

REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº4 | 2021

COORDENAÇÃO: RABIH NASSER E MARINA TAKITANI

AUTORES:

ALUISIO DE LIMA-CAMPOS

BARBARA MEDRADO

CATHERINE REBOUÇAS MOTA

CHRISTIANE AQUINO BONOMO

DÉBORAH MELO

EDUARDO PARENTI GONÇALVES

EDUARDO SALDANHA

FELIPE DE MENDONÇA LOPES

GUSTAVO MADI REZENDE

ISABELLE RUIZ GUERO

JULIA FIORI GRADIA LIMA

LEONARDO GIOACHINI DE PAULA

LUCAS QUEIROZ PIRES

MARCIA PULCHERIO

MARIA EDUARDA JABUR HELM

MILENA DA FONSECA AZEVEDO

RENATA AMARAL

UMBERTO CELLI JR

VERA KANAS GRYTZ

VERA THORSTENSEN

VERONICA LAZARINI CARDOSO

MULTILATERALISMO COMERCIAL EM TRÊS TEMPOS

Rabih A. Nasser ¹

RESUMO

Como parte da reflexão sobre a possível reconstrução do multilateralismo, este artigo trata de maneira sucinta da evolução do multilateralismo comercial a partir do GATT 1947. Nessa análise identificamos três etapas: a ascensão e auge do multilateralismo comercial (1947-2001); o declínio e crise do sistema multilateral de comércio (2001-2020); e os esforços atuais de retomada da cooperação multilateral. Esse “novo” multilateralismo comercial deverá encontrar formas de lidar com as dificuldades legadas pela crise do sistema multilateral e, dadas as circunstâncias bastante diversas que o mundo vive, isto certamente não significará um retorno à fase de ouro do multilateralismo comercial.

Palavras-chave: Multilateralismo comercial. Sistema Multilateral de Comércio. Organização Mundial do Comércio (OMC). Acordos comerciais.

¹ Professor de direito do comércio internacional da FGV Direito SP. Sócio de Nasser Advogados. Integra desde 2019, por eleição dos membros da OMC, o Permanent Group of Experts estabelecido pelo Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, com base no Art. 24 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

ABSTRACT

As part of the reflections about the possible rebuilding of multilateralism, this article addresses briefly the evolution of trade multilateralism since the GATT 1947. In this assessment three phases are identified: the rise and success of trade multilateralism (1947-2001); the decline and crises faced by the multilateral trading system (2001-2020); and the current efforts of resuming multilateral cooperation. This “new” trade multilateralism will need to find ways to deal with the difficulties left by the crisis of the multilateral system and, given the very different circumstances in which the world finds itself, this certainly will not mean a return to the golden era of trade multilateralism.

Keywords: Trade multilateralism. Multilateral Trading System. World Trade Organization (WTO). Trade agreements.

1. INTRODUÇÃO

Ao refletirmos sobre a reconstrução do multilateralismo, após os choques recentes causados por políticas mais nacionalistas, de menor cooperação internacional², parece útil lançar um olhar sobre a evolução recente do multilateralismo, em especial na esfera comercial. Isto pode auxiliar a compreender como chegamos à situação atual e nos fornecer pistas sobre o que está por vir.

O multilateralismo pode ser considerado em um sentido geral e em um sentido estrito, dependendo da área das relações internacionais de que se ocupa. Há o multilateralismo na área ambiental, quando se trata de cooperação no combate às mudanças climáticas; há o multilateralismo na área da saúde, quando se discute políticas de acesso a medicamentos e de enfrentamento de pandemias como a que

² Alguns exemplos são as políticas ambiental e comercial da administração Trump nos EUA, a guerra comercial com a China, o Brexit causado pelo descontentamento do Reino Unido com o arranjo de cooperação representado pela União Europeia, a ênfase revigorada no nacionalismo por diversos governos ao redor do mundo.

vivemos atualmente; e há o multilateralismo econômico, que engloba os esforços para desenvolver políticas que gerem desenvolvimento econômico e social. No âmbito deste último, há o multilateralismo comercial, que se ocupa do fomento ao comércio internacional como forma de gerar aumento do bem-estar das sociedades nacionais.

O multilateralismo pode ser definido como o esforço de estabelecimento de consensos sobre como lidar com temas, problemas e desafios que afetam o conjunto da sociedade internacional ou parte significativa dela.

Esse esforço envolve necessariamente entendimentos entre aqueles que ainda são os principais sujeitos das relações internacionais: os Estados nacionais. Isto não significa que entes não estatais estão alijados do processo. No entanto, a eficácia do que se decide multilateralmente depende de implementação efetiva no âmbito nacional, o que só a adesão dos Estados e as ações de autoridades governamentais - com o poder que exercem em seus respectivos territórios - pode garantir.

O instrumento principal para o estabelecimento desses consensos ou entendimentos é o direito internacional. Sua função de regulação da sociedade internacional é que permite formalizar e tornar vinculantes os acordos a que os Estados chegam nas mais diversas áreas. Por isso, a evolução do direito internacional está relacionada ao avanço do multilateralismo. Quanto maior a cooperação internacional e os acordos que dela resultam, maior será a relevância do direito internacional enquanto instrumento de regulação.

Assim, o avanço do multilateralismo a partir do final da 2ª Guerra Mundial, com a criação de diversas instituições internacionais e a celebração de um número crescente de tratados e convenções internacionais, levou a um extraordinário avanço do direito internacional no passado recente.

