

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Doutorado

Tese de doutorado

**Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional:
complementaridade e antagonismo**

Tatiana Lacerda Prazeres

Orientador: Professor Dr. Eduardo Viola

Brasília
2007

SUMÁRIO

Agradecimentos	05
Resumo / Abstract	06
Introdução	08
Capítulo 1	18
O sistema multilateral de comércio	
1.1 Globalização, cooperação e multilateralismo	
1.2 Histórico e evolução do sistema multilateral de comércio	
1.3 A OMC: objetivos, funções, estrutura e solução de controvérsias	
1.4 Princípios da OMC e as exceções às regras	
Capítulo 2	62
O regionalismo	
2.1 Regionalismo: contextualização e questões conceituais	
2.2 Considerações teóricas sobre o regionalismo	
2.3 A evolução rumo ao “novo regionalismo”	
Capítulo 3	97
O regionalismo econômico-comercial na atualidade: experiências selecionadas e sua relação com o multilateralismo comercial	
3.1 A União Européia	
3.2 O NAFTA	
3.3 O Mercosul	
3.4 O regionalismo na Ásia: breve panorama	
Capítulo 4	167
O regionalismo frente ao sistema multilateral de comércio	
4.1 Acordos regionais de comércio e as regras da OMC	
4.2 O regionalismo no Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio e nas negociações da Rodada Doha	
4.3 A posição do sistema de solução de controvérsias da OMC	
Capítulo 5	245
Multilateralismo, regionalismo e a institucionalidade complexa do comércio internacional: os fatores de complementaridade e antagonismo	
5.1 A institucionalidade complexa dos vínculos comerciais e suas razões	
5.2 Os fatores de complementaridade e de antagonismo entre as abordagens regional e multilateral	
5.3 O papel da OMC diante da configuração institucional do comércio internacional	
Conclusões	314

Referências bibliográficas	322
Índice analítico	338
Lista de siglas	340

Agradecimentos

À minha família, pelo incentivo incansável; ao orientador deste trabalho e amigo, Eduardo Viola, pela importante contribuição à minha formação; aos membros da banca avaliadora, pela dedicação e pela oportunidade do diálogo; e à CAPES, por apoiar a realização de estudos na Universidade de Georgetown, nos EUA, durante um período da elaboração desta tese.

Resumo

Esta tese trata da institucionalidade complexa do comércio internacional, que é atualmente caracterizada pela evolução simultânea do sistema multilateral de comércio e de processos de integração regional. Por meio do estudo do multilateralismo e do regionalismo, a pesquisa contribui para a compreensão de regimes internacionais voltados para o comércio e a governança econômica e, particularmente, lança luzes sobre o modelo institucional que atualmente provê as bases para o crescimento do comércio internacional. Por um lado, esta tese avalia os fatores sob os quais os blocos regionais prejudicam o fortalecimento e a evolução do regime multilateral de comércio articulado pela Organização Mundial do Comércio. Por outro, avalia os fatores sob os quais a existência de esquemas preferenciais de comércio promove o multilateralismo. Esta tese analisa o antagonismo e a complementaridade dos blocos regionais em relação ao sistema multilateral por meio de duas abordagens distintas: o conteúdo dos regimes (a estática da interação) e o processo negociador (a dinâmica da interação). Num balanço de todos os fatores relevantes, conclui-se que a interação entre os blocos comerciais e o regime multilateral de comércio gera antagonismo o curto prazo, mas sugere a complementaridade no médio prazo. Esta tese conclui, assim, que a complementaridade e o antagonismo coexistem na interação entre regionalismo e multilateralismo. O vetor do antagonismo parece preponderante no curto prazo, uma vez que, em termos gerais, tanto a estática quanto a dinâmica das interações entre regionalismo e multilateralismo prejudicam o funcionamento e a evolução do regime multilateral de comércio. Ao mesmo tempo, a complementaridade se apresenta como uma promessa de médio prazo, tendo em vista que os fatores relacionados a esse vetor estão basicamente limitados à contribuição positiva que os blocos podem prestar à facilitação das negociações multilaterais. Dessa forma, os fatores de complementaridade alcançam o instrumento, ou seja, o processo negociador, mas são suficientes, de maneira isolada, para garantir um regime multilateral de comércio fortalecido como resultado.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio – OMC, multilateralismo, regionalismo, blocos comerciais, integração regional.

Abstract

This Ph.D. dissertation addresses the complex institutional framework of international trade, which today is characterized by the simultaneous evolution of both the multilateral trading system and the regional integration processes. By studying the multilateralism and the regionalism, this research advances the understanding of international regimes concerned with trade and economic governance and, particularly, it sheds light on the institutional model which today lays the foundations for the growth of international trade. On the one hand, this dissertation evaluates the factors that make regional blocs a hindrance to the strengthening and evolution of the multilateral trading system embodied in the World Trade Organization. On the other, it assesses the factors under which the existence of preferential trade schemes helps multilateralism. This dissertation analyses the antagonism and complementarity of regional blocs towards the multilateral system through two different approaches: the content of the regimes (the statics of the interaction) and the negotiating processes (the dynamics of the interaction). In a balance of all relevant factors, this work came to the conclusion that the interaction between trade blocs and the multilateral trading regime creates antagonism in the short run, but it is conducive to complementarity in the medium term. Thus, this dissertation concludes that complementarity and antagonism coexist in the interaction of trade regionalism and multilateralism. The vector of antagonism seems stronger in the short run, since, in general terms, both the statics and the dynamics of the interactions between regionalism and multilateralism hinder the working and evolution of the multilateral trade regime. At the same time, complementarity presents itself as a medium-term promise, as factors related to this vector are basically limited to the positive role blocs may play in the facilitation of multilateral negotiations. Therefore, the factors of complementarity reach the instrument, that is the negotiating process, but they do not suffice alone to guarantee a stronger multilateral trade regime.

Key words: World Trade Organization – WTO, multilateralism, regionalism, trade blocs, regional integration.

Introdução

Yet nearly five decades after the founding of the GATT, MFN [most-favoured nation clause] is no longer the rule; it is almost the exception. Certainly, much trade between the major economies is still conducted on a MFN basis. However, what has been termed the “spaghetti bowl” of customs unions, common markets, regional and bilateral free trade areas, preferences and endless assortment of miscellaneous trade deals has almost reached a point MFN treatment is exceptional treatment. Certainly the term might now be better defined as LFN, Least-Favoured-Nation treatment. Does it matter? We believe it matters profoundly to the future of the WTO.

Consultative Board to the WTO Director-General, 2004.

A intensificação das trocas comerciais entre Estados é certamente fenômeno dos mais significativos das relações internacionais contemporâneas. A intervenção dos Estados na definição da institucionalidade por detrás do crescimento do comércio internacional é uma questão de grande importância nesse contexto. Por meio do estudo do regionalismo e do multilateralismo comercial, esta tese tem como propósito contribuir para a melhor compreensão dos regimes voltados à governança econômico-comercial e, particularmente, do modelo institucional subjacente ao fortalecimento do comércio internacional.

O que instiga este estudo é o desenvolvimento paralelo e concomitante de padrões de comportamento aparentemente contraditórios por parte dos Estados, com a consequente criação de uma institucionalidade complexa e ambígua para governar e estimular o crescimento do comércio internacional. O problema de pesquisa que motiva este estudo pode ser formulado a partir dos seguintes termos: diante da evolução simultânea do sistema multilateral de comércio e de processos de integração regional, que fatores contribuem para que a relação dos blocos em relação ao multilateralismo seja de complementaridade e, ao contrário, que elementos reforcem o viés antagônico entre o regionalismo e o regime multilateral de comércio?

Nesse sentido, esta tese tem por objetivo investigar, no contexto das relações econômico-comerciais da atualidade, em que medida os blocos regionais prejudicam o fortalecimento e a evolução do regime multilateral de comércio e, do mesmo modo, a partir de que fatores a formação de arranjos regionais (ou preferenciais) de comércio pode contribuir para o multilateralismo comercial articulado pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para fins deste estudo, sob o rótulo de regionalismo econômico-comercial, incluem-se todos os arranjos cooperativos definidos por políticas governamentais que estabeleçam preferências comerciais a um grupo limitado de países (ou, mais precisamente, que beneficiem apenas parte dos membros do sistema

multilateral de comércio)¹. Ao longo deste trabalho, assim, optou-se por acompanhar o entendimento majoritário da literatura e tratar por acordos *regionais* de comércio o que, a rigor, poderia ser mais propriamente tratado por acordos *preferenciais* de comércio (expressão também empregada aqui, indistintamente). Assim, o que uma parcela da literatura chama de PTA (*Preferential Trade Agreements*) é o que, mais propriamente, está na essência do fenômeno que esta tese trata por regionalismo e por acordos regionais de comércio (como faz, aliás, boa parte da literatura).

Alguns números ilustram o contexto da pesquisa. Estima-se que em 2010 serão cerca de 400 os acordos preferenciais de comércio em vigor. Atualmente, apenas um único dos 151 membros do regime multilateral de comércio – a Mongólia – não conta com um acordo regional de comércio (ARC). Em média, cada membro da OMC está vinculado a cinco acordos preferenciais, e alguns países chegam a ter mais de 10 desses acordos. As estimativas variam consideravelmente no que diz respeito ao volume de comércio operado por essas condições especiais, mas argumenta-se que cerca de 50% do fluxo comercial internacional se dê entre países que, entre si, tenham estabelecido preferências comerciais de algum tipo. Este cenário se conformou paralelamente à existência e evolução do regime multilateral de comércio, que vincula praticamente todos os países do mundo a partir principalmente de um pilar central, que é justamente a não-discriminação no comércio internacional.

De fato, o objeto de estudo do internacionalista é sempre tocado pelo fato de que a sociedade internacional é, por definição, uma sociedade anárquica. Esta característica marca significativamente a compreensão do atual modelo subjacente às relações comerciais internacionais e não pode ser desconsiderada na formulação teórica a respeito da configuração institucional destas relações. Ainda assim, muito embora inexista um poder central que se sobreponha ao dos Estados, um equilíbrio – mais ou menos precário, a depender da perspectiva de análise – instaura-se mediante o reconhecimento por parte desses atores em torno de alguns interesses comuns, que procuram preservar por meio do respeito a determinadas instituições e normas². Como se articulam esses interesses comuns – que certamente existem no âmbito do comércio internacional –, como isso se reflete nas instituições e normas criadas, e no respeito a essas disciplinas constituem elementos centrais na análise relativa à complementaridade e à oposição entre os fenômenos do multilateralismo e do regionalismo econômico-comercial.

Indubitavelmente, o aumento dos fluxos de comércio internacional se beneficiou da liberalização comercial articulada pela OMC. Além de promover a adoção de disciplinas para estimular o comércio de bens e serviços, a OMC constituiu um sistema de monitoramento e controle destinado a garantir a observância dessas regras. Esses elementos contribuíram para que se conferisse um mínimo de segurança e previsibilidade às relações entre os membros da Organização, fatores esses de relevância

¹ A definição aqui adotada remete à de Bhagwati, que trata regionalismo por “preferential trade agreements among a subset of nations”. BHAGWATI, Jagdish. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 03.

² Cf. BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política internacional*. São Paulo: UnB/IPRI, 2002, p. 79-81.

