

O regime de comércio internacional: evoluções e impasses do GATT à OMC¹

The International Trade Regime: GATT and WTO Evolutions and Impasses

Regimen de comercio internacional: evoluciones e impases del GATT a la OMC.

Mayane Bento Silva², Mário Miguel Amim Garcia Herreros³, Fabricio Quadros Borges⁴

Resumo: Este estudo objetiva analisar a evolução do regime multilateral de comércio internacional e problematiza os principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime. A metodologia dividiu-se em três partes. Na primeira, realizou-se um esclarecimento dos conceitos basilares da temática. Em seguida, analisou-se o processo evolutivo e as modificações no interior do regime de comércio internacional. E por fim, examinou-se o processo constitutivo da Organização Mundial do Comércio e os principais desafios na manutenção de um regime de comércio que contribua para o dinamismo multilateral das relações comerciais internacionais. Os resultados demonstram a necessidade de reformas na agenda da Organização Mundial de Comércio de modo a contemplar novos atores e as dinâmicas impostas pelas cadeias de valor globais face ao desafio de regulação paralela dos novos megablocos de integração regional.

¹ Recibido: 16/05/2017. Aceptado: 20/02/2018

² Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pelo Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharelada em Relações Internacionais pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Atualmente é professora adjunta da Universidade da Amazônia e coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Produção Científica de Relações Internacionais. e-mail: mayane-silva@unama.br

³ Doutor em Agricultural Economics pela University of Florida. Mestre em Agricultural Economics pela University of Florida. Graduado em International Agriculture (Minor: Economics) pela California State Polytechnic University. Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) Professor Visitante do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA) (2008-2012). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Administração ? PPAD da Universidade da Amazônia (UNAMA). Professor do Programa de Mestrado em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA). e-mail: marioamin@gmail.com

⁴ Pós-Doutor pelo IPEN/USP - Universidade de São Paulo - Área de Gestão da Tecnologia. Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pela UFPA - Universidade Federal do Pará. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela UFPA. Graduado em Administração. Graduado em Economia. Servidor Federal efetivo do Quadro Permanente de Professores do IFPA - Instituto Federal do Pará, pelo Departamento de Gestão Pública. Consultor ad hoc da CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Professor Permanente do PPAD - Programa de Pós-Graduação - Doutorado e Mestrado - em Administração da UNAMA - Universidade da Amazônia. e-mail: posdoctorborges@gmail.com

Palavras-Chave: regime multilateral de comércio internacional; Cadeias de Valor Globais; Integração Regional.

Abstract: This study aims at analyzing the evolution of the multilateral international trade regime and at problematizing the main contemporary challenges which are responsible for the internal weakening of this regime. The methodology was divided into three parts: first, a clarification of the basic concepts of the topic was carried out; next, the evolutionary process and the modifications within the international trade regime were analyzed; and finally, we examined the constituent process of the World Trade Organization and the main challenges in maintaining a trade regime that contributes to the multilateral dynamism of international trade relations. The results show the needs for reforms in the World Trade Organization agenda in order to take into consideration new players as well as the dynamics imposed by global value chains in the face of the challenge of parallel regulation of the new large blocks of regional integration.

Keywords: multilateral regime of international trade; Global Value Chains; Regional integration.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo analizar la evolución del régimen multilateral de comercio internacional y problematizar los principales desafíos contemporáneos responsables por la fragilización interna de este régimen. La metodología se dividió en tres partes. En primer lugar, se realizó una aclaración de los conceptos básicos de la temática. A continuación, se analizó el proceso evolutivo y las modificaciones al interior del régimen de comercio internacional. Por último, se examinó el proceso constitutivo de la Organización Mundial del Comercio y los principales retos en el mantenimiento de un régimen de comercio que contribuya al dinamismo multilateral de las relaciones comerciales internacionales. Los resultados demuestran la necesidad de reformas en la agenda de la Organización Mundial de Comercio para contemplar nuevos actores y las dinámicas impuestas por las cadenas de valor globales frente al desafío de regulación paralela de los nuevos mega bloques de integración regional.

Palabras Clave: Régimen multilateral de comercio internacional; Cadenas de Valor Globales; Integración regional.

1. Introdução

As transformações ocorridas nas relações internacionais nas últimas décadas do século XX e início do século XXI impõem complexos desafios aos estudiosos desse campo. O fenômeno da globalização, a multiplicação de atores e novas agendas tornam cada vez mais difíceis os esforços de cogestão deste sistema em seus mais diversos âmbitos. Esta investigação objetiva analisar a evolução do regime multilateral de comércio internacional e problematizar os principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime.

O comércio internacional observa um processo acelerado do fim das fronteiras entre políticas domésticas e políticas externas, notadamente a de comércio externo. Nesta perspectiva, observa-se a necessidade do comércio de bens e serviços e o investimento

assumirem uma coordenação em níveis multilaterais e que as regras de conduta dos parceiros comerciais passem a ser controladas e arbitradas em âmbito internacional.

A metodologia possui base teórica por meio de uma revisão de literatura e está organizada em três momentos. Inicialmente direciona-se ao esclarecimento dos conceitos basilares vinculados a temática em discussão. Em seguida, propõe uma análise do processo evolutivo e das modificações no interior do Regime de comércio internacional. Por fim, condiciona uma análise do processo constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os principais desafios na manutenção de um regime de comércio que contribua para o dinamismo multilateral das relações comerciais internacionais.

O artigo está dividido em quatro partes, a saber: primeiramente aborda o regime de comércio internacional; em seguida trata a Organização Mundial do Comércio; posteriormente, aborda as Reformas na OMC e os desafios ao regime de comércio internacional; e por fim apresenta as Considerações finais sobre a investigação.