Uma área em que isso foi especialmente notável é o comércio internacional. A evolução do multilateralismo comercial se deu por meio do desenvolvimento e do avanço do direito internacional econômico, área do direito internacional que se ocupa da integração

econômica e comercial entre os países.

As instituições intergovernamentais responsáveis pela condução do comércio internacional - erigidas a partir da conferência de *Bretton Woods*, em 1944 - e os acordos internacionais celebrados para regular temas comerciais, a começar pelo *General Agreement on Tariffs and Trade* (“GATT 1947”), foram os instrumentos que permitiram a construção e evolução do sistema multilateral de comércio (SMC). Este pode ser definido como o conjunto de normas e instituições responsáveis pela administração do comércio internacional a partir do pós-2ª Guerra Mundial.

Assistimos atualmente a uma possível retomada do multilateralismo em geral, como resultado da promessa da administração Biden de retomar os esforços de cooperação internacionais, da necessidade de enfrentamento das consequências da pandemia de Covid-19 e do vigor readquirido pela agenda ambiental internacional³.

Ao nos perguntarmos sobre as perspectivas do multilateralismo comercial, no contexto mais amplo da reconstrução do multilateralismo, parece-nos importante situar o momento atual no contexto da evolução histórica da cooperação internacional no âmbito comercial. Este artigo pretende contribuir, de forma sucinta, para essa contextualização.

O multilateralismo comercial pode ser dividido em três fases: (i) a primeira é o passado mais distante, que vai de 1947 até o lançamento da Rodada Doha, em 2001, período que marcou a ascensão e o auge do multilateralismo comercial; (ii) a segunda é a do passado mais recente, a partir do início deste século e que se estende até a atualidade, período marcado pela crise e pelo declínio do multilateralismo comercial;

(iii) a terceira é a que se inicia nos dias atuais e que poderá marcar a reconstrução do multilateralismo comercial, em bases ainda

³ Uma evidência disso foi o retorno dos EUA ao Acordo de Paris e a cúpula do clima (Leaders Summit on Climate) promovida pela administração Biden-Harris nos dias 22 e 23 de abril, para a qual foram convidados 40 chefes de governo. Ver Fact Sheet: President Biden’s Leaders Summit on Climate, disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>. Acesso em 25/04/2021.

incertas, mas que poderá levar a um novo equilíbrio entre os dois períodos anteriores. Em suma, essas três fases representam a ascensão, o declínio e a retomada do multilateralismo comercial. Passamos a tratar de cada uma delas nos itens a seguir.

2. ERA DE OURO - ASCENSÃO E AUGE DO MULTILATERALISMO COMERCIAL

A construção do SMC como o conhecemos hoje se iniciou com o GATT 1947⁴. Ele foi parte dos esforços de implementação de uma ordem internacional liberal, sob a liderança dos EUA. Essa ordem apostava na criação de instituições e regras internacionais que pudessem estimular a cooperação, gerar desenvolvimento, aumentar a interdependência e com isso contribuir para a manutenção da paz, evitando a repetição dos conflitos em grande escala, como as duas guerras mundiais que marcaram o século XX.

No âmbito comercial, isto significava incentivar a liberalização do comércio internacional, por meio da redução das tarifas de importação e de outras barreiras comerciais. A sistemática utilizada foi a realização de rodadas de negociações comerciais em que os Estados assumiam compromissos de liberalização comercial, com base em concessões recíprocas, de forma que todos pudessem se beneficiar da maior abertura dos mercados⁵.

Inicialmente, nas primeiras rodadas, tais esforços estavam mais

4 Originalmente, o GATT 1947 deveria ser um acordo provisório, até que se viabilizasse a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), que estava prevista na Carta de Havana para uma Organização Internacional do Comércio, que foi resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre novembro de 1947 e março de 1948. A OIC seria, ao lado do FMI e do Banco Mundial, um dos pilares da nova ordem econômica internacional concebida na Conferência de Bretton Woods, New Hampshire, em 1944. No entanto, a Carta de Havana acabou não entrando em vigor, especialmente em função de sua não-ratificação pelo congresso dos EUA. O plano de uma organização internacional responsável pelo comércio internacional só se realizaria com a criação da OMC em 1994. A propósito desse histórico, ver NASSER, Rabih. A OMC e os países em desenvolvimento. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

5 As rodadas de negociação multilaterais iniciadas e concluídas foram as de Genebra (1947), Aneqy – França (1949), Torquay – Inglaterra (1951), Genebra (1956), Rodada Dillon (1960/1961), Rodada Kennedy (1964-1967), Rodada Tóquio (1973-1979) e Rodada Uruguai (1986-1994).

concentrados na redução das barreiras tarifárias. Com o tempo, o escopo das negociações foi se ampliando para incluir barreiras não tarifárias. Da mesma forma, o foco inicialmente colocado no comércio de bens foi ampliado para incluir o comércio de serviços, além de temas não exclusivamente comerciais, como medidas de investimento e direitos de propriedade intelectual.

Esse processo de ampliação temática atingiu seu ápice na Rodada Uruguai, oitava rodada de negociações, lançada em 1986 e concluída em 1994. Foi a rodada que produziu as alterações mais importantes no SMC, tanto em termos institucionais quanto em termos de regulação.