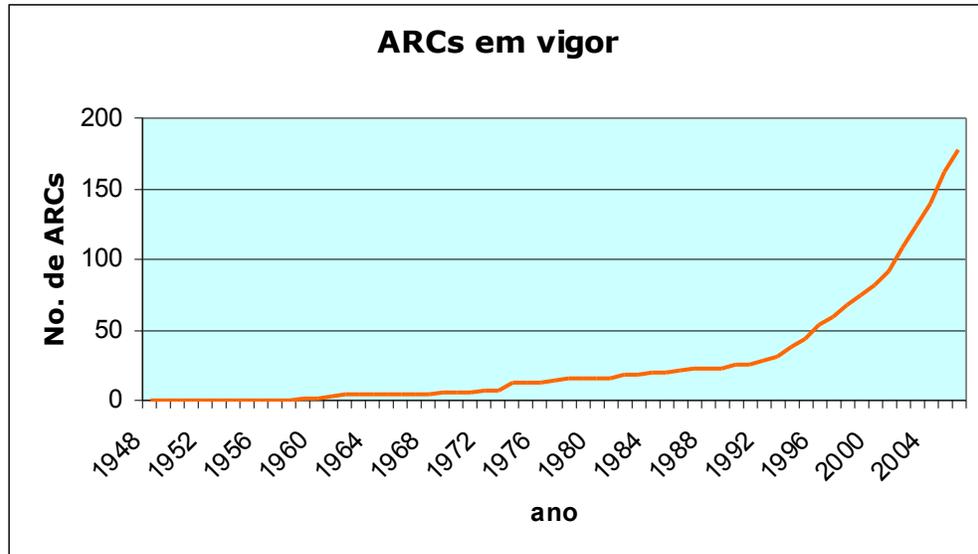
considerável para o incremento do comércio global. Ademais, ao estabelecer compromissos jurídico-internacionais relativos à liberalização comercial, o regime multilateral de comércio evitou que houvesse retrocessos em relação à abertura comercial que se desenvolveu ao longo de décadas.

Um dos princípios que sustentou a liberalização comercial desde o GATT-1947 (*General Agreement on Tariffs and Trade*) foi exatamente o da cláusula da nação mais favorecida, por meio do qual os Estados estavam obrigados a estender os benefícios conferidos a uma Parte contratante do GATT a todas as outras. Contudo, exceção importante à não-discriminação preconizada pela cláusula da nação mais favorecida encontrava suporte, desde aquela época, na possibilidade de os Estados conformarem, com apenas alguns parceiros, acordos preferenciais de comércio, não ampliando aos demais membros do sistema as vantagens asseguradas em âmbito restrito.

O sistema multilateral de comércio, atualmente articulado pela OMC, não se encontra alheio ao fortalecimento do regionalismo e à ameaça ao regime multilateral que lhe é inerente. De fato, se, por um lado, os acordos regionais são possíveis, por outro, a permissão para que se faça uma abertura seletiva com base em acordos regionais de comércio encontra uma série de limites. O artigo XXIV do GATT-1994 tem exatamente como escopo definir os parâmetros para que se repute compatível um acordo de preferências comerciais com as regras do sistema multilateral de comércio.

Em última instância, quando negociaram o GATT, desde sua primeira versão em 1947, admitiram os Estados que os processos de integração regional não inviabilizariam a liberalização do comércio em escala global. Contudo – vale registrar – não ignoravam os Estados os riscos de que isso viesse a acontecer, ou seja, não desconsideravam a possibilidade de blocos regionais servirem de obstáculo à liberalização global do comércio. Isto pode ser inferido por meio da previsão de exigências a serem cumpridas por estes acordos preferenciais para que pudessem ser considerados compatíveis com o regime.

Passados cerca de sessenta anos da criação do GATT, assistiu-se a um crescimento exponencial desses acordos preferenciais, como se vê abaixo:



Dados: OMC, 2007.

Nas últimas duas décadas, as relações internacionais são marcadas pelo adensamento da interdependência econômica entre os Estados e pelo desenvolvimento de relações comerciais, financeiras e produtivas de caráter transnacional. O crescimento do comércio internacional é produto da interação entre a lógica comercial e essas dinâmicas produtiva e financeira, sobre as quais os Estados nacionais exercem pouco controle. O componente especificamente comercial, que é o foco deste estudo, é fortemente influenciado pelo sistema multilateral de comércio e pelos blocos regionais. Por meio dessa institucionalidade por detrás dos fluxos de comércio, os Estados exercem influência no contexto econômico-comercial da atualidade.

A tese ora proposta tem este cenário como objeto de investigação; lida com a composição entre vetores centrípetos do multilateralismo e os centrífugos do regionalismo; enfrenta um contexto marcado por forças dialéticas que por vezes parecem confluir para os mesmos objetivos e por vezes parecem se anular. A compreensão deste fenômeno, que está no núcleo do cenário econômico-comercial da atualidade, é o que se propõe a fazer na tese de doutoramento.

Ao longo do tempo, a literatura sobre este tema focou-se no caráter de complementaridade ou de antagonismo na relação dos blocos com o regime multilateral de comércio. Com efeito, tão plausível quanto a possibilidade de acordos regionais prestarem um serviço ao sistema multilateral de comércio

parece ser o entendimento de que, na verdade, militam eles em desfavor do comércio internacional livre e não-discriminatório.

Em vários momentos, percebe-se dos autores a predileção pelos argumentos num sentido ou em outro. Em algumas ocasiões, percebe-se inclusive o esforço na apresentação dos argumentos nos dois sentidos. De forma quase que intuitiva, no entanto, é comum na literatura que se tente fazer, sem critérios pré-estabelecidos, uma balança a respeito dessas forças concorrentes, com o fim de determinar a preponderante. Dessa maneira, a maioria dos estudiosos sobre o tema acaba se clivando entre os que defendem a complementaridade e os que sustentam o antagonismo do regionalismo vis-à-vis o multilateralismo comercial.

Estruturado a partir da divisão simplista entre os que defendem a complementaridade e os que sustentam o antagonismo, o debate sobre este tema pouco pôde avançar ao longo dos anos, apesar de ter se avolumado consideravelmente. A busca por se definir, de maneira peremptória, se os blocos contribuem para ou se prejudicam o regime multilateral de comércio auxiliou pouco na compreensão do fenômeno da interação de forma integral, em sua plenitude e complexidade. A ampla gama de metáforas empregadas na literatura internacional sobre o tema dá indícios da dificuldade de se compreender e explicar o fenômeno. Apenas para ilustrar, o leitor desta tese há de se deparar com referências a *stumbling block* e *stepping stone*, a triciclo e bicicleta, a forças centrípetas e centrífugas, a dominó, a *spaghetti bowl* e *noddle bowl* etc. A variedade de imagens que remetem à contraposição, à antítese também sinaliza como ao longo do tempo a literatura sobre o tema acabou se debruçando sobre a complementaridade e a oposição, na busca por identificar o vetor preponderante.

Este estudo não pretende se somar ao universo dos que pinçam fatores prediletos para afirmar, de forma categórica, sobre o caráter de complementaridade ou de antagonismo do regionalismo em relação ao multilateralismo. Afastando-se dessa abordagem e adotando um enfoque distinto, o estudo pretende contribuir para um problema conhecido da literatura, mas que tem motivado respostas em geral pouco resistentes a um tratamento científico rigoroso.

Esta tese busca identificar todos os fatores relevantes no cenário da inter-relação entre os planos minilateral e multilateral de comércio. Com isso, e ao sistematizar esses fatores de acordo com critérios novos (a estática e a dinâmica da interação, como se verá), tem-se como objetivo conhecer melhor o relacionamento entre os fenômenos e identificar as circunstâncias e condições diante das quais um dos vetores, o de complementaridade ou de antagonismo, tende a ser determinante para a institucionalidade do comércio internacional.

Busca-se, portanto, mapear as variáveis e compor um quadro analítico que capture a complexidade da interação para que se possa, de forma abalizada, dela se depreender diante de que condições e circunstâncias a complementaridade ou o antagonismo tende a prevalecer. Como a probabilidade de ocorrerem determinados fatores varia, como também variam a importância que se atribua a cada um deles e interação entre esses fatores tanto com o meio, quanto entre eles próprios, não é possível se definir, a priori, se a complementaridade ou o antagonismo prepondera. Chega-se até onde se

julga possível: mapeiam-se os fatores, identificam-se as variáveis e constitui-se um quadro de utilidade para que se compreenda a institucionalidade do comércio internacional, sob o ponto de vista de suas abordagens mini e multilateral.

Esse exercício encontra várias dificuldades. Muitas delas também foram enfrentadas por estudos anteriores sobre o assunto. A complexidade que cerca o tema é evidente. Vários foram os estudos que tentaram ordenar e explicar o fenômeno, como faz prova o vasto rol de referências bibliográficas relacionadas nesta tese. O caráter insuficiente da literatura sobre o tema pode ser explicado pelos seguintes elementos. O fenômeno é complexo, principalmente porque os dois níveis evoluem ao mesmo tempo, a interação entre os processos é rica, dinâmica e se dá a partir de vários pontos de conexão.

A teoria sobre regionalismo ainda hoje é pouco consistente. E o fenômeno da multiplicação de ARCs apenas em parte é explicado pela teoria da integração regional, como se verá adiante. Os estudos sobre o tema pouco ajudam a compreender a proliferação de arranjos de meras preferências comerciais entre parceiros distantes que pouco fizeram entre si além de compartilhar acesso preferencial a mercados e de definir regras adicionais para promover suas relações econômico-comerciais. Além disso, a quantidade e a variedade de ARCs são de tal monta que generalizá-los para tratar da relação dos ditos “blocos” com o regime multilateral embute uma série de riscos.

No outro lado, na ponta do regime multilateral de comércio, apesar da vasta literatura existente ao seu respeito, a interação com os ARCs costuma ser estudada a partir de um ponto de vista estritamente jurídico ou rigorosamente econômico. Essas duas abordagens não permitem que se capture a complexidade do fenômeno em seu aspecto político-institucional.

O respeito ou não pelos blocos das regras previstas na OMC para compatibilidade com o regime multilateral constitui apenas uma variável para a composição do quadro analítico que contemple as forças de contraposição e complementaridade entre os blocos e o multilateralismo. Do mesmo modo, o impacto econômico dos blocos para o regime também não constitui a força mais relevante para determinar a institucionalidade do comércio mundial. E, ainda que assim fosse, os estudos econômicos sobre o tema não são conclusivos, conforme demonstra o Capítulo 02. Ademais, esses estudos são pouco enraizados na realidade, à medida que trabalham com modelos que levam em conta apenas parte da interação do fenômeno e ignoram uma série de variáveis que passam a ser cada vez mais importantes no contexto de ARCs (como aspectos relacionados a serviços e investimentos).

É, de fato, muito difícil construir algo consistente sobre bases tão movediças. Tanto o regionalismo quanto o multilateralismo comercial ainda se ressentem de estudos teóricos e analíticos mais consistentes. A interação entre justamente esses dois fenômenos, como se pode supor, tem sua compreensão prejudicada nesse contexto.

Essa dificuldade metodológica é central neste estudo: muito embora o relacionamento entre o sistema multilateral de comércio e os regimes regionais tenha atraído grande atenção de formuladores de política e acadêmicos há décadas, os estudos sobre o tema não evoluíram tão rapidamente quanto se poderia esperar em função do interesse por ele.

A relevância do tema nos dias de hoje e a insuficiência dos esforços acadêmicos a seu respeito justificam o estudo feito por esta tese. Desde o prisma prático, nítida se mostra a importância do estudo do multilateralismo e do regionalismo. A atualidade do tema é evidente, e a urgência em se compreendê-lo é depreendida pelo passar de olhos em qualquer periódico de qualquer parte do mundo. A intensificação das trocas comerciais entre Estados e a necessidade de se tomarem decisões a respeito da configuração do cenário internacional, que serve de contexto a esses fluxos comerciais, fazem com que seja de relevância premente a compreensão dos fenômenos que orientam o ambiente internacional.