2. O Regime de comércio internacional

Em 1975, no artigo intitulado "International responses to technology: concepts and trends", John Ruggie apresentou as raízes do termo regime interacional. No entanto, a definição mais consensual usada nos estudos das relações internacionais encontra-se em Krasner (2012, p. 94), apresentado como "princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem às expectativas dos atores".

Os Regimes internacionais estão demasiadamente vinculados à apreciação do institucionalismo e do direito internacional e não se confundem com governança global ou organizações internacionais. Rosenau (2000) esclarece essa distinção entre regime e governança em consonância com a definição de Krasner, e afirma que os regimes se desenvolvem em áreas temáticas, comportando um subconjunto de membros possivelmente conexos por princípios de autoridade e caráter formal. A governança, por sua vez, é um conceito mais amplo que rege a atividade de quase todos os membros e preenche os possíveis hiatos entre os regimes, mediante uma série de entendimentos intencionais e funcionais que não demandam essencialmente a presença de uma autoridade suprema, o que nesse caso conforma a governança sem governo.

Young (2000) acrescenta que a governança pode ser entendida como um mecanismo de direção coletiva, pautado em instituições sociais mais que em organizações ou governos, ainda que não descarte a noção de autoridades organizadas. Compreende-se, portanto, que governança sem governo não exclui governos nacionais ou subnacionais, mas envolve também movimentos civis, mercados de capitais globais, empresas multinacionais e organizações governamentais e não governamentais (LOURETE, 2010).

Outra distinção entre regimes e governança é apresentada por Stokke (1997, p. 29), para quem os regimes internacionais preocupam-se "muito mais com os Estados nacionais e com as relações interestatais, enquanto a governança global compreende de forma mais ampla envolvimento de atores transnacionais (organizações não governamentais internacionais e empresas multinacionais) na criação e operação das regras".

Para Haggard e Simons (1987), os regimes facilitam a cooperação, mas esta, pode existir na ausência de um regime, permitindo inferir que a governança pode existir em

situações onde não existam regimes. Os "regimes internacionais seriam, portanto, uma das maneiras ou mecanismos possíveis de promover a governança global. Nessa linha, caberia apontar que governança é gênero enquanto regime é espécie" (GONÇALVES, 2011, p. 43).

Ainda segundo Rosenau (2000), mesmo distintos, existem elementos comuns e de complementariedade entre regime e governança, visto que ambos podem envolver atores governamentais e não governamentais que concordem intersubjetivamente em função do interesse coletivo em compartilhar normas, princípios, regras e práticas nas relações internacionais. Portanto, a nota mais relevante sobre a conformação de um regime reside na sua capacidade de influenciar o comportamento dos atores mediante a instituição de regras, que são comumente prescindíveis de uma estrutura formal, permitindo-o atuar como sistema de governança em áreas específicas (OLIVEIRA, 2010).

No que tange ao caráter distintivo entre regimes e organizações internacionais, Hasenclaver, Mayer e Rittberger, (1997), argumentam que grande parte dos regimes estão acompanhados por organizações internacionais a fim de garantir o cumprimento de acordos e servir de instância de negociação, estas possuem capacidade de ação, enquanto os regimes não. Assim, deduz-se que a relação entre organizações internacionais e regimes justifica-se em termos procedurais, principalmente pelo fornecimento de ambiente deliberativo e de solução de controvérsias que tais personalidades jurídicas podem fornecer (OLIVEIRA, 2010).

A definição dos elementos constitutivos de um regime internacional também é pertinente, pois fornece ferramentas de compreensão das possibilidades de mudanças *no regime ou do regime*. "Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações" (KRASNER, 2012, p.94). Para o Krasner (2012), somente a mudança ou abandono destes dois elementos possibilitam a mudança do próprio regime em direção a um novo regime ou desaparecimento do regime em uma determinada área temática.

Por sua vez, "as regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva" (KRASNER, 2012, p.94). Assim, mudanças procedimentais e regulatórias, desde que mantidos princípios e normas, sinalizam mudanças internas em regimes. Por fim, é necessário distinguir ainda que "se princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de um regime tornam-se menos coerentes ou se as práticas correntes são crescentemente inconsistentes com os princípios, as normas, as regras e os procedimentos" (KRASNER, 2012, p.96) então estamos diante do enfraquecimento de um regime.

Fornecidas tais explicações, é atinente que o regime de comércio internacional é constituído por princípios, normas, regras e procedimentos que institucionalizam as relações de comércio internacional. O enfoque analítico da Economia Política Internacional permite observar que a esfera comercial da economia internacional pós-segunda guerra mundial foi construída sobre as bases da dimensão multilateral, interpretada como o melhor caminho para alcance de uma estabilidade liberal. O multilateralismo é, portanto, a diretriz institucional sobre o qual se desenvolve as atividades de coordenação do comércio internacional, legítimo pela promessa de reciprocidade e cooperação para governança global.

Na ausência de consenso sobre a definição de multilateralismo cabe expor alguns dos principais esforços de conceituação. Para Keohane (1990), o termo faz referência à

coordenação de políticas de três ou mais Estados mediante instituições ou arranjos *ad hoc*. Na perspectiva de Ruggie (1992), distinto de formas como bilateralismo e imperialismo, o multilateralismo é entendido como forma de coordenação de ação entre três ou mais Estados, regulados por certos princípios: (1) adoção de princípios generalizados de conduta, para alcance de padrões de comportamento e objetivos; (2) indivisibilidade, ou seja, o escopo sobre o qual custos e benefícios são distribuídos na tomada de decisões que afetem a coletividade e; (3) a reciprocidade difusa, expressa nas expectativas de equivalência aproximada de benefícios ao longo do tempo.