A Rodada Uruguai foi marcada por três características principais: reforço da estrutura institucional do SMC, do que foi a prova mais eloquente a criação de uma organização internacional (OMC) para gerir o sistema; a ampliação do número de temas tratados e o aprofundamento da regulação sobre os mesmos; e o estabelecimento de um maior controle multilateral sobre as políticas comerciais nacionais, com a instituição do mecanismo de revisão de políticas comerciais⁶ e o fortalecimento do sistema de solução de controvérsias⁷.

No que se refere à regulação, uma grande novidade foi a inclusão de alguns novos temas, não propriamente comerciais ainda que relacionados ao comércio, como as medidas de investimento (objeto do Acordo TRIMs), direitos de propriedade intelectual (objeto do Acordo TRIPS), além do comércio de serviços (objeto do Acordo GATS). Estas são evidências da ampliação temática que já vinha ocorrendo em

6 Regulado pelo Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais, constante do Anexo 3 ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC. Segundo a OMC, “The purpose of the Trade Policy Review Mechanism (“TPRM”) is to contribute to improved adherence by all Members to rules, disciplines and commitments made under the Multilateral Trade Agreements and, where applicable, the Plurilateral Trade Agreements, and hence to the smoother functioning of the multilateral trading system, by achieving greater transparency in, and understanding of, the trade policies and practices of Members.” Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/annex3_e.htm.

7 Regulado pelo Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, constante do Anexo ao Acordo Constitutivo da OMC. De acordo com a OMC, “Resolving trade disputes is one of the core activities of the WTO. A dispute arises when a member government believes another member government is violating an agreement or a commitment that it has made in the WTO. The WTO has one of the most active international dispute settlement mechanisms in the world. Since 1995, 600 disputes have been brought to the WTO and over 350 rulings have been issued.” Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

rodadas anteriores⁸, mas se intensificou na Rodada Uruguai.

A criação da OMC e o fortalecimento do sistema de solução de controvérsias, além da criação de diversos comitês (encarregados da administração dos acordos) e outros órgãos subsidiários ilustram o segundo pilar da rodada, que foi o reforço da estrutura institucional.

O maior controle multilateral das políticas comerciais foi uma decorrência dessas duas características anteriores. O aprimoramento e ampliação da regulação, conjugada com o reforço institucional, limitaram a autonomia dos países no que se refere a suas políticas comerciais. Isso porque, além de mais regras imporem limites, sua inobservância passou a ser objeto de um sistema de solução de controvérsias mais eficiente, com decisões vinculantes, e as políticas comerciais passaram a ser objeto de maior escrutínio por meio do mecanismo de exame de políticas comerciais.

Ao mesmo tempo, a evolução do SMC desde 1947 foi marcada pela constante ampliação do número de participantes do sistema. Isto significou a ampliação do âmbito de aplicação das regras a cada vez mais países e a construção de um sistema com vocação verdadeiramente universal. Dos 23 signatários do GATT 1947⁹, passou-se a 128 membros da OMC em 1994, quando da sua criação, sendo atualmente 164 integrantes. Dois marcos significativos desse processo de ampliação mais recente foram o ingresso da China, como o 142º membro, e da Rússia, como o 156º membro da OMC, em 2001 e 2012, respectivamente.

Com os resultados da Rodada Uruguai, o mundo assistiu a um avanço sem precedentes do multilateralismo comercial. Havia um amplo conjunto de acordos regulando o comércio internacional e órgãos

8 Na Rodada Tóquio, por exemplo, encerrada em novembro de 1979, já haviam sido estabelecidos acordos sobre subsídios e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio, procedimentos de licenciamento de importações e a revisão do código antidumping do GATT; sendo que todos esses temas seriam retomados e teriam sua regulação aprofundada na Rodada Uruguai. Ver Press Release GATT – Supplementary Report on Tokyo Round Negotiations Published. Disponível em <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1258.PDF>.

9 Austrália, Bélgica, Brasil, Burma (Myanmar), Canadá, Ceilão (Sri Lanka), Chile, China, Cuba, Tchecoslováquia (República Checa e Eslováquia), França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, África do Sul, Rodésia do Sul (Zimbábue), Síria, Reino Unido e Estados Unidos.

responsáveis pelo monitoramento e fiscalização desses acordos e pela solução de controvérsias decorrentes de sua inobservância.

Assim como o início da construção do sistema havia se dado sob a liderança dos EUA, ele alcançou o seu auge quando essa liderança havia se transformado em uma hegemonia incontestável, com o final da guerra fria. Os anos 1990 talvez tenham marcado o apogeu do poder dos EUA como força dominante nas relações internacionais.

No entanto, os resultados da Rodada Uruguai, apesar do alcance inédito que tiveram, também deram origem a questionamentos, tanto dos países mais desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento. Havia queixas, por exemplo, sobre as barreiras ao comércio agrícola que subsistiram ao final da Rodada Uruguai, no que se refere a acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação, que são os três pilares do Acordo sobre Agricultura firmado para finalmente começar a integrar esse setor aos esforços de liberalização comercial. Para países como o Brasil, importantes exportadores agrícolas, os resultados alcançados eram claramente insuficientes e persistia um trabalho inacabado de liberalização do comércio agrícola.

Por outro lado, países desenvolvidos consideravam insuficientes os avanços em termos de liberalização do setor de serviços e dos compromissos em relação à redução de subsídios industriais ou medidas de investimento que consideravam distorcivas.