Sob o aspecto teórico, muito há que se discutir a respeito da relação que se trava entre, de um lado, a teoria da globalização e os estudos sobre o multilateralismo comercial e, de outro, a teoria da integração e os estudos sobre arranjos preferenciais de comércio. Muito embora essas correntes encontrem substrato teórico comum no liberal-institucionalismo, segue havendo divergência considerável a respeito na natureza do relacionamento entre esses fenômenos. Ou seja, muito embora se saiba que o multilateralismo e o regionalismo se articulam, ainda há muito a se esclarecer a respeito das particularidades desse relacionamento e dos fatores subjacentes a essa relação, com vistas a se diagnosticar os elementos que lhes podem promover seja a complementaridade, seja o antagonismo. A interdisciplinaridade que o tratamento do tema exige faz, do mesmo modo, a pesquisa extremamente rica do ponto de vista teórico.

Um outro aspecto de caráter metodológico da abordagem aqui adotada merece atenção. Não se tem por foco essencial a relação entre o comércio regional e o comércio mundial – o que possivelmente motivaria uma tese estritamente econômica. No estudo proposto, a atenção é voltada para os regimes e as instituições. Nesse sentido, a relação entre o comércio regional e o mundial interessa menos que a relação entre os regimes comerciais de abrangência regional e o sistema multilateral de comércio, ainda que esse aparato tenha sido constituído para influir sobre os fluxos de comércio regional e mundial. A tese proposta, assim, antes de ser um estudo rigorosamente econômico, consiste numa reflexão mais abrangente, que extrapola as questões econômicas e busca nas teorias das Relações Internacionais, na Economia Política Internacional e no Direito Internacional elementos para a compreensão da realidade internacional.

Sob o ponto de vista das teorias das Relações Internacionais, esta pesquisa encontra referencial analítico sobretudo no liberal-institucionalismo. A teoria da globalização, os estudos sobre cooperação internacional, a teoria dos regimes, as análises sobre multilateralismo, as reflexões sobre governança – todos prestam contribuição significativa para a compreensão do objeto de estudo desta tese.

Ainda no que ao atine ao embasamento teórico em sentido estrito, vale lembrar que a tese ora proposta é relacionada diretamente à teoria da integração regional – neste ponto, essenciais à pesquisa se mostram os estudos de Bela Balassa, numa perspectiva político-institucional³, e os de Jacob Viner, sob o ponto de vista econômico⁴. As análises promovidas por Balassa a respeito das etapas pelas

³ BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

⁴ VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnedgie Endowment for International Peacfd, 1950.

quais os processos de integração passam com vistas ao seu aprofundamento têm seu espaço nesta tese. Os estudos de Viner sobre desvio e criação de comércio nos blocos regionais, por sua vez, são referências necessárias para se analisar a capacidade de estes prestarem serviço à causa da liberalização do comércio em escala global, apesar de toda a polêmica que cerca a aplicação das teses de Viner a experiências concretas de integração regional.

Por sua vez, a Economia Política Internacional, ao servir de conexão entre a política e a economia internacional, presta contribuição para que se examine a formação tanto da engrenagem multilateral de comércio, quanto dos arranjos regionais. Por meio não apenas da corrente liberal, mas também da realista, podem-se lançar hipóteses a respeito do relacionamento entre os blocos e o regime multilateral⁵.

As lições do Direito Internacional Público, a seu turno, são de grande utilidade para o exame dos compromissos assumidos pelos Estados no âmbito multilateral e das obrigações por eles contraídas por meio de acordos regionais. Sob o aspecto jurídico-formal, podem-se extrair conclusões a respeito da compatibilidade entre os mecanismos multilateral e regional. Ainda vale destacar a importância do exame dos contenciosos levados à OMC a respeito do desvio do multilateralismo em razão de acordos regionais. A análise dos contenciosos, possível à luz do Direito Internacional, permite que se reflita a respeito da reação do regime de comércio multilateral a casos em que este foi supostamente ameaçado por processos de integração regional. Da mesma forma, o Direito Internacional, combinado com outras perspectivas de análise, também é útil para que se estude o monitoramento e controle feito pelos próprios membros da OMC a respeito dos blocos existentes e para que se avaliem as propostas de reforma das regras hoje em vigor.

Especificamente, são pesquisadas fontes primárias, em especial as regras e os precedentes da OMC e os acordos regionais de comércio, com vistas a melhor se conhecer a relação que se opera entre eles. Também se analisam minutas de reuniões da OMC dedicadas ao tema do regionalismo, particularmente dos encontros do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, voltado a monitorar os blocos formados pelos membros do regime multilateral. Ainda, as propostas de reforma das regras hoje existentes na OMC sobre o regionalismo são examinadas neste estudo. Ademais, a tese busca na literatura específica os diferentes entendimentos a respeito da conexão entre o sistema multilateral de comércio e os processos de integração regional.

A respeito da natureza da pesquisa empreendida para a realização deste estudo, pode-se dizer que esta é tanto bibliográfica quanto descritiva. Bibliográfica, uma vez que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas; descritiva, porque observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los, no intuito de descobrir, com a precisão possível, a

⁵ KRASNER, Stephen. The accomplishments of international political economy. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 108-127.

natureza e as características de um fenômeno e sua conexão com outros⁶. Entre os métodos a serem empregados nesta investigação – na forma como os compreendem Cervo e Bervian – estão a observação, a indução, a inferência e a dedução, ainda, naturalmente, a análise e a síntese⁷.

A pesquisa desenvolvida apresenta, neste contexto, uma abordagem qualitativa do problema examinado, buscando sobretudo estabelecer inferências causais a respeito da relação entre blocos regionais e sistema multilateral de comércio, com vistas a avaliar a maneira pela qual os processos multilateral e regional interagem. Mais precisamente, busca-se estabelecer as hipóteses de correlação entre a existência de agrupamentos regionais e de um sistema multilateral de comércio, com vistas a esclarecer as condições e os fatores a partir dos quais o regionalismo fortalece e enfraquece o multilateralismo.

Com vistas a investigar o tema apresentado e, especificamente, com o fim de enfrentar o problema proposto neste estudo, adotou-se uma estrutura articulada em cinco Capítulos, da forma como segue. Cabe notar que cada Capítulo desta tese conta com uma introdução própria, que explicita os objetivos da seção e a maneira pela qual contribuem para o objetivo geral da pesquisa.

O Capítulo 1 trata de apresentar o sistema multilateral de comércio. De início, contextualiza o regime num cenário mais amplo, por meio de referências analíticas à globalização, à cooperação e ao multilateralismo. Passa-se então a explorar, sob uma perspectiva histórica, a formação e evolução do sistema multilateral de comércio propriamente dito. Chega-se assim à OMC, quando se fazem considerações de caráter sobretudo político-institucional sobre a Organização. Encerra-se o Capítulo com uma análise dos princípios sobre os quais se sustenta a OMC, conferindo-se ênfase à cláusula da nação mais favorecida comentada acima.

O Capítulo 2 explora o regionalismo. Faz-se nesta oportunidade um amplo apanhado das questões teóricas, históricas e conceituais a respeito deste fenômeno. Exploram-se suas características e destaca-se a evolução rumo ao chamado “novo regionalismo”.

No Capítulo 3, aplicam-se as lições da seção anterior ao exame de experiências concretas. Faz-se, assim, uma análise de casos sobre o regionalismo econômico-comercial na atualidade, já se conferindo destaque à relação de blocos específicos com o multilateralismo comercial. Os casos, conforme explora o próprio Capítulo, foram selecionados a partir de critérios lá indicados, que remetem a uma combinação de fatores, entre os quais estão principalmente a importância econômica e política dos membros cobertos por eles e a inclusão de modelos de integração distintos. Com isso, o Capítulo 3 faz uma primeira aproximação entre o multilateralismo, explorado no Capítulo 1, e o regionalismo, tratado em termos gerais no Capítulo 2, e o faz a partir de experiências concretas, que permitem não apenas articular considerações teóricas feitas anteriormente, mas também avaliar sua adequação às experiências empíricas da atualidade.

⁶ Vide CERVO, Amado; BERVIAN, P. A. *Metodologia Científica*. 4. ed. São Paulo: Markron Books, 1996, p. 48-49.

⁷ CERVO, Amado; BERVIAN, P. A. *Op. cit.*, p. 20 e ss.

O Capítulo 4 aborda a forma pela qual o regionalismo é tratado pelo sistema multilateral de comércio, em suas várias frentes. Exploram-se as regras existentes no multilateralismo a respeito do regionalismo econômico-comercial. Após isso, a tese avalia como o tema do regionalismo foi tratado em experiências concretas levadas ao exame do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio. Passa-se ainda pelas negociações atualmente em curso na Rodada Doha para a reforma das regras sobre este tema. Por fim, faz-se um apanhado completo dos contenciosos relativos ao regionalismo que foram levados ao sistema GATT/OMC.

Finalmente, o Capítulo 5 relaciona as análises que foram se acumulando por meio dos Capítulos anteriores, sob o título “Multilateralismo, regionalismo e a institucionalidade complexa do comércio internacional: os fatores de complementaridade e de antagonismo”. De início, sintetiza-se de maneira esquemática a institucionalidade do comércio internacional da atualidade. Em seguida, mapeiam-se os fatores de complementaridade e de antagonismo entre as abordagens regional e multilateral, a partir dos aspectos aqui tratados por estáticos e dinâmicos da interação. E conclui-se o Capítulo com a síntese dos desafios que recaem sobre a OMC para que siga exercendo papel de relevância para o comércio mundial, à luz das questões levantadas a respeito da institucionalidade subjacente aos fluxos comerciais.

Com isso, julga-se estarem cobertas as questões relevantes para que se lide com o tema e, em especial, com o problema desta pesquisa. A partir desses elementos, pode-se avaliar a configuração institucional do comércio internacional e construir uma referência analítica útil para que se avalie a complementaridade e o antagonismo entre o regionalismo e o multilateralismo comercial.

Capítulo 1

O sistema multilateral de comércio

1.1 Globalização, cooperação e multilateralismo

1.2 Histórico e evolução do sistema multilateral de comércio

1.3 A OMC: objetivos, funções, estrutura e solução de controvérsias

1.4 Princípios da OMC e as exceções às regras

O propósito deste primeiro Capítulo consiste em apresentar o sistema multilateral de comércio, o que é necessário para que se possam explorar as relações entre o multilateralismo e regionalismo econômico-comercial.

A análise do sistema multilateral de comércio, tanto em sua vertente teórica, quanto prática, por sua vez, exige reflexão prévia a respeito do contexto internacional da atualidade, notadamente sobre as particularidades do processo de globalização. Sabe-se, afinal, que o regime de comércio multilateral engendrado pela OMC está inserido num contexto mais amplo, marcado pela intensificação dos vínculos entre os atores internacionais, pela aproximação entre os Estados em prol da busca de interesses comuns e, particularmente, pela formação de instituições multilaterais de governança econômica.

Esse cenário, assim, é delineado na seção 1.1. Além de se caracterizar o fenômeno da globalização, trata-se da cooperação entre seus atores, principalmente os Estados, e então investiga-se o surgimento de instituições multilaterais. Esses elementos, dessa forma, conformam um cenário analítico mais abrangente, no qual se pode contextualizar o multilateralismo comercial de maneira adequada.

A seção 1.2, por sua vez, trata de reconstituir brevemente a evolução do regime multilateral de comércio, para que se o compreenda também a partir de seu desenvolvimento histórico. Em seguida, a seção 1.3 trata de explorar propriamente a Organização Mundial do Comércio, instituição que concentra os esforços multilaterais para a promoção da liberalização comercial. Essas considerações de cunho mais institucional também são importantes para que se compreendam as dificuldades e possibilidades de o multilateralismo comercial oferecer respostas aos desafios postos pela proliferação de arranjos comerciais preferenciais.