Mesmo nos esclarecimentos das citadas definições, ainda suscitam alguns questionamentos como “o que determina quantos Estados fazem parte de um acordo multilateral?” E “o que determina que tipo de multilateralismo venha a emergir em qualquer época ou área de interesse?” (LAZAROU, 2014, p. 25). No que tange ao número de membros de uma cooperação multilateral, Ruggie (1992, p. 574) elucida que “a forma multilateral não deve equivaler a um escopo geográfico universal: os atributos do multilateralismo caracterizam relações dentro de coletividades específicas, que podem não alcançar, e frequentemente não alcançam, todo o universo de nações”.

Quanto à forma do multilateralismo que emerge das mais diversas áreas de interesse, compreende-se que este mecanismo de cooperação não é inteiramente forjado por arranjos temporais, mas comumente por regras duráveis que afetem o padrão de comportamento dos atores envolvidos. Lazarou (2014) destaca as principais dimensões que compõem as conformações de uma cooperação multilateral: importância de regras, cooperação voluntária, minimamente institucionalizada e inclusão das partes envolvidas ou afetadas.

O regime multilateral de comércio internacional se expressa, portanto, como um mecanismo de governança cujos princípios, normas, regras e procedimentos visam a reciprocidade, democratização, coordenação e cooperação nas relações comerciais transnacionais. Estas relações evoluíram ao longo do século XX e XXI com significativas mudanças no interior do regime que atualmente apresenta preocupantes sinais de fragilização face aos novos desafios impostos pela globalização e crescente interdependência dos atores internacionais. Novos desafios acabam por demandar cada vez mais concessões por parte dos Estados, que muitas vezes apresentam interesses divergentes que travam o avanço da multilateralização comercial internacional.

2.1. Evolução do Regime de comércio internacional

Os momentos finais da Segunda Guerra Mundial foram marcados por sucessivos esforços das grandes potências no que tange a reestruturação da ordem internacional. Paralelo à sequência de conferências que levariam à consolidação das Nações Unidas em 1945, foram envidados esforços para a harmonização e retomada das relações econômicas internacionais que possuem como marco a conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 no estado de New Hampshire nos Estados Unidos.

Sob a liderança dos Estados Unidos e Inglaterra, em conjunto com mais 44 países aliados, foi ratificada na conferência a criação de duas organizações: o Fundo Monetário Internacional, com a finalidade de estabelecer um novo sistema monetário internacional e garantir o fluxo internacional de moedas, no caso o dólar, que substituíra a libra esterlina como moeda global; e o Banco Mundial - BIRD (International Bank for Reconstruction and Development) com o objetivo de financiar a reconstrução econômica europeia e conce-

der empréstimos a países em vias de desenvolvimento. Ambas as organizações se tomaram órgãos especializados das Nações Unidas em 1947 (NAKADA, 2002).

Na conferência de *Bretton Woods*, por tratar-se de uma reunião que compreendia principalmente ministros de finanças, não foram tratados assuntos referentes ao comércio. O novo sistema de comércio foi tema de uma conferência especializada, que aconteceu em 1947 e 1948 em Genebra e Havana. As reuniões de Genebra contaram com 23 países e resultaram no "Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, assinado em 30 de outubro de 1947, e que deveria ser incorporado a um tratado mais amplo a ser negociado em Havana" (ALMEIDA, 2015, p. 16). A versão final da carta que viria a conformar a Organização Internacional do Comércio - OIC foi assinada em Havana, no ano de 1948 por 53 países. No entanto, somente a Austrália e a Libéria ratificaram.

"A Carta da OIC incluía tantas exceções, lacunas e ambiguidades deliberadas que até seus partidários mostravam muito pouco entusiasmo por ela" (ALMEIDA, 2015, p.

16). Após esse fracasso, o tripé econômico pós segunda guerra mundial passou a ser composto por duas organizações e um acordo geral, que a despeito do seu caráter incompleto contribuiu para intensificação do comércio internacional e redução das tarifas de bens comercializados (ALMEIDA, 2015).

A insegurança legal inicial do GATT foi aos poucos sendo dirimida por uma secretaria com orçamento próprio, formando um processo que atendia minimamente as exigências necessárias para enquadrar-se como uma instituição internacional, que mesmo não se tratando de uma organização com tratado constitutivo, teve sua personalidade internacional reconhecida como acordo provisório (NAKADA, 2002).

O pilar da política comercial do GATT, de 1947, encontra-se em seu Art. 1º. expreso pelo princípio incondicional da cláusula da Nação Mais Favorecida - NMF. Essa cláusula significa que com base em um tratado comercial, se um país contratante for conceder a um terceiro ou tiver a intenção de futuramente conceder a um terceiro país, no âmbito Comercial, um tratamento preferencial, deverá estender esse privilégio também para outro país contratante (NAKADA, 2002). O propósito desta extensão de favorecimentos é manter a não discriminação e a igualdade fundamental entre os Estados componentes.

É necessário distinguir que o princípio da NMF não é o mesmo que o princípio da não discriminação. Este último corresponde a um princípio geral fundamentado na igualdade dos Estados face sua soberania, enquanto o primeiro é um meio, uma técnica, para efetivar a igualdade entre os Estados, que só poderá ser invocada se houver um tratado prevendo tal cláusula, caso contrário, o Estado não poderá exigir a não discriminação (NAKADA, 2002).

A cláusula da nação mais favorecida não se confunde também com o multilateralismo, mesmo que este represente também um dos propósitos basilares do GATT 1947. "O multilateralismo significa que no comércio internacional ou em outras relações, buscam-se as aprovações, após a avaliação mutua, de vários Estados, sendo que nesta sistemática é muitas vezes utilizada a cláusula da NMF" (NAKADA, 2002, p. 37-38). Por outro lado, a cláusula da NMF não se aplica apenas a tratados comerciais multilaterais, mas também bilaterais.

Os elementos normativos e as regras do GATT, de 1947, foram expostos e tecidos pelas próprias partes contratantes em um documento constituído em três partes: Parte I relacionada com as normas referentes ao princípio da NMF e redução tarifária; Parte II que apresenta as obrigações gerais quanto às restrições quantitativas, subsídios, anti-

dumping, procedimentos aduaneiros, etc. e; Parte III que trata das questões procedimentais e técnicas (NAKADA, 2002).

