobre a competitividade dos setores produtivos.

3. A apreensão da complexidade do tema exige um novo referencial teórico, multissistêmico, em que cada um dos diferentes níveis de regulação seja explicitado e analisado em detalhes, uma vez que revela uma intensidade diferente de regras. Cada sistema de regras reflete os interesses próprios de cada um dos atores que o negociou. A verdadeira complexidade dos diferentes quadros regulatórios é revelada na medida em que o analista apreende, passo a passo e de forma incremental, a interação das regras nos seus diferentes sistemas. Tal é o embasamento teórico da metodologia aqui proposta. A regulação do comércio global é, na verdade, um multissistema de regulação, englobando os níveis multilateral, preferencial e nacional.
4. A análise da regulação do comércio global também exige que se dê um passo além, qual seja, sair do geral e entrar no específico; partir das regras dos acordos e aplicá-las a setores reais. Em outras palavras, sair dos acordos sobre agricultura e chegar às implicações das regras para os setores das carnes, da soja, da laranja e do etanol. Passar dos acordos dos têxteis às regras de origem das toalhas e camisetas, dos acordos de *dumping* à defesa comercial dos calçados, dos acordos sobre subsídios aos automóveis e às aeronaves. Mas, nestes casos, a análise de cada setor exige uma abordagem transversal, partindo do multilateral para o preferencial, e deste para o nacional, setor por setor ou produto por produto.

Em síntese, a análise da regulação do comércio global apresenta um grande desafio para sua realização. Ela exige a construção de um extenso banco de dados de regulação dos diferentes sistemas, bem como dos diversos setores de interesse. Mais ainda, exige a construção de um completo banco de dados dos fluxos de comércio internacional, país a país e de seus principais produtos, o qual permita a análise econômica das implicações das regras negociadas. Somente a partir do exame das regras e dos números é que um analista pode estar preparado para avaliar suas reais implicações para a política de comércio externo de um país e seus efeitos sobre a competitividade dos setores produtivos.

REFERÊNCIAS

BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System**. Geneva: WTO, 2009.

ESTEVADEORDAL, A., SUOMINEN, K.; TEH, R. (Eds.). **Regional Rules in the Global Trading System**. Geneva: WTO, 2009.

HEYDON, K.; WOOLCOOCK, S. **The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian approaches to preferential trade agreements**. New York: United Nations University Press, 2009.

HORN, H.; MAVROIDIS, P.; SAPIR, A. Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. **Bruegel Blueprint Series**, Brussels, v. VII, fev. 2009. Policy Paper.

WTO – World Trade Organization. **Committee on Regional Trade Agreements (CRTA)**. Available at: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm>.

_____. **Dispute settlement system**. Available at: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>.

_____. **Overview of the WTO secretariat**. Available at: <http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm>.

_____. **Trade policy review body: EU, US, China, India, Brazil**. Available at: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm>.

_____. **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)**. 1994a. Available at: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm>.

_____. **Marrakesh agreement establishing the world trade organization**. 1994b. Available at: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm>

_____. Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes. *In*: WTO. **WTO legal texts**. Geneva: WTO, 1994c. Available at: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf>.

_____. **Results of the Uruguay round**. 1994d. Available at: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm>.

_____. **Appellate body repertory of reports and awards: 1995-2005**. Geneva: WTO, 2005. Available at: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/repertory_e/repertory_e.htm>.