Também passou a ser razoavelmente difundida, no período posterior ao fim da Rodada Uruguai, a queixa de que o engajamento pleno dos países em desenvolvimento no SMC e sua adesão aos acordos negociados não haviam contribuído significativamente para que alcançassem maiores níveis de desenvolvimento; argumentava-se que a liberalização dos fluxos comerciais e de serviços não haviam resultado nos benefícios prometidos pelo discurso econômico liberal. Isto coincide com o fortalecimento do movimento “antiglobalização”¹⁰.

10 Uma manifestação clara dessa insatisfação ocorreu na conferência ministerial da OMC em Seattle, em 1999, que foi marcada por protestos contra a globalização e a falta de acordo sobre o lançamento de novas negociações principalmente por resistência dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, em especial sobre alguns novos temas, como padrões trabalhistas e ambientais.

Para responder a essas insatisfações, tentar corrigir as assimetrias e insuficiências acumuladas e iniciar um novo ciclo de desenvolvimento econômico global, foi lançada a Rodada Doha (ou rodada do desenvolvimento) em 2001.

As promessas da Rodada Doha, no entanto, nunca se materializariam. Olhando retrospectivamente, o lançamento dessa rodada também marcou o início do declínio do multilateralismo comercial.

3. ERA DA CONTESTAÇÃO – DECLÍNIO E CRISE DO MULTILATERALISMO COMERCIAL

Apesar das esperanças criadas pelo lançamento da Rodada Doha e a ampliação do alcance do SMC com a acessão da China, o começo do século XXI marcou o início de uma era de contestação do multilateralismo comercial. Isso é ilustrado pelo fato de que levaria de 2001 até 2013 para que um acordo multilateral abrangente voltasse a ser firmado. Tratou-se do acordo de facilitação de comércio concluído em 2013, na conferência ministerial de Bali, e que entrou em vigor em 2017¹¹.

Fora isso, e algumas outras realizações de alcance mais limitado, como o acordo para eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas em 2015¹², o chamado “ pilar negociador ” ficou praticamente estagnado.

Essa incapacidade dos Estados membros de alcançarem novos

11 Segundo a OMC, “WTO members concluded negotiations at the 2013 Bali Ministerial Conference on the landmark Trade Facilitation Agreement (TFA), which entered into force on 22 February 2017 following its ratification by two-thirds of the WTO membership. The TFA contains provisions for expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit. It also sets out measures for effective cooperation between customs and other appropriate authorities on trade facilitation and customs compliance issues. It further contains provisions for technical assistance and capacity building in this area.” Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm.

12 Um dos resultados da 10ª conferência ministerial realizada em dezembro de 2015, em Nairóbi, foi a decisão sobre Export Competition (WT/MIN(15)/45—WT/L/980), em que se estabeleceu que “6. Developed Members shall immediately eliminate their remaining scheduled export subsidy entitlements as of the date of adoption of this Decision. 7. Developing country Members shall eliminate their export subsidy entitlements by the end of 2018. (...)”.

acordos relevantes é uma evidência da crise do multilateralismo comercial tal como concebido: esforço para estabelecer consensos entre todos os países integrantes do SMC sobre como o comércio internacional deve ser administrado.

Paradoxalmente, os mesmos fatores que marcaram a ascensão e o sucesso do multilateralismo comercial (i.e., ampliação dos temas tratados no SMC, aumento do número de integrantes do sistema, o incremento do controle multilateral sobre políticas comerciais), e as expectativas de prosperidade econômica que eles inevitavelmente criavam, também contribuíram para o seu declínio.

Na medida em que os mesmos Estados que apoiaram e participaram da evolução do SMC se viram frustrados com a insuficiência dos benefícios gerados por esse engajamento, começa a haver menos ênfase no multilateralismo e mais recurso a outros instrumentos, como os acordos bilaterais ou regionais.

Essa frustração se deu, obviamente, por diferentes motivos dependendo de como cada país via a utilidade que o SMC tinha para seus interesses.

Os países mais desenvolvidos tinham a expectativa de que o ingresso da China à OMC marcasse a sua conversão – ainda que gradual – aos padrões de uma economia de mercado, com menor interferência estatal. A plena adesão da China aos acordos multilaterais já firmados no âmbito da OMC, além dos compromissos adicionais que assumiu no seu protocolo de acesso¹³, seriam uma forma de garantir maior liberdade e, portanto, oportunidades aos agentes econômicos dos países desenvolvidos interessados no enorme potencial do mercado chinês.

Em verdade, o que ocorreu desde então foi o fortalecimento econômico da China, sem que ela tenha trilhado – pelo menos não da forma esperada – o caminho que os países mais desenvolvidos provavelmente esperavam. Ou seja, a China manteve um significativo controle estatal sobre a economia, talvez não em todos, mas certa-

13 O sítio eletrônico da OMC contém um histórico das negociações para acesso da China, que se iniciaram em 1987 e foram até 2001. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm.

mente em vários setores, com o uso intensivo de empresas estatais¹⁴. Esse “capitalismo de estado” parece ter contribuído para a ascensão da China como uma potência econômica que passou a rivalizar com os EUA, a potência hegemônica até o fim da era de ouro do multilateralismo comercial.

Outro fator de frustração parece ter sido o aumento da relevância internacional de outros países, como Índia, Brasil e outras grandes economias do G-20, que passaram também a exercer maior influência no âmbito do SMC. Assim como a ascensão da China, trata-se de fenômeno próprio de um mundo mais multipolar em que passamos a viver após o fim da guerra fria.