Antes da constituição da Organização Mundial do Comércio, foram levadas a cabo sete rodadas de negociações sob a estrutura do GATT, de 1947. Estas rodadas promoveram significativos avanços no regime de comércio internacional, não apenas em função do interesse dos negociadores, mas também em função de significativas influências externas, como os processos de independência da Ásia e África a partir da segunda metade do século XX, proporcionando a adesão de novos membros e novos interesses, assim como o aprofundamento do fenômeno da globalização.

No Quadro 1, verificam-se as principais características de cada uma dessas rodadas de negociação.

Quadro 1: Rodadas de negociações multilaterais GATT (1947).

Rodada	Nº. de países	Principal negociação e redução tarifária	Análise de Malhotra (2004)
Genebra (1947)	23	Tarifas 19	Negociadas bilateralmente entre os fornecedores "principais" e "substanciais" e depois estendidas a todas as partes contratantes.
Annecy (1948)	13	Tarifas 2	
Torquay (1950)	38	Tarifas 3	
Genebra (1956)	26	Tarifas 2	
Dhillion (1960-1961)	26	Tarifas 7	
Kennedy (1964-1967)	35	Tarifas e medidas antidumping	Em 1964, quando foi criada a Unctad, para reformar o GATT, enviam-se esforços para tornar o sistema mais aceitável para os países em desenvolvimento, inclusive mediante a incorporação de uma cláusula sobre comércio e desenvolvimento.
Tóquio (1973-1979)	102	Tarifas, barreiras não tarifárias.	Resultou da decisão de dar um tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação plena aos países em desenvolvimento - "cláusula de habilitação" e legitimou o Sistema Geral de Preferências (SGP).
Uruguay (1986-1995)	123	Tarifas, barreiras não tarifárias, normas, serviços, têxteis, agricultura, propriedade intelectual, arbitragem, criação da OMC, etc.	Novas questões referentes a serviços. Os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Trips) e as Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (Trims).

Fonte: Almeida (2013) e Malhotra (2004).

Mesmo diante do expressivo avanço nas reduções tarifárias e da extensão dos temas e agendas das rodadas, destaca-se a crescente pressão dos países menos desenvolvidos sobre o regime de comércio, que na rodada de Tóquio (1973-1979) já correspondia a $\frac{3}{4}$ dos membros do acordo. Nesta rodada a adoção da cláusula de habilitação legitimou o Sistema Geral de Preferências e determinou que "os países industrializados não esperavam reciprocidade dos países em desenvolvimento pelos compromissos com eles assumidos, e não se esperava que os países em desenvolvimento fizessem contribuições incompatíveis com suas necessidades financeiras, comerciais e de desenvolvimento" (MALHOTRA, 2004, p. 102). Essa cláusula apresenta-se, portanto, como uma exceção a cláusula da NMF, com o propósito de promoção de um comércio mais justo. Ela também permite que países em desenvolvimento "não tenham de cumprir os requerimentos mais rígidos do Artigo XXIV e possam conceder vantagens parciais e reduções limitadas a outros países em desenvolvimento" (ALMEIDA, 2013, p. 150).

O Artigo XXIV do GATT, de 1947, versa sobre os acordos de integração regional, mas especificamente sobre as Zonas de Livre Comércio e União Aduaneira, especificando as exigências para a criação destes mecanismos. A partir da Cláusula de habilitação e do Sistema Geral de Preferências, uma nova modalidade de integração, ainda mais superficial que as zonas de livre comércio, foi disponibilizada por meio dos acordos preferenciais de comércio (*Preferential Trade Agreements* - PTA). Esta nova modalidade visa garantir que países em desenvolvimento possam reduzir suas tarifas parcialmente, setorialmente e sem reciprocidade sob a regulação da cláusula de habilitação e do Sistema Geral de Preferências.

Ao final da rodada de Tóquio, as negociações como um todo tiveram êxitos e fracassos. Para além do êxito nas reduções tarifárias dos principais mercados industrializados do mundo e das garantias aos países menos desenvolvidos, os Estados Unidos demonstraram seu descontentamento com o excesso de concessões a estes países e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos" (ALMEIDA, 2012, p. 18). O comércio de produtos agrícolas não chegou a traçar uma modificação para as salvaguardas e outra série de acordos não angariou a adesão de todos os membros, o que só se estendeu de forma multilateral com a rodada Uruguai em 1986 (WTO, 2016). Para além dos fatores internos, profundas transformações na conjuntura política e econômica global afetaram o regime de comércio mundial.

A década de 1980 foi palco do estopim de uma série de eventos, dentre eles a crise da década perdida latino-americana, a guinada neoliberal na economia internacional, liderada por Estados Unidos e Inglaterra, a terceira revolução técnico científica, sucedidos pela mudança geopolítica com a fragmentação da URSS em 1991 e o fim da guerra fria, os avanços no aprofundamento da integração europeia, a intensificação da nova onda de regionalismos e a proliferação de atores e agendas no cenário internacional.

O quadro normativo do regime de comércio internacional passou a ser desafiado pela ascensão vertiginosa da influência de atores transnacionais, assim como pela pulverização do processo produtivo, passando a confeccionar uma nova divisão internacional do trabalho. Carneiro (2015, p. 12) argumenta que:

"Dois fatores foram essenciais [...] e permitiram que a divisão internacional do trabalho avançasse para além dos produtos e alcançasse as etapas intermediárias da produção. Em primeiro lugar, a redução dos cus-

tos envolvidos no comércio observada na segunda metade do século XX eliminou, ou reduziu drasticamente, o problema logístico. Nota-se que neste caso não apenas se trata dos custos de transporte - cuja redução, de fato, foi vertiginosa, não só pelos avanços tecnológicos, mas também pelo crescimento da containerização, como também de todos os obstáculos ao fluxo de mercadorias e serviços: tarifas de importação, barreiras não tarifárias, regulamentos alfandegários etc. O avanço nas tecnologias de informação e comunicação (TICs), especialmente a partir dos anos 1980, por sua vez, permitiu reduzir sobremaneira o custo - e o risco - de coordenar à distância as diferentes etapas interdependentes”.