Por fim, a seção 1.4 oferece a oportunidade de se explorarem os princípios da Organização, entre os quais está justamente a cláusula da nação mais favorecida, que prevê o tratamento não-discriminatório entre os membros do regime. Compreender a importância da não-discriminação no regime multilateral é fundamental para que se possa dimensionar o desafio imposto ao regime em função dos acordos regionais de comércio.

Com isso, este Capítulo estabelece parte importante do quadro básico a partir do qual se pode explorar o problema desta tese. O Capítulo seguinte, ao tratar de regionalismo, completa este cenário

e, a partir disso, podem-se estabelecer reflexões mais consistentes sobre a inter-relação entre o multilateralismo e o regionalismo econômico-comercial.

1.1 Globalização, cooperação e multilateralismo

O conceito de globalização tem sofrido desgaste conceitual considerável nos últimos tempos, principalmente fora do meio acadêmico. Apesar das dificuldades de lidar no plano epistemológico com o conceito de globalização e muito embora se admitam os riscos de argumentações baseadas neste conceito, julga-se, sim, que ele é dotado de valor explicativo importante no estudo do sistema internacional da atualidade e que, além disso, é indispensável para que se delineie com algum rigor o panorama no qual opera o sistema multilateral de comércio. Ao menos no plano acadêmico, a literatura sobre o tema avançou, fazendo útil este conceito operacional.

É oportuno, diante disso, que se conceitualize o fenômeno da globalização. Recorre-se, para tanto, a David Held e Anthony McGrew:

Simply put, globalization denotes the expanding scale, growing magnitude, speeding up and deepening impact of interregional flows and patterns of social interaction. It refers to a shift or transformation in the scale of human social organization that links distant communities and expands the reach of power relations across the world's major regions and continents¹.

Diante desse conceito, parece interessante destacar os microprocessos que conformam o fenômeno maior da globalização. São os processos de alargamento, aprofundamento e aceleração da interconectividade global². Explica-se: o conceito de globalização implica um *alargamento* da repercussão das atividades sociais, políticas e econômicas através das fronteiras, de modo tal que eventos, decisões e atividades em uma parte do mundo podem vir a ter importância para indivíduos e comunidades em regiões distantes do globo.

É interessante notar que o processo de alargamento dos efeitos de fatos sociais tem por implicação o estreitamento dos vínculos que aproximam distintas comunidades. O alargamento da repercussão de fenômenos e o estreitamento de vínculos entre sujeitos (que, aliás, é para vários autores o que caracteriza a globalização) são, com efeito, fortemente correlacionados.

¹ HELD, David; MCGREW, Anthony. The Great Globalization Debate. In: _____ (eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 04. Anthony Giddens, por exemplo, oferece definição que destaca os processos de intensificação e alargamento dos fenômenos sociais: "Globalization can be thus defined as the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa". GIDDENS, Anthony. *The Globalizing of Modernity*. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). *Op. cit.*, p. 60.

² Sobre estes três processos como elementos conformadores da globalização, vide HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. *Rethinking Globalization*. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). *Op. cit.*, p. 67 e ss.

Além disso, os vínculos de conexão entre fronteiras não são esporádicos ou ocasionais – pode-se diagnosticar um adensamento, um *aprofundamento* na interconectividade, ensejando padrões de interatividade que transcendem circunstâncias de um dado momento. Keohane e Nye tratam deste epifenômeno por *density of networks*, chamando atenção para a intensificação crescente das diversas redes de conexão que aproximam distintos atores³.

Além de marcada pelo alargamento e adensamento dos vínculos, a globalização é caracterizada pela velocidade com que se operam os fluxos que alimentam esses vínculos. De fato, o desenvolvimento de sistemas globais de transporte e comunicações aumenta a velocidade potencial da difusão global de idéias, pessoas, informação, bens, serviços e capital. A *aceleração* das interações globais, assim, também caracteriza a globalização.

Uma palavra deve ser dedicada à dimensão cognitiva do processo de globalização e às suas implicações para o próprio fenômeno. A globalização não apenas existe no mundo dos fatos, mas é apreendida pela inteligência humana, que reage ao processo, e, assim, interage com ele. Existe um grau de consciência de uma certa condição global, o que não é externo ao fenômeno, mas de sua própria natureza, uma vez que a intervenção dos sujeitos (particularmente dos tomadores de decisão) no processo afeta a essência mesma do fenômeno.

Na busca de melhor compreender a globalização, parece oportuno destacar, como bem notam Keohane e Nye, que a globalização se trata de um processo, e não de um estado. Os autores inclusive fazem a distinção entre *globalism* e *globalisation* para acentuar as particularidades dos conceitos. Segundo eles, “[g]lobalism is a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances”⁴.

E seguem: “[w]e prefer to speak of globalism as a phenomenon with ancient roots and of globalization as the process of increasing globalism, now or in the past”. Fazem, então, a síntese nos seguintes termos: “Globalization is the process by which globalism becomes increasingly thick”⁵. Ainda que no contexto deste estudo não se adotem as expressões dos autores, parece útil ter em mente o fato de que a globalização diz respeito a um processo em curso, e não a uma situação estática em que o mundo se encontre ou aonde se deseje chegar.

É importante notar que estes processos de alargamento, adensamento e aceleração da interconectividade global não se operam necessariamente de modo harmonioso, vantajoso para todos os

³ KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. Globalization: What's new? What's not? (And So What?). *Foreign Policy*. Spring 2000, p. 108 e ss. Observam contudo os autores que o aumento da densidade das redes de interdependência, na atualidade, implica alteração na natureza do processo de globalização, não sendo apenas uma diferença de grau em relação a períodos anteriores da história. Para os autores, densidade significa que diferentes relações de interdependência se interseccionam de maneira mais profunda em mais pontos. “Portanto, os efeitos de eventos em uma área geográfica, em uma dimensão, podem ter efeitos profundos em outras áreas, em outras dimensões”. Como se pode perceber, as implicações da intensificação remetem às características do alargamento, mencionadas acima.

⁴ KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. *Op. cit.*, p. 75.

⁵ *Idem*, p. 77.

atores de modo equivalente, tampouco se trata de algo necessariamente desejável. Trata-se não de uma opção normativa, mas de uma constatação empírica⁶.

Ainda que o processo de globalização pareça algo que se possa apreender do mundo dos fatos, existe um debate importante na literatura sobre as reais dimensões deste fenômeno, sobre suas verdadeiras implicações para o sistema internacional e sobre seu ineditismo. Trata-se do debate, bem sintetizado por Held e McGrew, entre os globalistas e os céticos⁷. Apesar das dificuldades em caracterizar o debate, os autores demonstram ser possível identificar a posição daqueles que, de modo geral, consideram que a globalização consiste num processo histórico real e significativo – os globalistas –, e os que concebem o fenômeno sobretudo como uma construção ideológica e social de valor explanatório reduzido – os céticos⁸.

Para os céticos, o conceito mesmo de globalização é muito questionável. Questionam o que há de efetivamente global na globalização. Afirmam, ademais, que o processo de intensificação das relações internacionais não é novo e que, aliás, em períodos anteriores (particularmente na chamada *belle époque* da globalização, de 1890 a 1914) os fluxos internacionais eram inclusive mais intensos que hoje.

Como percebem Held e McGrew, para os céticos, a globalização em boa parte consiste num mito. “[T]he concept of globalization is primarily an ideological construction; a convenient myth which, in part, helps justify and legitimize the neoliberal global project, that is, the creation of a global free market and the consolidation of Anglo-American capitalism within the world’s major economic regions”⁹. O conceito de globalização, neste contexto, funcionaria como um “mito necessário”, por meio do qual governos justificariam suas ações a seus cidadãos, como se não lhes houvesse alternativa possível diante do fenômeno dito incontornável da globalização – conforme notam Hirst e Thompson¹⁰.

Robert Gilpin, por exemplo, em seção intitulada “Globalization and its discontents” de sua obra, observa de maneira não apenas cética, mas também pragmática:

At the opening of the twenty first century, we should remember that many aspects of globalization are not novel developments and we should recognize that most of the world’s population is excluded from a globalization associated primarily with the industrialized economies and the industrializing economies of East Asia and Latin America. We should also realize that, despite its importance, economic globalization is limited and cannot possibly possess either all negative or all the positive consequences attributed to it¹¹.

⁶ Como notam Held e McGrew: “(...) as the rise of the anti-globalization protests demonstrates, it should not be read as prefiguring the emergence of a harmonious world society or as a universal process of global integration in which there is a growing convergence of cultures and civilizations”. HELD, David; MCGREW, Anthony. *Op. cit.*, p. 04.

⁷ Os autores mostram-se cientes da dificuldade de caracterizar as posições. “Trying to make sense of this debate presents some difficulties, since there are no definitive or fixed lines of contestation. Instead, multiple conversations coexist (although few real dialogues), which do not readily afford a coherent or definitive characterization”. Idem, p. 02.

⁸ Numa crítica à construção de Held e McGrew, poder-se-ia argumentar que os posicionamentos, tal como definidos pelos autores, forçariam o analista alinhar-se aos globalistas – corrente a qual os autores parecem filiar-se. Com efeito, para alguns, a tese dos céticos, tal como exposta pelos autores, poderia estar esboçada de maneira um tanto caricata.

⁹ Idem, p. 05.

¹⁰ Vide, em especial o capítulo 01 do livro: HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia global e as possibilidades de governabilidade*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

¹¹ GILPIN, Robert. *The Challenge of Global Capitalism: the world economy in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 295-296.

A perspectiva globalista, por sua vez, rejeita o entendimento de que o conceito de globalização deva ser simplesmente descartado em razão de ser puramente ideológico ou socialmente construído, ou mesmo sinônimo de imperialismo ocidental. Ainda que os globalistas não neguem que o discurso da globalização possa servir aos interesses do Ocidente, particularmente dos mais desenvolvidos, defendem seus arautos que a globalização efetivamente implica mudanças reais na ordem internacional.

Muito embora a fórmula adotada por Held e McGrew contribua para que se compreenda o atual estado do debate a respeito da teoria da globalização, vale notar – como aliás reconhecem os próprios autores – que os dois rótulos (céticos e globalistas) são tipos-ideais, “heuristic devices which help order a field of enquiry and identify the primary areas of consensus as well as dispute”. Generalizações – e as imprecisões que naturalmente resultam delas – acabam ocorrendo quando se lança mão deste tipo de recurso, que segue válido como instrumento analítico se se têm em mente essas limitações.

Se os globalistas exageram na ênfase aos fenômenos da realidade que corroboram seu entendimento, os céticos pecam por subestimar esses mesmos fatores. Curiosamente, para a análise do tema tratado nesta tese, pode-se diagnosticar – ainda que de maneira grosseira e incorrendo-se nos mesmos riscos de imprecisão apontados acima – um alinhamento entre, por um lado, os céticos e os que acreditam que o regionalismo tem preponderado e ameaça o sistema multilateral, e por outro, os globalistas e os que percebem a predominância do multilateralismo comercial.

Novamente, com vistas a mitigar a bipolarização, vale registrar que os céticos não ignoram a existência de um sistema multilateral de comércio, mas argumentam que a tendência é de que os blocos enfraqueçam esse sistema. Os globalistas, por sua vez, admitem a ocorrência de agrupamentos regionais, mas percebem este fenômeno como um componente do processo de globalização, não o invalidando, mas, ao contrário, confirmando seu vigor.

A classificação de David Held e Anthony McGrew, dessa forma, contribui não apenas para que se caracterize o contexto internacional que serve de cenário ao tema desta tese, como também para que se esbocem os posicionamentos divergentes a respeito especificamente do tema aqui tratado: o sistema multilateral de comércio e o regionalismo econômico-comercial.