Parece-nos que isso criou nos países mais desenvolvidos e, em especial nos EUA, a noção de que já não tinham mais o mesmo controle dos rumos do SMC que outrora. O que significa que o sistema já não tinha a mesma capacidade de atender aos seus interesses¹⁵. Parte importante do mal-estar que as diferentes administrações dos EUA passaram a sentir tem relação com o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Aqui, também, o que havia sido antes um sinal inequívoco de fortalecimento do multilateralismo comercial como um sistema fundado no direito passou, paradoxalmente, a ser considerado pelos EUA como um sistema falho¹⁶, o que culminou com a

14 Como parte do esforço em fazer com que a China se adaptasse às normas do SMC, um total de 45 disputas foram iniciadas em relação a medidas comerciais adotadas pelo país, o que só fica atrás dos 156 casos iniciados contra os EUA e dos 88 casos contra a União Europeia, com a diferença de que estes são membros fundadores da OMC e a China só ingressou 16 anos depois. Dados disponíveis em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm#top.

15 Isso ficou claro ao final da conferência ministerial de Nairobi, em 2015, quando alguns membros, incluindo EUA e os integrantes da União Europeia, expressaram a visão de que os países membros não se deveriam ater à arquitetura e à pauta da Rodada Doha e deveriam explorar novos caminhos e alternativas (inclusive tratando de novos temas) para obter resultados nas negociações multilaterais. A divergência com outros países, que mantinham o entendimento de que a Rodada Doha deveria ser concluída nos termos definidos inicialmente, foi expressa da seguinte forma na declaração ministerial: “We recognize that many Members reaffirm the Doha Development Agenda, and the Declarations and Decisions adopted at Doha and at the Ministerial Conferences held since then, and reaffirm their full commitment to conclude the DDA on that basis. Other Members do not reaffirm the Doha mandates, as they believe new approaches are necessary to achieve meaningful outcomes in multilateral negotiations. Members have different views on how to address the negotiations. We acknowledge the strong legal structure of this Organization.” World Trade Organization, “Nairobi Ministerial Declaration,” adopted on December 19, 2015, WT/MIN(15)/DEC, December 21, 2015, para. 30.

16 Uma análise resumida dessas críticas pode ser encontrada na palestra “The Rise (and Demise?) of the WTO Appellate Body”, proferida por Thomas Graham na Universidade Georgetown em 5 de março

paralisação do Órgão de Apelação ao final de 2019 e com crescentes apelos por uma reforma do sistema.

Para os países em desenvolvimento, por sua vez, após o auge da aceitação dos preceitos econômicos liberais nos anos 1990, que coincide com o fim da Rodada Uruguai, as frustrações que se seguiram se deviam à sensação de que a adesão ao liberalismo econômico e à própria globalização, de que o multilateralismo comercial é um componente, não estavam entregando os resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico e social.

Isso é ilustrado pela recusa de vários países menos desenvolvidos em aceitar iniciar negociações sobre “novos” temas – investimentos, concorrência, padrões ambientais e trabalhistas – por ocasião da conferência ministerial de Seattle em 1999. Em especial, quando não havia sido completada a agenda de liberalização comercial em temas como o comércio agrícola. Esse mal-estar continuou nos anos seguintes e pode-se dizer que se acentuou após a Rodada Doha falhar em entregar os resultados esperados.

Em relação ao comércio agrícola, por exemplo, havia no mandato negociador da Rodada Doha uma promessa renovada de avanços no estabelecimento de sistema de comércio justo e orientado por princípios de mercado, com tratamento especial e diferenciados para os países em desenvolvimento, nos seguintes termos:

“13. (...) We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. (...) We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied

*in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. (...)*¹⁷

Com o fracasso da Rodada Doha, essa promessa ainda não foi cumprida, o que contribuiu para a frustração de países em desenvolvimento de vocação agrícola com os rumos do SMC.

Assim, o aumento da influência da China – com seu sistema econômico alternativo – e de outros atores, ainda que em menor escala, e o mal-estar com a globalização por parte dos países em desenvolvimento, contribuíram para tornar mais difícil o estabelecimento de novos consensos e ajudam a explicar as frustrações que contribuíram para a crise do SMC.

Isso fica claro quando se verifica o que ocorreu com a Rodada Doha. O Brasil foi um dos líderes do G-20, uma coalizão de países em desenvolvimento criada por ocasião da conferência ministerial de Cancun em 2003, que conseguiu considerável influência sobre o andamento das negociações, em especial agrícolas¹⁸. No entanto, isso não foi suficiente para alcançar um acordo abrangente, que pudesse ser visto como um avanço para o multilateralismo comercial. O mais próximo que se chegou a um acordo para concluir a rodada foi na reunião ministerial de julho de 2008 em Genebra. Apesar dos esforços do Brasil, que chegou a aceitar o pacote proposto pelo então diretor geral da OMC, Pascal Lamy, resistências de outros países (em especial

17 Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

18 Segundo Ana Carolina Areias da Silva, “o G-20 se estabeleceu como membro sine qua non das negociações e modificou o processo decisório da OMC, com a inclusão do Brasil e da Índia ao núcleo duro das negociações ao lado dos Estados Unidos e da União Europeia. Porém, semelhante aumento de influência não se traduziu em uma conclusão da Rodada Doha, o que seria de sumo interesse para o Brasil.” AREIAS DA SILVA, Ana Carolina. Os limites da cooperação: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial de Comércio. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=17449@1>.

da Índia) impediram que se chegasse a um acordo¹⁹.