Esta nova organização do comércio internacional passou a ser conhecida como Cadeias de Valor Globais - CVGs. Este conceito visa refletir a tendência crescente de dispersão geográfica das atividades que compõem as cadeias de valor ao redor do mundo.

Estas atividades envolvem desde a produção, distribuição, design, marketing e até o suporte pós-venda. As CVGs apresentam três características presentes em grande parte dos produtos das últimas décadas: "fragmentação em diferentes empresas, dispersão em diversos países e estrutura de governança coordenada por uma firma líder" (CARNEIRO, 2015, p.9).

Cesar e Sato (2012) atentam que o papel das empresas e a interdependência das CVGs são importantes componentes ainda negligenciados pelo GATT e OMC, e destacam:

“Nesse ponto, verifica-se não somente a atuação das grandes empresas multinacionais principais coordenadoras das cadeias, mas também das pequenas empresas participantes nas redes globais de trocas. Na última década, os instrumentos tradicionais de política comercial e as formas de se mensurar o comércio, assim como o modelo de comércio estabelecido pela OMC e os acordos tarifários, passaram a ser questionados em face das profundas transformações geradas pela desagregação e dispersão da produção na lógica das CVGs”. (p. 178)

Uma avaliação geral do GATT, feita pela própria Organização Mundial do Comércio, que será analisada nas seções seguintes, assinala que ao longo dos 47 anos de vigência do acordo o êxito na liberalização comercial foi incontestável e estimulou o crescimento do comércio mundial, que nas décadas de 1950 e 1960 alcançaram a média de 8%. A crescente integração de novos membros também revela como o GATT tornou-se suporte ao desenvolvimento e um instrumento de reforma comercial e econômica. Todavia nem tudo foi satisfatório. Os avanços na liberalização dos produtos agropecuários foram tímidos e as mudanças na geopolítica global e as séries de recessões econômicas da década de 1980 e 1990 incitaram a adoção de práticas protecionistas em setores estratégicos de muitos países. Ao final da década de 1980, com a emergência de novas complexidades e interdependências na economia global, o GATT parecia não responder mais as realidades da economia mundial.

A OMC origina-se na rodada Uruguai, já imersa no grande desafio de sanar o descompasso entre o lento ciclo negociador de um regime predominantemente Estatal e as novas dinâmicas das cadeias de valor global, o que estaria minguando o entusiasmo do setor privado. As consequências mais evidentes deste descompasso materializam-se na obstrução das negociações multilaterais e intensificação de acordos bi e plurilaterais que

ameaçam criar um ambiente regulatório alternativo às determinações da OMC, ainda mais agravado pelas ressonâncias das crises financeiras da primeira década do século XXI.

Nesta análise, observa-se que a participação dos países nas Cadeias de valor Globais exige um esforço que deve envolver um conjunto de políticas e mecanismos integradores que possuam a capacidade de promoção do aumento da atratividade de nações para ações nesse panorama. As diferenças no grau de participação de nações nas Cadeias de Valor Globais revelam esta necessidade na medida em que se verificam percalços comerciais entre elas.

Os países em desenvolvimento se esforçam para não ficarem bloqueados em atividades de baixo valor agregado. De acordo com Zhang e Schimanski (2014, p.90), “movimentar-se ao longo da cadeia de valor – ou seja, ampliar o foco para além das atividades de baixo valor, para incluir também aquelas de maior valor – exige políticas que favoreçam atualização dos processos industriais e aumentem a sofisticação das exportações”.

Políticas direcionadas à inovação, investimento em recursos humanos e capacitação, empreendedorismo, novas áreas de atividades econômicas, políticas de clusters e direitos de propriedade intelectual devem ser observados no apoio a tais processos (ZHANG e SCHIMANSKI, 2014). Este movimento é observado na maioria das regiões do mundo, embora o maior incremento venha sendo observado no Leste e Sudeste Asiático (ZHANG e SCHIMANSKI, 2014). Assim, para os autores, algumas destas nações conseguiram elevar a sofisticação das suas exportações, modificando as indústrias daquelas baseadas em matérias-primas e de baixa tecnologia de fabricação para mais intensivos em tecnologia.

3. Organização Mundial do Comércio

Esta seção discute primeiramente os aspectos institucionais da OMC e em seguida, tratam-se os grandes impasses da OMC no século XXI.

3.1. Aspectos institucionais da OMC

Ao final da rodada Uruguai iniciada em 1986, ficou evidente para os países membros a necessidade de ampliação radical dos mecanismos de multilateralização das relações comerciais que ameaçavam não lograr tal objetivo caso permanecessem sob o modelo incompleto do GATT (1947). "Como resultado, a Comunidade Europeia e o Canadá propuseram um novo acordo de comércio multilateral, a ser administrado por uma nova organização de comércio multilateral" (MALHOTRA, 2004, p. 103). Assim, mesmo diante da postura mais conservadora dos EUA quanto a essa proposta, "o acordo da OMC foi assinado em 15 de abril de 1994, na cidade de Marraquexe, em Marrocos" (NAKADA, 2002).

Com sede em Genebra, na Suíça a Organização Mundial do Comércio iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1995 (BRASIL, 2016). Seu tratado constitutivo delimita suas funções em: "*administering WTO trade agreements; forum for trade negotiations; handling trade disputes; monitoring national trade policies; technical assistance and training for developing countries; cooperation with other international organizations*" (WTO, 2016).