Os efeitos do processo de globalização podem ser constatados em temas distintos, como na política, na cultura e na economia. Mesmo que as análises variem em função das inclinações de quem estuda o fenômeno (mais próximos aos globalistas ou aos céticos), fato é que a globalização tem implicações bastante distintas a depender da área temática que se analise.

Nesta oportunidade, confere-se ênfase à globalização econômica, em razão do assunto versado nesta tese. Ainda assim, deve-se ter presente que a globalização é fenômeno complexo e multifacetado. Não se pretende, evidentemente, tratar de todas as suas particularidades, mas tão-somente centrar-se em sua vertente econômica e, mais precisamente, a econômico-comercial – o que efetivamente

contribui para a compreensão do tema em estudo. É importante, contudo, ter em mente a preocupação de Held e McGrew, para quem: “[t]o reduce globalization to a purely economic or technological logic is considered profoundly misleading since it ignores the inherent complexity of the forces that shape modern societies and the world”¹². Além disso, mesmo sob o ponto de vista econômico, a globalização tem vertentes próprias, geralmente classificadas em comercial (que ganha destaque neste estudo), produtiva e a financeira.

Parece válido, neste momento, apresentar definição de globalização econômica. Para Jagdish Bhagwati, por exemplo, “[e]conomic globalization constitutes integration of national economies into international economy through trade, foreign direct investment (by corporations and multinationals), short-term capital flows, international flows of workers and humanity generally, and flows of technology”¹³.

Ainda que se reconheça a importância fundamental de atores não-estatais no processo de globalização econômica, deve-se ter presente que o tema versado nesta tese adota as relações entre os Estados – ou agremiações de Estados – como nível de análise, foca-se no regionalismo e no multilateralismo comerciais como instituições que articulam atores estatais. Assim, muito embora se admita a relevância de forças transnacionais, parte-se do pressuposto de que o fenômeno da formação de acordos regionais de comércio ou de instituições comerciais multilaterais segue sendo, em última instância, uma decisão dos Estados – decisão essa que naturalmente é influenciada por interesses de outros atores e, em particular, é condicionada pelas dinâmicas econômicas.

O papel do Estado diante da globalização econômica é preocupação central nos estudos de Economia Política Internacional (EPI). Partindo do pressuposto da existência paralela e da interação recíproca do Estado e do mercado, das atividades política e econômica, a EPI presta contribuição para que se examine a formação tanto da engrenagem multilateral de comércio, quanto dos arranjos regionais, e lança hipóteses a respeito do relacionamento dos mecanismos.

Ainda que à primeira vista as correntes distintas da EPI possam parecer mutuamente excludentes, uma análise mais cuidadosa sugere haver pontos de contato importantes entre elas e, mais, faz crer na existência de alguma complementaridade entre as abordagens, capaz, inclusive, de permitir uma caracterização mais sofisticada dos fenômenos aos quais a EPI dedica atenção. As escolas de pensamento da EPI são classificadas de maneira distinta a depender do autor, ainda que na essência se aproximem¹⁴.

¹² HELD, David; MCGREW, Anthony. *Op. cit.*, p. 06.

¹³ BHAGWATI, Jagdish. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 03.

¹⁴ Gilpin, por exemplo, identifica a corrente liberal, a nacionalista e a marxista. Dougherty e Pfaltzgraff denominam de paradigma realista o que Gilpin trata por nacionalista. Krasner, a seu turno, entende que a EPI tem sido dominada por quatro grandes perspectivas (e não três): o liberalismo, o realismo, o marxismo e a política doméstica – nesta última se incluiriam preocupações e abordagens que nas outras classificações estariam incluídas sobretudo no realismo, mas que acentuam ênfase na relação entre as questões domésticas e as internacionais. Cf. GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 2002, caps. 01 e 02. DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5 ed. Longman: New York, 2001, cap. 09. KRASNER, Stephen. The accomplishments of international political economy. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 108-127.

Muito embora as classificações e as denominações não sejam exatamente importantes aqui, vale concordar com Krasner, quando afirma que o debate central na EPI tem sido entre as análises liberais e realistas. Segundo Krasner, “[l]iberal analysis has focused on the incentives and opportunities for cooperation. Realists have focused on the way in which power has influenced both the character of international regimes and conflicts among specific states”¹⁵. Após expor as idéias-chave de cada corrente, conclui Krasner enfatizando justamente o tema desta tese:

Liberalism predicts an increasingly integrated global economy. Realism predicts movement towards regional blocs (...). Liberalism predicts the consolidation of universal international rules of the game which facilitate mutual interaction. Realism predicts specific rather than diffuse reciprocity with states focusing more on immediate than long-term benefits¹⁶.

O tema desenvolvido nesta tese exige que se tenham em mente particularmente essas duas correntes. Embora se reconheça que o liberalismo parece capaz sustentar explicações mais adequadas do que se examina, em alguns momentos a realidade parece conferir razão à percepção realista / nacionalista da EPI. Como bem observa Gilpin ao constatar a inviabilidade de se explicar a realidade internacional por meio de uma única perspectiva, “o ecletismo pode não levar à precisão teórica, mas às vezes é o único caminho disponível”¹⁷.

De fato, se a intensificação dos vínculos entre os Estados, a cooperação internacional e a criação de um regime multilateral de comércio encontram referencial analítico adequado no liberalismo, por outro lado, a formação de blocos regionais, o desvio do multilateralismo e a tentativa de se orientar a economia internacional por interesses políticos domésticos via regionalismo enquadram-se também nos parâmetros conceituais e analíticos da corrente realista / nacionalista da EPI.

Como nota Krasner, o liberalismo – como, aliás, as demais abordagens de EPI – conta com algumas variantes; as principais delas são o funcionalismo, o transnacionalismo e a teoria da cooperação. O funcionalismo será retomado no Capítulo seguinte com vistas a explicar a formação de blocos regionais (aliás, o que demonstra que o processo de formação de acordos regionais pode ser examinado não apenas a partir de uma abordagem realista, mas também de um enfoque liberal da EPI).

Por ora, dedica-se atenção à teoria da cooperação, fundamental para que se compreenda a razão e a dinâmica do processo mediante o qual os Estados decidem por coordenar seus comportamentos, limitando deliberadamente suas próprias margens de ação, em prol dos resultados esperados da ação coletiva. A compreensão dos regimes internacionais, e particularmente do regime de comércio multilateral, exige reflexão prévia sobre a cooperação, especialmente sobre a cooperação num ambiente anárquico, como é o cenário internacional.

¹⁵ KRASNER, Stephen. *Op. cit.*, p. 110. Conclui o autor observando que, ainda que análises específicas das diferentes correntes tenham sido profundamente esclarecedoras, nenhuma delas até o momento apresentou uma teoria geral coerente (e mesmo abrangente, completa, poder-se-ia acrescentar).

¹⁶ *Idem*, p. 119.

¹⁷ GILPIN, Robert. *Op. cit.*, p. 43.

A cooperação internacional, tal como existe hoje, apenas pode ser explicada a partir do reconhecimento da interdependência. No trabalho seminal de Richard Cooper, a interdependência pode ser entendida como fato ou condição de dependência recíproca; a mútua dependência¹⁸. Vale contudo destacar a observação de Gilpin: a dependência pode ser mútua, mas não é de força equivalente, não vincula na mesma intensidade um Estado em relação a outro. De toda maneira, mesmo os economicamente mais fortes não estão imunes aos episódios que se operem em outras economias.

A interdependência, como se pode recordar, é característica (ou efeito, para alguns) do processo de globalização econômica descrito acima. A interconectividade global cria vínculos a unirem diversos atores (principalmente os Estados) e faz com que esses sujeitos alimentem os vínculos, percebam seus efeitos e reajam também em função dos fluxos que se operam nessa rede.

Curiosamente, não apenas a dependência comum incentiva os Estados a cooperarem, mas também a competição econômica internacional entre esses mesmos atores, no contexto de um regime de mercado, tem levado os países a buscarem a cooperação. A formação de arranjos cooperativos, na lógica liberal, pode fazer com que a situação dos atores melhore em relação ao estado de não-cooperação. Apesar, portanto, da tônica competitiva que permeia o relacionamento entre os Estados (que disputam mercados, investimentos estrangeiros, o conteúdo de regras etc.), o interesse em melhorar sua posição relativa faz com que cooperem com aqueles com os quais ao mesmo tempo competem.

Os estudos teóricos a respeito da cooperação internacional remetem ao primeiro debate interparadigmático das Relações Internacionais, e que contrapôs as idéias de realistas e idealistas. Ainda que a evolução teórica da disciplina tenha adquirido sofisticação considerável nos últimos cinquenta anos, inclusive por meio de outros debates interparadigmáticos, fato é que mesmo nas formulações teóricas mais recentes encontram-se traços de uma ou outra das concepções clássicas das Relações Internacionais.

Uma análise mais cuidadosa da cooperação internacional no mundo dos fatos – ao menos na esfera econômico-comercial – faz crer que a tradição realista das Relações Internacionais não representa o referencial analítico mais adequado para explicar este fenômeno¹⁹. Uma reflexão que pretenda contemplar a cooperação nas relações internacionais encontra referencial analítico mais adequado no liberal-institucionalismo. De fato, ao contrário dos realistas, os liberais tendem a perceber nas relações internacionais um potencial para a criação de instituições que permitam a melhor consecução dos objetivos

¹⁸ COOPER, Richard. *The Economics of Interdependence*. New York: McGraw-Hill, 1968.

¹⁹ A realidade internacional dos dias de hoje sugere que as possibilidades de cooperação transcendem em muito as apontadas pelos autores realistas, pelo menos no mapa conceitual relativo à interdependência econômica. Deve-se reconhecer, contudo, que formulações mais recentes do realismo, contudo, parecem ampliar as possibilidades de cooperação entre os atores. Por meio da noção de ganhos relativos (em detrimento dos ganhos absolutos dos liberais), os realistas passaram a admitir outras possibilidades de o Estado cooperar, mesmo que mantenham o foco nas implicações da cooperação para o poder. A cooperação, contudo, só se daria à medida que aumentasse o poder do Estado em relação àquele com quem coopera, ou seja, apenas ocorreria quando as vantagens para ele superassem as vantagens para a sua contraparte. Vide por exemplo MEARSHEIMER, John. Anarchy and the struggle for power. In: ART, Robert; JERVIS, Robert. *International Politics*. 6 ed. New York: Pearson, 2004, p. 50.

de seus atores, sem que isso necessariamente tenha como pressuposto o aumento do poder relativo do Estado vis-à-vis os outros atores internacionais.

Evidentemente que sob o rótulo de liberais, neoliberais e liberais-institucionalistas incluem-se autores e teses de matizes os mais distintos. Pode-se afirmar, contudo, estão a unir estes autores e teses, não apenas uma percepção menos pessimista das relações internacionais, como também uma preocupação temática com questões relativas à democracia, à interdependência econômica, à cooperação, às organizações internacionais e ao direito internacional. Vários modelos explicativos se desenvolveram nesse contexto com vistas a examinar a realidade internacional a partir de uma perspectiva menos cética do ambiente internacional e por meio das instituições indicadas.

Particularmente a respeito do tema analisado, se os neoliberais admitem que os Estados estão essencialmente preocupados com os ganhos absolutos decorrentes da cooperação, os neorealistas, por sua vez, entendem que os Estados focam-se nos ganhos relativos que adviriam da cooperação – e relativos tendo como referência as implicações da cooperação para o poder do Estado com que cooperam, e não a situação em que eles mesmos estariam se não cooperassem (noção essa de ganho absoluto). Segundo notam Burchill e Linklater, “[t]his follows from the neorealist focus on the balance of power, which rests precisely upon the assumption that states will continually scan each other for signs that their relative power position is changing”²⁰.