No entanto, certamente a dificuldade em se chegar a um desfecho positivo se deve às dificuldades cada vez maiores em se gerir um sistema com cada vez mais integrantes, com fortalecimento de novos atores, em especial a cada vez mais poderosa China, com frustrações acumuladas e acusações de que as promessas feitas não se haviam materializado.

À luz dessas dificuldades, os acordos de integração econômica e comercial fora do âmbito da OMC ganharam força. O número de acordos comerciais não parou de crescer, passando de 91 acordos em vigor em 2001 para 348 em 2021, conforme dados da OMC²⁰.

Assim, é possível afirmar que se foi criando um estado geral de mal-estar e desconforto com os rumos do SMC e do multilateralismo comercial. A ascensão da China, com seu sistema econômica com forte presença estatal, o aumento da influência e protagonismo de outros países em desenvolvimento, a perda de controle pelos países mais desenvolvidos sobre os rumos do SMC, as frustrações de países em desenvolvimento e menor desenvolvimento relativo com os resultados de sua integração plena ao SMC, a dificuldade de estabelecer consensos e chegar a novos acordos, o recurso cada vez mais frequente a acordos comerciais regionais e bilaterais, o crescente recurso ao sistema de solução de controvérsias em detrimento do pilar negociador, são todos fatores que explicam o declínio e a crise do multilateralismo comercial.

Essa crise, que já estava em curso, atinge seu ápice com as políticas adotadas pela administração Trump nos EUA. Já se mencionou a paralisação do órgão de apelação em 2019, em função da recusa do governo americano em aceitar a nomeação de novos membros. Mas também houve a guerra comercial iniciada contra a China em 2018, com a adoção de várias medidas restritivas cuja compatibilidade com as regras do SMC é questionável, assim como as barreiras adotadas em

19 Para um histórico dessas negociações, ver AREIAS DA SILVA (2010). Cap. 5.4 (págs. 145-165).

20 Conforme o Regional Trade Agreements (RTAs) Database mantido pela OMC. Disponível em <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Estes dados consideram os acordos efetivamente em vigor e não o número de notificações de RTAs em vigor, que passou de 111 em 2001 para 563 em 2021.

relação a outros países²¹.

À crise do SMC se somou a crise sanitária de 2020 no que venho chamando de dupla crise do multilateralismo. Ambas vêm colocando à prova a ordem multilateral liberal erigida nos últimos 70 anos e fundada – ainda que com muitas imperfeições e assimetrias – nos valores da cooperação, da integração e da solidariedade. São, sem dúvida, tempos difíceis.

Assim, o ano de 2020 marca o auge da crise do multilateralismo comercial e trouxe, ao mesmo tempo, as sementes do que talvez seja uma nova era de cooperação, com a retomada do multilateralismo, ainda que em novas bases, conforme veremos a seguir.

4. ERA DA RECONSTRUÇÃO – RETOMADA DO MULTILATERALISMO COMERCIAL

A eleição do presidente Joe Biden nos EUA trouxe alguma esperança de que os EUA retomem o seu papel de liderança na gestão do multilateralismo, não apenas comercial, mas também em outras áreas, após uma postura absenteísta quando não francamente hostil ao multilateralismo nos últimos anos.

Algumas medidas iniciais confirmam uma disposição dos EUA de retomar uma política de maior engajamento multilateral. Exemplos disso são o apoio à eleição da nova diretora geral da OMC – cuja escolha a administração anterior havia se recusado a endossar – o retorno ao acordo de Paris sobre mudanças climáticas e a convocação de uma conferência do clima entre 22 e 24 de abril de 2021 para dar novo impulso aos esforços multilaterais de combate ao aquecimento global.

21 Vários artigos foram publicados nas edições anteriores desta revista a respeito da guerra comercial entre EUA e China e de outras medidas protecionistas aplicadas pela administração Trump. A propósito, ver: MENDONÇA DE BARROS, Maria Carolina. Guerra comercial e os desafios do sistema multilateral do comércio; KANAS, Vera; MULLER, Carolina. A posição da China frente à política comercial dos EUA: impactos, retaliações e estratégia; e LOPES, Victor; AZEVEDO, Milena; SAYEG, Carol. A guerra comercial e seus desdobramentos: os contenciosos iniciados na OMC, in. Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 1, 2019. Editora Enlaw, São Paulo. Disponível em www.enlaw.com.br.

Isso certamente dá margem a algum otimismo quanto à possibilidade de estarmos entrando em uma nova era, de reconstrução do multilateralismo. No entanto, a dúvida é que tipo de multilateralismo comercial teremos e quais serão seus resultados. Não nos parece que se tratará de uma volta ao multilateralismo que existia na primeira fase de que tratamos acima.

O novo multilateralismo comercial não poderá desconsiderar as transformações que ocorreram nos últimos 20 anos e que contribuíram para a crise a que nos referimos. Os Estados terão, em verdade, que forjar formas de conseguir avanços na cooperação multilateral apesar das dificuldades que existem e continuarão a existir.