Para Malhotra (2004) a OMC é formalmente "a mais democrática de todas as instituições internacionais com um mandato global" (p. 107). O argumento fundamenta-se em seu sistema de governança distinto do FMI e Banco Mundial – de um voto cada

membro - e em sua estrutura, que se distingue da ONU por não possuir o equivalente a um conselho de segurança.

É importante destacar que a OMC é dirigida por seus próprios membros, não possuindo diretoria executiva permanente. Possui um secretariado pequeno, com orçamento anual de 197 milhões de francos suíços e atualmente liderado pelo brasileiro Roberto Azevedo. No quadro de sua organização interna Malhotra (2004, p. 108) assim resume:

“A mais alta instância decisória da OMC é a Conferência Ministerial, que costuma ser convocada a cada dois anos. Abaixo dela vem o Conselho Geral, com sede em Genebra, que se reúne uma vez por mês. O Conselho Geral também se reúne como órgão de exame das políticas comerciais e órgão de solução de controvérsias. Abaixo do Conselho Geral, e reportando-se a ele, há conselhos para o comércio de bens, serviços e propriedade intelectual; comitês sobre comércio e desenvolvimento e sobre comércio e meio ambiente; e grupos de trabalho, criados para estudar investimentos, política de concorrência, facilitação do comércio, comércio e transferência de tecnologia, transparência nas compras públicas e comércio, dívida e finanças. Além disso, também foi aprovado em Doha um programa de trabalho para examinar as questões relacionadas com o comércio das pequenas economias. Todas essas entidades são constituídas por representantes oficiais dos Estados membros da OMC”.

Uma representação sintética da estrutura organizacional de funcionamento da OMC segundo o exposto por Malhotra (2004) e descrito no site da organização é apresentado na **Figura 1: Estrutura organizacional da OMC**.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em WTO, 2016.

O mecanismo de solução de controversas da OMC é outra característica que, não sem objeções, é tomada por muitos analistas como um caso impar do direito internacional e da diplomacia comercial. "O mecanismo compõe-se de painéis *ad hoc*, formados por três a cinco especialistas em comércio, e um órgão de apelação permanente, formado por sete advogados especializados em comércio e supervisionado pelo órgão de solução de controvérsias" (MALHOTRA, 2004, p. 109).

Atualmente a organização conta com 164 membros que herdaram uma série de princípios do GATT (1947), além de acrescentar novas agendas e mecanismos regulatórios. Dentre os pilares herdados encontram-se a busca da reciprocidade, não-discriminação, o objetivo de um comércio mais livre e previsível e as disposições especiais para países em desenvolvimento. Com a formação da OMC em 1995, acrescentou-se o entendimento único, ou *single undertaking*, onde os membros aderem ao objetivo de negociar e assinar todos os acordos da OMC como um pacote único. "Isso significou finalizar o conteúdo dos acordos com base nas concessões mútuas (que refletiram o poder de barganha relativo) e no conceito de "reciprocidade total", e não no valor de cada acordo" (MALHOTRA, 2004, p. 105). Se para alguns analistas esse mecanismo foi benéfico para países em desenvolvimento, que passaram a ter suas demandas debatidas nas mesas de negociação, para outros, o mesmo mecanismo é responsabilizado pela paralização das rodadas de negociações.

Outra característica da evolução do regime, de teor ainda mais complexo e invasivo são as implicações obrigatórias para as políticas nacionais, que estende o escopo das negociações para temas que antes permaneciam restritos ao campo nacional, como propriedade intelectual, serviços e investimentos. Estas implicações obrigatórias comprometem os Estados componentes não apenas na liberalização comercial, mas também nas opções políticas específicas.

Por fim, o mecanismo de conformidade apresenta-se como uma ferramenta mais incisiva para o cumprimento dos acordos. "O descumprimento destes pode ser questionado ao amparo do sistema integrado da OMC para solução de controvérsias e nenhum membro pode barrar essas ações" (MALHOTRA, 2004, p.6). Nos casos de descumprimento de acordos, a reparação é determinada por ação compensatória (retaliação) passível de perpassar diferentes setores e acordos a depender do entendimento jurídico.

3.2. Grandes impasses da OMC no século XXI

Até 2015 já foram realizadas dez conferências ministeriais da OMC: Singapura (1996); Genebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancun (2003); Hong Kong (2005); Genebra (2009); Genebra (2011); Bali (2013) e Nairóbi (2015) (BRASIL, 2016). Já em 1999 a OMC enfrentou seu primeiro revés, com o fracasso da conferência ministerial de Seattle, que imersa em violentos protestos, assistiu a incapacidade dos países avançados de lograrem posições comuns para os avanços das negociações agrícolas. Em acréscimo a conferência ministerial de Doha, arrasta-se por mais de quinze anos com modestos avanços.

Destaca-se que por meio da Rodada de Doha, retomou-se a motivação em solucionar problemas de viabilização para contemplar um sistema multilateral de comércio mais equilibrado. Em pouco tempo, este esforço sucumbiu. Nesta perspectiva, a OMC continuou progredindo em pontos menos polêmicos, como é o caso do aperfeiçoamento da transparência do sistema multilateral de comércio (COMISSÃO MARWICH, 2007).

Em uma síntese, Almeida (2013, p. 21) constata a incapacidade dos "países ricos em dismantelar seu arsenal de medidas protecionistas e seus mecanismos de subvenção na área agrícola, e, de outro, falta de vontade ou oposição política dos países em desenvolvimento em superar o protecionismo latente exercido em produtos industriais e em certas áreas de serviços". Os desafios legais em torno do desafio dos subsídios agrícolas "legalizados" na rodada Uruguai travam ainda mais as possibilidades de consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Para além dos desafios procedimentais e da ausência de consenso, que revelam tanto incoerência como fragilização do regime de comércio internacional controlado pela OMC, o atraso na agenda é atropelado pelas necessidades de inclusão de temáticas condiscentes com a realidade comercial contemporânea, quais sejam, as novas regras para bens produzidos em CVG (CESAR; SATO, 2012).