É interessante registrar o entendimento de Grieco, para quem neorealistas e neoliberais se concentram em questões distintas no que atine aos limites da cooperação. “For neoliberals, it is not at all difficult to see why States cooperate – it is in their (absolute) advantage to do so. The problem, rather, as we have seen, is that states have a tendency to cheat, to become ‘free riders’, and what is needed is some mechanism that prevents cheating”²¹. Ainda que os liberais institucionalistas não concentrem atenção neste aspecto da cooperação, fato é que tampouco ignoram o caráter frágil dos vínculos que aproximam os Estados.

Mostra-se oportuno transcrever breve passagem de Mearsheimer, que ilustra o entendimento neorealista a respeito da cooperação internacional (particularmente entre grandes potências). Segundo o autor:

One might conclude [...] that my theory does not allow for any cooperation among the great powers. But this conclusion would be wrong. States can cooperate, although cooperation is sometimes difficult to achieve and always difficult to sustain. Two factors inhibit cooperation: consideration about relative gains and concern about cheating. Ultimately, great powers live in a fundamentally competitive world where they view each other as real, or at least potential enemies, and they therefore look to gain power at each other’s expenses²².

²⁰ BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. *Theories of International Relations*. New York: St. Martinis, 1996, p. 50.

²¹ Idem, p. 50. Cf. GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: LIPSON, Charles; COHEN, Benjamin (eds.). *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999, p. 09-31.

²² MEARSHEIMER, John. *Op. cit.*, p. 50.

Parece contudo importante reconhecer uma certa aproximação das teses neoliberais e neorealistas a respeito de cooperação. Isso ocorre sobretudo em função da adoção de pressupostos de escolha racional e sociedade anárquica – presentes em ambas as abordagens²³. Sim, é importante notar que mesmo os neoliberais admitem que os Estados agem com vistas a maximizar suas vantagens, numa perspectiva utilitarista que corresponde às teses da escolha racional. E, do mesmo modo, autores filiados a esta linha de pensamento reconhecem o caráter anárquico da sociedade internacional, ou seja, não ignoram a ausência de um poder central capaz de orientar a ação dos agentes. Ainda que tenham nos seus referenciais esses mesmos elementos, neoliberais e neorealistas divergem a respeito das condições a partir das quais se daria a cooperação entre os atores na ordem internacional e dos limites dessa ação cooperativa. Divergem, igualmente, a respeito do papel que competiria às instituições na criação e manutenção do agir cooperativo nas relações internacionais.

Evidentemente que há muito além do debate a respeito de realismo e liberalismo para o exame da cooperação na sociedade anárquica. Os teóricos da globalização, os estudiosos da interdependência, os adeptos da teoria dos jogos, os partidários da teoria dos regimes, os simpáticos às teses da governança – todos prestam sua contribuição à compreensão desses fenômenos que se verificam na realidade internacional dos dias de hoje. É de se admitir, contudo, que de alguma forma esses referenciais explicativos têm raízes que se aproximam das construções do liberal-institucionalismo – o que acaba se fazendo sentir nesta oportunidade, em que se contextualiza o cenário internacional, a globalização econômica e a cooperação internacional no âmbito econômico-comercial.

Para a caracterização mais precisa do cenário internacional, parece conveniente conferir alguma atenção ao caráter anárquico da sociedade internacional – pressuposto aceito tanto por liberais quanto por realistas e que, em ambas as leituras, traz implicações importantes para o funcionamento da sociedade internacional, para a criação de instituições e para o funcionamento de regimes internacionais.

A tese do perfil anárquico da sociedade internacional, desenvolvida sobretudo a partir de Hedley Bull, parte do pressuposto da inexistência um poder central ao qual se submetam os atores internacionais. Não há um poder superior ao dos Estados que lhes defina normas e que seja capaz de garantir a observância dessas regras – o que marca a anarquia internacional. O que Bull defende em última instância, contudo, é a existência de uma certa ordem na sociedade internacional, ainda que essa sociedade seja por natureza anárquica.

De fato, é de se reconhecer a existência de uma sociedade internacional, tal como definida por Bull. Mais precisamente, há uma sociedade internacional em razão de que os Estados, principais atores, compartilham uma série de valores, interesses, normas e instituições comuns. A existência desses

²³ BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. *Op. cit.*, p. 50.

elementos faz com que a interação entre os sujeitos dê ensejo não apenas a um sistema de Estados, mas sim a uma sociedade internacional²⁴.

Se a existência de uma sociedade internacional cria as condições para que a cooperação internacional seja possível, a anarquia que marca essa sociedade, contudo, torna o agir cooperado menos provável. Com efeito, o caráter anárquico da sociedade internacional faz com o estabelecimento e a manutenção da ação cooperativa exijam esforço adicional. A aderência de Estados a regimes que, a rigor, restrinjam-lhes a capacidade de ação precisa ser analisada no contexto de um ambiente desprovido de um garantidor em última instância do direito. Estudos têm sugerido que engajamento do Estado a arranjos cooperativos é credencial importante para estimular o comprometimento por parte de outros Estados e, assim, fazer as expectativas convergirem em torno da ação orientada para objetivos comuns. Parece claro, contudo, que um ambiente anárquico dificulta o processo de formação de regras, ameaça a eficácia de normas definidas e limita a possibilidade de se impor sanção caso sejam descumpridas. Ainda assim, como se notou, criam-se instituições, definem-se regimes e desenvolvem-se mecanismos de governança no âmbito internacional.

Tanto Oye, quanto Axelrod e Keohane, ao tratarem de cooperação internacional, iniciam suas reflexões a partir do caráter anárquico da sociedade internacional, destacando as dificuldades para que se logre cooperação “for no central authority imposes limits on the pursuit of sovereign interests” (Oye)²⁵, afinal, atuam os atores num cenário em que “[t]here is no common government to enforce rules” (nas palavras de Axelrod e Keohane)²⁶. Ainda assim, os autores reconhecem a existência de aproximações cooperativas entre os Estados, e buscam justamente explicar este fenômeno.

Uma breve menção ao que significa cooperação neste contexto parece oportuna. Como bem notam Axelrod e Keohane, a cooperação não é equivalente à harmonia. Se esta exige completa identidade de interesses, a cooperação apenas pode ocorrer em situações nas quais há uma certa combinação de interesses cooperativos e conflitivos. Em tais situações, “cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others”. E concluem os autores: “cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view”²⁷.

É importante ter presente que as instituições exercem papel importante na cooperação internacional num ambiente anárquico. A partir de uma perspectiva racionalista, Keohane, por exemplo, vem defendendo que as instituições reduzem os custos de elaboração, monitoramento e aplicação das regras – custos de transação –, provêm informações, facilitam o entendimento e fazem os compromissos mais confiáveis²⁸.

²⁴ BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: IPRI, 2002, p. 19.

²⁵ OYE, Kenneth. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: _____ (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 01-23.

²⁶ AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 226-254.

²⁷ AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. *Op. cit.*, p. 226.

²⁸ KEOHANE, Robert. *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. Para o autor: “Political institutions are persistent and connected set of formal and informal rules

Ao tratar de institucionalismo, Keohane observa que

this new school of thought argued that, rather than imposing themselves on states, international institutions should respond to the demand by states for cooperative ways to fulfill their own purposes. By reducing uncertainty and the costs of making and enforcing agreements, international institutions help states achieve collective gains²⁹.

Com vistas a compreender o multilateralismo comercial, uma reflexão deve ser feita a respeito da natureza do multilateralismo. De início, é de se ter em mente o entendimento de Ruggie de que o multilateral é qualificador de instituição; que o multilateralismo deve ser compreendido no contexto de instituições internacionais. Para Ruggie,

(...) multilateralism is an institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct: that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any particular occurrence³⁰.

Nesta linha, o autor insiste para a chamada dimensão qualitativa do conceito de multilateralismo. Não basta a ação coordenada de um certo número de países; é necessário que a ação dos atores seja orientada a partir de princípios gerais de conduta³¹. É ainda importante ter presente que o multilateralismo não deve ser confundido com organizações multilaterais formais – se essas são fenômeno recente nas relações internacionais, o multilateralismo tem raízes antigas e independe de arranjos formais.

Parece oportuno, neste contexto, que se dedique atenção ao conceito de regime – uma modalidade de instituição -, que, como tal, pode ser multilateral em sua forma. O regime de comércio multilateral, objeto desta tese, exige reflexão a respeito do conceito de regime internacional. Na definição clássica de Krasner, “[r]egimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”³². Regimes, assim, abrangem uma dada área temática, como defesa, comércio ou finanças, por

within which attempts at influence take place”. KEOHANE, Robert. Governance in a partially globalized world. In: _____. *Power and governance in a partially globalized world*. London: Routledge, 2002, p. 247. Em outra passagem, Keohane acrescenta que esse conjunto de regras prescreve papéis comportamentais, constringe atividades e molda expectativas. Apud RUGGIE, John. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John Gerard (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 10.

²⁹ KEOHANE, Robert. International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*, issue 110, Spring 2000, p. 82-97.

³⁰ RUGGIE, John. *Op. cit.*, p. 11.

³¹ Reitera esse entendimento a seguinte passagem: “(...) what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but additionally that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states”. RUGGIE, John. *Op. cit.*, p. 07.

³² O autor precisa o conceito: “Principles are beliefs of fact, causation or rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscription for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”. Cf. KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, n. 36, v. 02, Spring 1982, p. 02.

exemplo. Essas instituições sociais, pode-se dizer, materializam os esforços dentro do sistema internacional para o desenvolvimento de arranjos cooperativos, sejam eles formais ou informais.

Notam Puchala e Hopkins que os regimes “constrain and regularize the behavior of participants, affect which issues among protagonists move on and off agendas, determine which activities are legitimized or condemned, and influence whether, when, and how conflicts are resolved”³³.

Vale notar que nem todo regime internacional é de caráter multilateral. Associando o conceito de Krasner à definição de multilateralismo apresentada por Ruggie, este observa que o que faz um regime multilateral, além de envolver três ou mais Estados, “is that the substantive meanings of those terms roughly reflect the appropriate generalized principles of conducts”³⁴.

Apesar de o conceito de regime internacional ter sofrido críticas na literatura por sua amplitude e, para alguns, por sua suposta pouca utilidade analítica, pensa-se que a expressão é capaz de contribuir para a compreensão do sistema multilateral de comércio articulado pela OMC. Trata-se, sem dúvida, de um regime internacional, e os estudos que se desenvolveram a respeito desta categoria contribuem para que se o compreenda. De outra forma, o conceito de regime internacional tem também valor explicativo no estudo de arranjos regionais, conforme se sustentará no Capítulo seguinte.

Há algum tempo, a literatura tem dedicado atenção às razões que levam os Estados a manter-se vinculados a regimes e, particularmente, aos motivos que fazem os países respeitarem as regras dos regimes internacionais, considerando que o ambiente internacional é, com efeito, um ambiente anárquico.

Primeiramente, é de se concordar com Puchala e Hopkins, quando afirmam “[u]sually it is self-interest, broadly perceived, that motivates compliance”³⁵. Se a regra do regime coincide com o interesse do Estado, parece evidente a explicação de que o respeito à norma se dá sobretudo em função do interesse próprio.

Chamam ainda mais atenção, contudo, as explicações sobre os motivos para que os Estados cooperem e respeitem um dado regime, quando isso contraria seu interesse imediato – trata-se, como bem definiu Keohane, do *puzzle of compliance*. Estudos desenvolvidos nesta linha têm defendido que os Estados se engajam em ações cooperativas, entre outros motivos, pelas compensações decorrentes do agir coordenado, especialmente pela expectativa de que os outros Estados também se comportem pelas regras definidas. A reciprocidade, como define Keohane, parece ser a estratégia mais eficaz para manter a cooperação entre egoístas³⁶.