Uma das principais dificuldades é o de conseguir avançar no contexto de uma disputa geopolítica entre os EUA e China que tende a se disseminar por todas as áreas da vida internacional, incluindo o comércio²². Pode não ser uma nova guerra fria, mas certamente é um embate entre visões e projetos bastante distintos. E, ao contrário do que ocorria na época da guerra fria, quando o bloco soviético não influenciava os rumos do SMC, EUA e China são membros da OMC e nenhum entendimento significativo será possível sem o consentimento de ambos. Isto exigirá esforços e boa vontade para superar as diferenças que a rivalidade certamente imporá em diversos temas da agenda comercial; e esses esforços não são só dos dois países, mas também dos outros membros – incluindo Brasil – que deverão contribuir para forjar compromissos e denominadores comuns que sejam palatáveis para ambas as potências.

22 A propósito, os EUA apresentaram na OMC em outubro de 2020, juntamente com Brasil e Japão, uma declaração sobre a importância das condições de mercado (market-oriented conditions) para o SMC, na qual criticaram e ressaltaram os prejuízos causados pelas práticas e políticas que não são orientadas pelas forças de mercado, em uma referência clara, ainda que não explícita, à China. Os três países afirmam textualmente: “We express our serious concerns with non-market-oriented policies and practices that have resulted in damage to the world trading system and lead to severe overcapacity, create unfair competitive conditions, hinder the development and use of innovative technologies, and undermine the proper functioning of international trade. We affirm that market-oriented conditions are fundamental to a free, fair, and mutually advantageous world trading system, to ensure a level playing field for Members’ enterprises for the benefit of their citizens.” WT/GC/W/803/Rev.1 2 October 2020. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W803R1.pdf&Open=True>.

Um segundo fator é que as ressalvas que os EUA têm em relação a aspectos do SMC – como o mecanismo de solução de controvérsias – não desaparecerão. Assim, o esforço já anunciado de reforma da OMC terá que ser levado adiante de forma séria e do seu êxito dependerá, em grande medida, o sucesso na reconstrução do multilateralismo comercial²³.

Um terceiro fator é que os diversos acordos bilaterais e regionais, firmados fora do SMC, não desaparecerão; pelo contrário, continuarão a existir e a demandar a atenção dos seus signatários, assim como novos acordos continuarão a ser negociados²⁴. Portanto, o novo multilateralismo terá que conviver com essa realidade e saber identificar os temas em que as negociações multilaterais são mais úteis e devem se concentrar. Entre esses temas certamente está o dos subsídios agrícolas e industriais, em que há demandas de grupos diversos de países, o que poderá facilitar a realização de barganhas que garantam ganhos para todos os participantes²⁵.

Um quarto fator é que a dificuldade de estabelecer consensos entre 164 países da OMC continuará a existir, mesmo que estejamos entrando – o que certamente não está assegurado – em uma fase de disposição sincera em retomar os esforços de cooperação multilateral. A solução que vem sendo ventilada para isso é a dos acordos plurilaterais, com participação de uma parte dos membros da OMC (os que tenham interesse em fazê-lo), abandonando-se a exigência do consenso. Em alguma medida, isso parece ser inevitável e será uma das formas – mesmo que não deva ser a principal – de conseguir avanços

23 O tema da reforma da OMC também já foi tratado na revista. A propósito, ver: BERENHOLC, Mauro. Propostas de Reforma da OMC; BALASSIANO, Andrea; CARVALHO, Carolina. The Crisis in the Multilateral System of the WTO and Potential Solutions, in: Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 1, 2019. Editora Enlaw, São Paulo. Disponível em www.enlaw.com.br.

24 Digno de nota, nesse sentido, foi o anúncio da assinatura do Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement em 26 de novembro de 2020. Trata-se de um acordo de livre comércio entre os integrantes da ASEAN (Brunei, Cambodja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã), além de Austrália, China, Japão, República da Coreia e Nova Zelândia, incluindo um mercado de 2,2 bilhões de pessoas e com PIB combinado de US\$ 26,2 trilhões (ou 30% do PIB mundial). Dados disponíveis em <https://rcepsec.org/2020/11/26/asean-hits-historic-milestone-with-signing-of-rcep/>.

25 Uma análise mais detalhada deste tema está em NASSER, Rabih. Subsídios Industriais e Agrícolas em um contexto de crise. Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 3, 2020. Editora Enlaw, São Paulo. Disponível em www.enlaw.com.br.

no sistema multilateral. Esse fenômeno também marcará o novo multilateralismo, ao ser um instrumento de superação da dificuldade de consensos que marcou a sua crise.

Por fim, há os possíveis efeitos da pandemia sobre o multilateralismo comercial. Em um primeiro momento, ela incentivou movimentos simultâneos de liberalização/abertura, para facilitar o acesso a produtos importantes no combate à pandemia, e de proteção/isolamento, para restringir exportações desses mesmos produtos e a circulação de pessoas ou injetar recursos governamentais nas empresas nacionais para permitir a sua sobrevivência.

Ao olharmos para os possíveis impactos mais duradouros da crise de saúde pública sobre o multilateralismo comercial, em um horizonte de médio e longo prazo, para além da fase mais aguda, é possível divisar duas possibilidades.

Esta crise de saúde pública sem precedentes na história recente poderá incentivar uma maior cooperação, integração e avanços em negociações para liberalização e redução de barreiras ao comércio, como forma de ajudar todos os países a lidarem com os efeitos negativos que a pandemia terá sobre a economia global. A esperança, neste caso, é que se perceba que a magnitude da crise econômica gerada pela pandemia demanda uma atuação coordenada em nível global.