Este quadro de paralizações ainda se agrava pela crescente perda de entusiasmo dos países quanto às negociações multilaterais, expressos na crescente formação de acordos preferenciais de comércio, vistos como alternativas tanto para países em desenvolvimento, quanto desenvolvidos. Existem atualmente mais de 600 acordos regionais de comércio notificados na OMC.

Hancock (2009) alerta para o risco de plurilateralização das relações comerciais sob uma governança plutocrática, na qual as grandes potências passam a cooptar parceiros comerciais e determinar as regras do jogo e as agendas de comércio global.

A constituição de megablocos de comércio revela esta articulação das grandes potências, quando já em 2004 iniciaram-se as negociações do *Trans-Pacific Partnership* - TPP, composto pela Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Brunei, Malásia, Japão, Cingapura, Vietnã, Peru, Chile, México e Estados Unidos. Em 2013, as negociações de uma Zona de Livre Comércio entre Estados Unidos com União Europeia converteram-se no *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTP), também em processo de negociação. Como resposta a essa expansão da influência comercial norte-americana, sobre as zonas atlântica e do pacífico, também a China e Japão iniciam seus processos de articulação mediante o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), em negociação desde 2000 com os países da ASEAN (MAIA, 2014; HAMANAKA, 2014).

Os megablocos de comércio compreendem uma tipificação de acordo intergovernamental, frequentemente surge de uma organização intergovernamental, onde barreiras ao comércio são reduzidas ou eliminadas entre as nações componentes. A maior parte dos megablocos comerciais é formada por uma tendência regional e podem ser classificados conforme o seu grau de integração em natureza econômica.

Aqueles que defendem o livre comércio são geralmente opostos aos blocos econômicos, na medida em que estes incentivam regiões em oposição ao livre comércio global (O'LOUGHLIN e ANSELIN, 1996). Os estudiosos continuam a discutir se os megablocos regionais estão levando a uma economia mundial mais fragmentada ou estão incentivando a extensão do mundo global existente a um sistema multilateral de negociação (MANSFIELD e MILNER, 2005).

4. Reformas na OMC e os desafios ao Regime de comércio internacional

Em uma perspectiva mais otimista pode-se afirmar que mesmo de forma lenta e modesta a OMC representa um mecanismo positivo na liberalização do comércio. Almeida (2015, p.21) ainda acrescenta que a não conclusão, no âmbito da Rodada Doha, de qualquer acordo "minimamente satisfatório, não significa necessariamente o colapso do sistema multilateral de comércio, tal como regido pela OMC, mas este poderia entrar numa fase muito difícil, com certa erosão dos mecanismos multilaterais de negociação e de solução de controvérsias".

Em teor propositivo, Malhotra (2002) elenca uma série de sugestões para reforma urgente do regime multilateral de comércio. Em primeira instância reafirma a importância do mandato de entendimento único, por entender seu comprometimento com o desenvolvimento, todavia encontra no desafio de coordenar regras e obrigações aos interesses dos estados membros o obstáculo central de qualquer reforma.

Quanto ao tratamento diferenciado, o autor argumenta que países diferentes possuem capacidades diferentes de integração na economia global. Para tanto, o tratamento diferenciado necessita deixar de ser exceção à regra e aprofundar temáticas como educação, transferência de tecnologias, igualdade entre homes e mulheres, conhecimentos tradicionais e outros. Para tornar o tratamento diferenciado incondicional, obrigatório e operacional, propõe-se o enquadramento dos países em grupos de acordo com seu nível de desenvolvimento, com relações recíprocas entre eles e assimétricas entre os grupos. Tal mecanismo seria auxiliado por mecanismos claros e objetivos que tratassem da passagem gradativa de países de um grupo para outro.

No que tange à estrutura de governança, mesmo diante do alto teor democrático da organização, ainda existe a necessidade de expansão na participação de grupos sub-regionais como ASEAN e Mercosul a título de exemplo, assim como de coligações de países. Quanto à agenda, as sugestões divergem substancialmente entre aqueles que como Malhotra (2004) acreditam que a agenda está completa, e primeiro deve-se buscar o alcance das pautas em mesa, para não sobrecarregar as negociações com uma gama de questões amplas. Por outro lado, Cesar e Sato (2012) defendem a urgente expansão e atualização da agenda para atender as realidades do comércio global, como condição para o atendimento dos diversos interesses.

Em relação ao processo de tomada de decisão, não apenas em revisão a aprovação consensual, mas também na utilização de tecnologias da informação que permitissem a plena participação dos Estados membros. No que tange as relações com os acordos regionais de comércio, o autor defende que "os acordos regionais que são ou pretendem tornar-se "OMC-plus", isto é, possuir um corpo de obrigações mais amplas, mais rigorosas e menos flexíveis - deveriam ser compatibilizados com a OMC." (MALHOTRA. 2004. p. 135), além do estabelecimento de limites e restrições aos acordos regionais de comércio. O grande desafio está em identificar quando tais acordos servem mais para a criação de fortalezas comerciais que para um exercício de liberalização comercial.

Por fim, Malhotra (2004) defende tacitamente maior participação nacional nas tomadas de decisão, visto que nada substitui o melhor gerenciamento interno da elaboração de políticas comerciais. A ampla participação nacional, envolvendo discussões entre

parlamentares, organizações da sociedade civil, grupos comunitários e o setor privado, deve ser incentivada.

As proposições de Malhotra (2004) expressam a expectativa de diversos atores, principalmente as nações em vias de desenvolvimento. Todavia a crise econômica e financeira de 2007/2008 e as instabilidades políticas e fiscais a partir de 2010 corroboraram com a retração do multilateralismo e do crescimento econômico mundial, distanciando ainda mais o alcance de consensos nas pautas de negociação propostas na rodada Doha.