³³ PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. International regimes: lessons from inductive analysis. *International Organization*, v. 36, n. 2, Spring 1982, p. 62.

³⁴ RUGGIE, John. *Op. cit.*, p. 13.

³⁵ PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. *Op. cit.*, p. 89.

³⁶ KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, v. 40, n. 01, Winter 1996, p. 02. Para o autor: “[r]eciprocity refers to the exchange of roughly equivalent values in which the actions of each party is contingent on the prior actions of the others in such a way that good is returned for good, and bad for bad” (p. 08).

A manutenção do vínculo do Estado a arranjos cooperativos é também explicada pela perspectiva de futuro, ou seja, pelo reconhecimento de que a relação entre os sujeitos não se esgota numa única oportunidade e que, portanto, a defecção, ainda que tentadora no curto prazo, pode inviabilizar ganhos futuros³⁷.

Preocupações com reputação também têm sido apontadas como motivo para os Estados manterem-se vinculados a regras e instituições, mesmo quando isso se torna inconveniente. De certa forma, a partir de uma leitura racionalista, a reputação relaciona-se tanto com o interesse na reciprocidade, quanto com a perspectiva de futuro, uma vez que a credibilidade do comportamento do ator parece ser credencial importante para determinar o comportamento do sujeito com quem coopera³⁸. A preocupação com a reputação, de certa forma, também encontra apoio numa perspectiva construtivista: trata-se, enfim, de moldar as expectativas daquele com quem se coopera, a partir da construção da percepção de que se é contra-parte confiável, de que se desfruta de bom conceito no funcionamento num dado regime.

Outro fator relevante a explicar a observância a um regime, para Puchala e Hopkins, diz respeito à sua legitimidade. Segundo eles, o respeito às normas de um regime depende em grande medida do consenso ou da aquiescência dos membros em relação ao conteúdo desse regime. Mesmo nos casos em que, em concreto, não interessaria atender ao regime, quanto maior for o grau de concordância a respeito dele (de forma geral), menor a tendência à defecção.

Concluem os autores que é o interesse próprio, compreendido de maneira ampla, que em regra motiva o respeito às regras. O interesse do Estado pode estar em cumprir uma norma que não lhe interessa, se o regime como um todo lhe favorece (e, articulando com os outros argumentos, se a reciprocidade, a perspectiva de futuro, a reputação e a legitimidade do regime fortalecem o entendimento de que seu interesse estaria melhor atendido se se submetesse a uma situação específica que num dado momento não lhe seria conveniente)³⁹.

³⁷ Sobre o assunto, vide: OYE, Kenneth. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: _____ (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 01-23. Consulte-se também: AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 226-254.

³⁸ O autor, de fato, mostra-se intrigado com o chamado *puzzle of compliance*, e busca investigar as razões pelas quais os Estados aderem e mantêm-se vinculados a arranjos cooperativos. KEOHANE, Robert. Introduction: from interdependence and institutions to globalization and governance. In: _____. *Power and governance in a partially globalized world*. London: Routledge, 2002, p. 03 e ss. Vide também cap. 02.

³⁹ Os autores observam também que “those who customarily comply with regime norms do so sometimes because they value the regime itself”. Tais participantes não teriam interesse em estabelecer precedentes, que poderiam a fazer com que o comportamento desviante se tornasse mais recorrente. Contudo, para os autores, este “regime-mindedness” é uma razão menos importante para explicar a aderência aos regimes – “more common is compliance out of calculated self-interest”. PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. *Op. cit.*, p. 90. Como notam também Dougherty e Pfaltzgraff, “of central importance for a theory of cooperation is the extent to which the incentives for, or benefits from, cooperation can be seen to outweigh the incentives to act unilaterally”. DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5 ed. Longman: New York, 2001, p. 506-507.

Feitas as reflexões necessárias sobre o processo de globalização, sobre a cooperação entre Estados no contexto de um ambiente que, muito embora marcado pela globalização, seja ainda assim anárquico, e definidas as noções gerais sobre instituições, regimes e multilateralismo, enfrenta-se o objeto desta tese: o sistema multilateral de comércio. A seção seguinte trata, assim, de apresentar a evolução desse sistema, desde o fim da Segunda Grande Guerra, quando surgiu de maneira incipiente, até a criação da OMC, que institucionaliza e dá forma a um regime complexo e sofisticado no contexto das relações internacionais. Ademais, a compreensão do papel que o princípio da não-discriminação exerceu para a coesão do regime é de fundamental importância para a análise da relação entre o sistema multilateral de comércio e os acordos regionais de comércio, uma vez que esses, em última instância, representam um desvio dessa regra basilar de não-discriminação que desde o início marcou o regime multilateral de comércio.

1.2 Histórico e evolução do sistema multilateral de comércio

Na análise da evolução do sistema multilateral de comércio, faz-se necessário o resgate do contexto histórico que caracterizou o final da Segunda Guerra Mundial, notadamente a partir das grandes conferências que estabeleceram a conformação do sistema internacional do pós-1945. Mais especificamente no campo econômico, merece destaque a Conferência de Bretton Woods, realizada em New Hampshire (EUA), entre julho e agosto de 1944, que lançou as novas bases do sistema econômico internacional.

Por ocasião da referida Conferência, intentou-se estabelecer um tripé de organizações internacionais que dessem sustentáculo à nova ordem. Eram elas o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e a Organização Internacional do Comércio (OIC). Da proposta inicial, apenas a última instituição não pôde ser estabelecida. O FMI e o Banco Mundial foram criados na própria Conferência de Bretton Woods, em 1944⁴⁰.

A OIC, a completar o tripé econômico-internacional, viria a consolidar regras ambiciosas relativas à abertura comercial, objetivando – caso pudesse ter sido estabelecida – “superar a autarquia e o protecionismo que resultaram da crise de 1929 e que nos anos 30 tiveram impacto nas tensões políticas contribuindo assim para a eclosão da Segunda Guerra Mundial”⁴¹.

Sob os auspícios do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), criado em 1946, quatro conferências foram realizadas com o objetivo de se estabelecer este último sustentáculo do sistema econômico internacional. EUA e Reino Unido empreenderam esforços e entabularam as negociações iniciais em prol da OIC. Após mais de cem volumes de documentos oficiais extraídos das três primeiras conferências, vinte e três países reuniram-se em Havana, em outubro de 1948, imbuídos do propósito do estabelecimento definitivo da organização internacional.

⁴⁰ Vide sobre o assunto vide BÉLANGER, Michael. *Institutions Économiques Internationales*. 5 ed. Paris: Economica, 1992, em especial o capítulo 02.

⁴¹ LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 29.

Os resultados das negociações internacionais tomaram corpo na "Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio", que todavia nunca entrou em vigor. Ratificaram-na apenas Austrália, de forma condicional, e Libéria, incondicionalmente – muito embora a versão final da Carta de Havana, de março de 1948, tenha sido assinada por representantes de 53 países, inclusive dos Estados Unidos⁴².

É interessante notar que, muito embora os norte-americanos tenham sido os grandes entusiastas da OIC, entende-se que a principal razão para o malogro da Organização foi a não-ratificação posterior de seu estatuto pelos EUA. Assinado em 1948 e apresentado ao Congresso norte-americano em abril de 1949, o acordo constitutivo da OIC foi retirado do parlamento pelo Presidente Truman em dezembro de 1950. Em 1949, quando do envio do tratado ao Congresso, parecia claro aos americanos que o fim da Segunda Grande Guerra poderia novamente trazer os efeitos desastrosos do fim da Primeira Guerra Mundial, notadamente a depressão econômica dos anos 1930⁴³. Segundo avaliação de Jackson, para o Congresso americano, a ambição da Carta de Havana parecia demasiada e a nova instituição limitaria excessivamente a soberania nacional⁴⁴.

Diante da impossibilidade do estabelecimento da OIC, logrou-se apenas aprovar o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de objetivos mais modestos, uma vez que consistia tão-somente num segmento da Carta de Havana (segmento denominado Política Comercial ou Capítulo IV)⁴⁵. As metas do GATT eram centradas sobretudo na redução progressiva de tarifas alfandegárias⁴⁶. O GATT, inicialmente previsto como um acordo provisório, acabou por orientar todo o sistema multilateral de comércio por meio século e lançou as bases para que, em outro momento histórico, pudesse ser estabelecida a Organização Mundial do Comércio, que acabaria por recobrar as metas mais amplas inicialmente previstas para a OIC.

Fala-se em acordo não-definitivo pois que o GATT passou a ser considerado como um compromisso válido no âmbito do Direito Internacional por meio do Protocolo sobre Aplicação Provisória (PAP), que previa justamente sua substituição pela organização que se almejava estabelecer. O PAP, de

⁴² ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998, p. 127.

⁴³ As razões para a mudança do entendimento norte-americano, segundo Diebold, eram basicamente três: as alterações do cenário internacional entre 1945 e 1950 (o que trouxe outras preocupações ao Congresso, como a Guerra da Coreia), a situação política nos EUA (vale lembrar que em novembro de 1950 os republicanos obtiveram maioria no Congresso, o que fez o presidente, democrata, hesitar em relação ao sucesso da iniciativa) e, finalmente, a resistência de parte expressiva da comunidade empresarial norte-americana em relação à proposta de Organização. DIEBOLD JR., William. *The end of the ITO. Essays in International Finance*, n. 16, Oct. 1952, p. 03.

⁴⁴ JACKSON, John. *The world trading system: law and policy of International Economic Relations*. 2 ed. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 21.

⁴⁵ Jackson observa que o Presidente norte-americano detinha autorização do Congresso para que adotasse acordos para redução de tarifas e de outras restrições comerciais, mas não para a criação de uma organização internacional. Se a adoção da OIC exigia o aval do Legislativo, o mesmo não se aplicava ao GATT, que, assim, não chegou a ser examinado pelo Congresso americano. JACKSON, John. *Op. cit.*, p. 37.

⁴⁶ Destaca Almeida o processo de negociação que permitiu o acordo: "Em reuniões sucessivas conduzidas em Genebra, entre março e outubro de 1947, pares de países negociaram produtos individuais dos quais cada um era o principal fornecedor do outro. As concessões assim acordadas deveriam então ser estendidas a todos os demais. Durante essa fase bilateral das negociações, cada participante estava presumivelmente disposto a garantir a seu parceiro concessões inicialmente negociadas pelos demais. Os resultados dos 123 conjuntos de negociações entre os 23 países foram incorporados em um único 'Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio', assinado em 30 de outubro de 1947". ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.*, p. 128.

certo modo, tornou possível o estabelecimento do GATT naquele determinado contexto histórico, de vez que assegurava a possibilidade de os países alegarem direito interno preexistente às normas do GATT para se eximirem de cumprir as obrigações nele estabelecidas. Apenas este delicado mecanismo consolidado nos direitos do avô (*grandfather rights*) permitiu que alguns países pudessem fazer parte do GATT sem que consultassem seus parlamentos para a ratificação do acordo, pois, para alguns, a possibilidade de se argüir a exceção de direito preexistente permitiria que o acordo dispensasse a consulta ao Legislativo⁴⁷.

Costuma-se identificar como princípios basilares do GATT a cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional, que são desdobramentos de um propósito de não-discriminação da mercadoria importada, seja em relação a produtos similares de outros países (cláusula da nação mais favorecida), seja no que atine a bens nacionais similares (tratamento nacional)⁴⁸. Dedicase atenção maior a esses princípios na próxima seção.