Por outro lado, a crise de saúde pública pode aprofundar a crise do multilateralismo que já estava em curso. Isso pode ocorrer se a pandemia reforçar tendências isolacionistas e protecionistas que já vinham se manifestando nos últimos anos.²⁶

26 A propósito, vale mencionar o estabelecimento de maiores controles em algumas jurisdições sobre a venda de empresas para investidores estrangeiros, incluindo empresas estatais. Veja-se por exemplo a Regulação 2019/452 da União Europeia, que prevê o direito dos países membros de bloquearem ou imporem restrições a certos negócios, bem como confere à Comissão Europeia a possibilidade de fazer comentários durante o processo de revisão. REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>. Da mesma forma, em 2018 os Estados Unidos reformaram o sistema de controle de aquisições por investidores estrangeiros que podem ter impacto sobre a segurança nacional, para “fortalecer e modernizar” o Comitê sobre Investimentos Estrangeiros nos EUA (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS), de forma a “atender de forma mais eficaz às preocupações de segurança nacional”. Informações disponíveis em <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>

Se prevalecer a primeira tendência, com a reabilitação dos valores da cooperação, da solidariedade e da integração, a partir de uma consciência renovada da interdependência que une os países, a pandemia poderá contribuir para retomada das condições propícias para avanços em negociações multilaterais.

5. CONCLUSÕES

Definitivamente, não parece que será possível retornar no futuro próximo à “era de ouro” do multilateralismo comercial, que teve seu auge ao final da Rodada Uruguai e se manteve, ainda que já com questionamentos e contestações, até o lançamento da Rodada Doha em 2001.

As circunstâncias em que se encontram a OMC e o SMC são bastante diversas atualmente. Os mesmos fatores que contribuíram, na primeira fase de que tratamos (1947-2001), para o sucesso do multilateralismo comercial, paradoxalmente também ajudam a explicar a crise enfrentada pelo SMC nos últimos 20 anos.

A ampliação do número de temas tratados, o aumento do número de Estados integrados ao sistema, o incremento do controle multilateral sobre políticas comerciais (por meio do mecanismo de solução de controvérsias e do exame de políticas comerciais) acabaram tendo efeitos percebidos como negativos por parte dos integrantes do sistema, ainda que por diferentes razões, dependendo da perspectiva pela qual se analisa o SMC.

Países mais desenvolvidos parecem se ressentir da maior dificuldade que têm atualmente de controlar os rumos do SMC, em decorrência da acessão da China e da manutenção da essência do seu sistema econômico (que impõe desafios a uma ordem comercial liberal), bem como da maior relevância adquirida por outros países, como Brasil e Índia.

Países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, por sua vez, se ressentem da insuficiência dos resultados colhidos

com a sua integração plena ao SMC e às suas regras, em termos de desenvolvimento econômico e social, do que é prova o trabalho inacabado de liberalização multilateral do comércio agrícola.

O maior desafio que se coloca, portanto, à reconstrução do multilateralismo comercial na terceira fase – do percurso histórico esboçado neste artigo – em que estamos ingressando é conseguir lidar com as dificuldades e desafios criados pela crise do SMC nos últimos 20 anos, em um contexto mais complexo, marcado pela disputa geopolítica entre EUA e China, que tende a se espalhar por todas as áreas da vida internacional, e pela fragmentação e dispersão criados pela profusão de acordos comerciais negociados fora da OMC.

Para isso, será fundamental encontrar denominadores comuns, com base na consciência sobre a relevância dos interesses compartilhados, que certamente existem como fica evidenciado nos temas ambientais e de combate à pandemia, e menor ênfase nas diferenças. Nesse processo serão fundamentais não só o bom senso, a boa vontade e algum desprendimento das maiores potências econômicas, mas também a atuação de outros atores relevantes, incluindo países em desenvolvimento como o Brasil, desde que recupere seu prestígio e a capacidade de contribuir positivamente para o estabelecimento de consensos no âmbito multilateral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Areias da Silva, Ana Carolina. Os limites da cooperação: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Organização Mundial de Comércio. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=17449@1>

Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, constante do Anexo ao Acordo Constitutivo da OMC. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

FONTOURA COSTA, José. Aspectos Geopolíticos do GATT e da OMC. Revista Brasileira de Direito Internacional. Volume 10, n. 1, 2013. Disponível em Edições anteriores (uniceub.br).

Graham, Thomas. “The Rise (and Demise?) of the WTO Appellate Body”, palestra proferida na Universidade Georgetown em 5 de março de 2020. Disponível em https://worldtradelaw.typepad.com/files/t.graham.greenwaldlecture.final_.pdf

Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais, constante do Anexo 3 ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio - OMC. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/annex3_e.htm.

Nasser, Rabih. A OMC e os países em desenvolvimento. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

Nasser, Rabih. Subsídios Industriais e Agrícolas em um contexto de crise. Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 3, 2020. Editora Enlaw, São Paulo. Disponível em www.enlaw.com.br

Press Release GATT - Supplementary Report on Tokyo Round Negotiations Published. Disponível em <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATT/1258.PDF>.

Regional Trade Agreements (RTAs) Database mantido pela OMC. Disponível em <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>

Revista de Direito do Comércio Internacional, nº 1, 2 e 3, 2019 e 2020. Editora Enlaw, São Paulo. Disponível em www.enlaw.com.br.

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: President Biden's Leaders Summit on Climate. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>. Acesso em 25/04/2021.

World Trade Organization, "Nairobi Ministerial Declaration," adopted on December 19, 2015, WT/MIN(15)/DEC, December 21, 2015, para. 30.