Enquanto os temas em pauta não avançam, os desafios da transnacionalização dos processos produtivos, da regionalização do comércio e do crescente protecionismo ao comércio multilateral criam novas problemáticas e fragilizações ao regime multilateral, demandando a ampliação da agenda de negociação, que, todavia, não avança em temas de 15 anos atrás. Enquanto as perspectivas mais pessimistas afirmam que a OMC já nasceu senil, em tom conciliatório, autores argumentam em favor do avanço do multilateralismo e da contemplação das novas agendas nas pautas de negociação. Esses temas mais candentes na agenda comercial não podem ser ignorados. Ao mesmo tempo, é difícil dar um tratamento adequado a eles enquanto a rodada Doha estiver paralisada.

De acordo com Monteiro (2013), os países que se sentem lesados pela paralisação das negociações resistirão a discutir outros temas, com medo de que a agenda anterior - como a de Doha, rotulada como "para o desenvolvimento" - seja esquecida. Há a necessidade de se encontrar uma forma de atribuir confiança e conforto aos membros de uma maneira geral, para que eles percebam que discutir novos termos, não significa abandonar a agenda para o desenvolvimento.

5. Considerações Finais

Este estudo, diante do esforço de análise da evolução do regime multilateral de comércio internacional e da problematiza dos principais desafios contemporâneos responsáveis pela fragilização interna deste regime, concluiu que mesmo diante do significativo teor democrático e da institucionalização do regime de comércio internacional, a OMC necessita de significativas reformas quanto às agendas de negociação, a participação de grupos de interesse, a regulação das Cadeias de Valor Globais.

A ampliação da agenda e a busca de consenso para avanço das pautas das conferências ministeriais tornam-se ainda mais urgentes diante da crescente regulação paralela dos megacordos de integração regional, usados pelos países como alternativa comercial face aos entraves da OMC.

A investigação sugere que os novos estudos vinculados a esta temática se direcionem aos meandros das dinâmicas impostas pelas cadeias de valor globais. As cadeias de valor globais envolvem atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo que englobam a criação de valor de uma mercadoria. Neste sentido, a compreensão mais estratégica deste âmbito favorece o enfrentamento das dinâmicas impostas por estas cadeias junto ao panorama do comércio internacional.

6. Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago, 16 a 22, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/atiicle/view/16511>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.
- BRASIL. **Organização Mundial do Comércio**. Ministério de Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 16 de junho de 2017.
- CARNEIRO, Flavio L. **Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2015.
- CESAR, Susan Elizabeth Martins; SATO, Eiiti. A Rodada Doha, as mudanças no regime do comércio internacional e a política comercial brasileira. **Rev. Bras. Polít. Int.** 55 (1): 174-193, 2012.
- COMISSÃO WARWICK. **The Multilateral Trade Regime: which way forward?** The Report of the First Warwick Commission. Warwick: Universidade de Warwick, 2007.
- GONÇALVES. Alcindo. **Regimes internacionais como ações da governança global**. Meridiano 47 vol.12. n.125, mai-jun p. 40 a 45, 2011.
- HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth A. Theories of International Regimes. **In: International Organizations**. v. 41, n. 3. Cambridge, MA: MIT, 1987.
- HAMANAKA. Shintaro. **Trans-pacific partnership versus regional comprehensive economic partnership: control of membership and agenda setting**. ADB Working paper Series on Regional Economic Integration. Office of Regional Economic Integration. Asian Development Bank: Philippines, Nº. 146, December, 2014.
- HANCOCK, Kathleen J. **Regional integration: choosing plutocracy**. New York: Palgrave Macmillan, 2009
- HASENCLAVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- KARSNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervinientes. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 42. p. 93-110, 2012.
- KEOHANE, R. O. Multilateralism: an Agenda for Research. **International Journal**, v.45, 1990.
- LOURETE, Acácio. Regime, governança e norma: perspectivas construtivistas em relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), 2010.
- MAIA, Jayme de Mariz. **Economia internacional e comércio exterior**. São Paulo: Atlas, 2014.

- MALHOTRA, Kamal. **Como colocar o comércio global a serviço da população**. Brasília: IPEA, 2004.
- MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. **The New Wave of Regionalism**. S/I: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- MONTEIRO, Lia Valls e Solange. Multilateralismo tem que resistir às mudanças de poder. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, Fevereiro de 2013.
- NAKADA, M. **A OMC e o regionalismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- OLIVEIRA, André Soares. **Regimes Internacionais e a Interação entre a OMC e os Acordos Ambientais Multilaterais**. Santa Catarina: UFSC, 2010.
- O'LOUGHLIN, John; Luc Anselin. Geo-Economic Competition and Trade Bloc Formation: United States, German, and Japanese Exports, 1968-1992". **Economic Geography** 72 (2): 131-160.
- ROSENAU, James N. A cidadania em uma **ordem** mundial em mutação. In: **CZEMPIEL, Ernst-Otto**. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v.46, n.3, 1992.
- RUGGIE, John Gerard. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, Vol. 29, N° 3, p. 557-83, 1975.
- STOKKE, Olav Sclu-am. **Regimes as Governance Systems**. 111: YOUNG, Oran R. Global Governance - drawing insights from the environmental experience. Cambridge and London: The MIT Press, p. 27-63, 1997.
- WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **Evolution of regional trade agreements in the world 1948.2016**. Disponível em: <https://v\N.W10.org/english/tratop_e/regiol1_e/regfac_e.htm>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **The GATT years: from Havana to Marrakesh**. 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>. Acesso em: 17 de dezembro de 2017.
- YOUNG, O. **Drawing insights from the environmental experience**. Cambridge: MIT Press. 2000.
- ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. **As cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento**. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4035/1/BEPI_n18.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.