Discute-se se, além das regras mencionadas, teria existido um princípio de reciprocidade ao longo da evolução do GATT, proporcionando um equilíbrio mínimo nas relações econômico-comerciais. Ainda que a reciprocidade não tenha existido como um princípio jurídico, prestou contribuição significativa nas negociações comerciais, notadamente no âmbito das reduções tarifárias⁴⁹. A reciprocidade, elemento importante na formação e manutenção de regimes internacionais, serviu para promover a coesão do regime multilateral de comércio em formação, ao constranger os *free-riders* (ou caroneiros), aqueles que, não concedendo reduções, eram beneficiados pelas reduções alheias (como efeito da cláusula da nação mais favorecida), sem arcar com os riscos de expor suas economias à competição internacional.

De fato, a combinação dos dois princípios centrais (nação mais favorecida e tratamento nacional) já se mostrou capaz de criar um sistema rígido de promoção da liberalização comercial, reduzindo sensivelmente a margem de manobra das Partes do acordo. A reciprocidade, contudo, era invocada com frequência para instar a que todos se engajassem no processo negociador, fizessem concessões comerciais e respeitassem os compromissos assumidos.

As negociações multilaterais com vistas à liberalização comercial deram-se por meio de oito rodadas, que reuniam os países interessados na redução de obstáculos ao comércio. A partir do histórico das rodadas, Bhala identifica três tendências importantes no processo negociador do regime de comércio multilateral: o envolvimento de número cada vez maior de países, a cobertura crescente sobre o volume do comércio mundial, e o período mais dilatado para que as rodadas fossem concluídas. Resume o autor: as

⁴⁷ Sobre a questão, veja-se JACKSON, John. *Op. cit.*, p. 39 e ss. Entretanto, as alegações de direitos preexistentes permearam todo o período de vigência do GATT, e só puderam ser afastadas com o estabelecimento da OMC.

⁴⁸ Como se pode perceber, os princípios do GATT (que, aliás, se reproduzem na OMC) foram formulados para regular o comércio de bens, num momento em que a economia internacional era, de fato, essencialmente industrial. Com o passar do tempo, a importância econômica do comércio de serviços e dos direitos de propriedade industrial motivou adaptações desses princípios inicialmente talhados para o comércio de mercadorias.

⁴⁹ Entendendo a reciprocidade como princípio, veja-se LONG, Olivier. *Law and its Limitations in the GATT Multilateral System*. London: Kluwer, 1987, p. 10-11. Um argumento forte contra o caráter jurídico da reciprocidade é dado pelo perfil incondicional da cláusula da nação mais favorecida prevista no GATT (o que se trata com mais atenção abaixo).

negociações foram-se tornando mais abrangentes e complexas⁵⁰. A Rodada Uruguai, a última da série, reuniu 118 países, estendeu-se de 1986 a 1994 e envolveu um volume de comércio estimado de U\$ 3,7 trilhões.

Constata Thorstensen que o sucesso das rodadas pode ser atestado pelo fato de que em 1947 a média de tarifas aplicadas sobre a importação de bens era de 40% e que ao final da Rodada Uruguai (1994) essa média caiu para 5%⁵¹. É certo, contudo, que a redução de tarifas aos intercâmbios internacionais não pode ser atribuída apenas ao sistema multilateral de comércio. A própria formação de arranjos regionais que reduzem barreiras intrabloco está associada a esse fenômeno. Igualmente, aberturas econômicas unilaterais ocorreram na história recente, sobretudo na década de 1990 (inclusive no Brasil)⁵². Por outro lado, é também correto ter presente que além da redução de barreiras tarifárias, outras medidas puderam ser adotadas no contexto do GATT em prol do comércio internacional (sobretudo por meio da definição de regras para restringir o emprego de medidas não-tarifárias).

Vale notar que a evolução do sistema multilateral de comércio não se operou de forma linear e firme em direção à liberalização comercial. Segundo Gilpin, o processo de abertura do comércio no plano multilateral já havia desacelerado na década de 1950 e, segundo ele, a criação da então Comunidade Econômica Européia estava entre as razões para que isso ocorresse. É interessante, desde já, perceber como o fenômeno do regionalismo afeta as negociações comerciais multilaterais. Para Gilpin, a Rodada Dillon (1960-62) foi iniciada pelos EUA “para combater a ameaça representada pela tarifa externa da Comunidade, assim como a Política Agrícola Comum, com seus subsídios à produção agrícola”⁵³.

Ainda para caracterizar as dificuldades por que passou o sistema multilateral de comércio, é importante recordar que nos anos 1970 a economia mundial sofreu problemas sérios, o que provocou inclusive a diminuição do ritmo da expansão do comércio internacional. Entre os fatores relacionados a esse fenômeno estão as crises do petróleo, o impacto da adoção de taxas de câmbio flutuantes e o surgimento da chamada estagflação mundial. Nesse sentido, o êxito da Rodada Tóquio (1973-79) é de certa maneira surpreendente, uma vez que ocorreu num período de tendência global em favor do nacionalismo econômico. Ainda assim, embora a definição de novas disciplinas tenha ajudado a limitar a conduta arbitrária dos governos e a proliferação de barreiras não-tarifárias, o contexto internacional não permitia que os avanços tivessem sido mais substantivos⁵⁴.

⁵⁰ BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *World Trade Law*. Virginia: Lexis Law Publishing, 1998, p. 133.

⁵¹ Vejam-se THORSTENSEN, Vera. OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999, p. 30; JACKSON, John. *Op. cit.*, p. 73 e ss.

⁵² A associação entre o regime de comércio e o crescimento dos fluxos de comércio internacional, de fato, merece cuidado. Viola e Leis, por exemplo, observam que “[n]os últimos dez anos, o comércio internacional tem apresentado grande crescimento, apesar do estancamento das negociações multilaterais de liberalização desde de Seattle 1999, que não foi revertido pelo lançamento da Rodada Doha, o que mostra que o aprofundamento da globalização comercial depende pouco da dinâmica institucional”. VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado*. Florianópolis: Insular, 2007, p. 36.

⁵³ GILPIN, Robert. *Op. cit.*, p. 216.

⁵⁴ GILPIN, Robert. *Op. cit.*, p. 222.

Apesar de que em meados da década de 1980 as percepções em relação ao GATT eram de ceticismo, houve o lançamento de uma nova rodada de negociações, a Rodada Uruguai, apoiada sobretudo pelos Estados Unidos. Com efeito, os norte-americanos tinham interesse que o regime existente fosse mais abrangente, incidindo também sobre o comércio de serviços e protegendo direitos de propriedade intelectual, temas cada vez mais importantes para a economia mundial e, em especial, para a norte-americana. De fato, o interesse dos EUA em incluir esses temas no regime existente ilustra a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento, tida como o “mais importante vetor das transformações mundiais nas últimas décadas”⁵⁵.

Outro tema que esteve entre as razões para o lançamento de uma nova rodada de negociações foi a agricultura, assunto reiteradamente negligenciado ao longo das rodadas anteriores. A promessa de que o tema seria finalmente incorporado às regras do regime serviu de importante incentivo para que especialmente os países em desenvolvimento apoiassem a idéia de uma nova rodada de liberalização comercial, mesmo num momento econômico delicado.

Além das questões temáticas que motivaram a nova rodada, e do interesse americano nas negociações de vários desses temas, havia questões jurídico-institucionais relativas ao sistema que precisavam ajustes. O GATT, adotado para funcionar provisoriamente enquanto a OIC não entrasse em vigor, completava quarenta anos de existência, e seu funcionamento evidenciava as fragilidades de um mecanismo criado para ser provisório.

Muito embora pareça incontestável o êxito das negociações operadas sob a égide do GATT na redução progressiva das barreiras ao comércio, algumas falhas indicavam a necessidade de reformulação do sistema multilateral de comércio. Barral constata que algumas limitações sistêmicas presentes no GATT reduziam o grau de segurança jurídica e fortaleciam excessivamente o aspecto diplomático-negocial do regime. A primeira limitação era referente ao mecanismo de solução de controvérsias, que permitia que um país pudesse bloquear iniciativas que lhe fossem desfavoráveis⁵⁶. Outra fragilidade apontada pelo autor residia na possibilidade de cada Estado escolher o acordo específico de que desejasse fazer parte (o denominado *GATT à la carte*). Havia, ainda, a possibilidade de as partes invocarem direitos preexistentes ao GATT (o “direito do avô”), permitindo que se furtassem ao cumprimento das obrigações assumidas. Por fim, o autor comenta que a essas limitações ainda se somavam as reclamações dos países em desenvolvimento (PEDs) quanto à estipulação de exceções e regras mais lenientes, que favorecessem a promoção de seu desenvolvimento econômico⁵⁷.

A última das rodadas de negociação, a Rodada Uruguai, enfrentou os problemas citados, que, aos poucos, vieram a se incorporar à pauta das discussões. A Rodada Uruguai, lançada na cidade de Punta

⁵⁵ VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Op. cit.*, p. 41.

⁵⁶ Sobre esta questão, vide seção 03 deste Capítulo.

⁵⁷ BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 25.

del Este em setembro de 1986 e prevista inicialmente para durar quatro anos, levou sete anos e meio para ter seus trabalhos concluídos – o que resultou num conjunto de cerca de 30.000 páginas de acordos⁵⁸.

Em especial, as dificuldades enfrentadas durante as negociações dessa Rodada estiveram associadas à diversidade dos temas discutidos e à polêmica a eles associada. A agricultura, em particular, deu causa a dilatações de prazo. No que atine aos procedimentos adotados, vale destacar a criação de um Comitê de Negociações Comerciais, ao qual se vincularam quatorze grupos negociadores. Realizou-se, em dezembro de 1988, em Toronto, uma *Mid-Term Review* para se avaliarem os trabalhos realizados até então e se negociarem os termos que conduziriam à conclusão da Rodada. Agricultura, têxteis e propriedade intelectual eram temas acerca dos quais persistiam várias divergências.

São apontados como os principais resultados alcançados na Rodada Uruguai, consubstanciados no Acordo de Marraqueche⁵⁹: (a) redução tarifária; (b) aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, como salvaguardas e antidumping; (c) integração de produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio; (d) incorporação dos têxteis ao sistema criado, com previsão de eliminação do Acordo Multifibras; (e) estabelecimento de um Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS); (f) criação de um Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs); (g) instituição do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs); (h) definição de um Mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países membros; (i) estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias e (j) criação da Organização Mundial do Comércio, cujas atividades se iniciaram em 1º de janeiro de 1995⁶⁰.

É interessante observar que o estudo do GATT não se reveste apenas de importância histórica. A Carta da OMC deixa claro que não houve uma verdadeira ruptura entre o GATT e a OMC, mas, ao contrário, um processo de evolução cujas origens precisam ser recordadas. A OMC deve ser guiada por decisões, práticas e procedimentos obedecidos pelas Partes contratantes do GATT-1947 e pelos órgãos estabelecidos no contexto do GATT-1947⁶¹. Esses pouco mais de dez anos de existência da OMC demonstram que o surgimento da Organização representa uma mudança *no* regime, e não de uma mudança *de* regime em relação ao GATT⁶².

Numa avaliação histórica do GATT, é sempre importante ter presente que as regras do regime asseguravam aos Estados uma margem de manobra razoável, que o próprio conteúdo do regime era flexível e que os instrumentos para constringer o comportamento dos participantes eram pouco sofisticados.

⁵⁸ BARRAL, *Op. cit.*, p. 25. THORSTENSEN, Vera. *Op. cit.*, p. 39.

⁵⁹ Para uma análise detalhada dos resultados da Rodada Uruguai, veja: BOURGEOIS, Jacques H.; BERROD, Frédéric; FOURNIER, Eric (eds.). *The Uruguay Round Results*. Bruges: European University Press, 1995.

⁶⁰ BARRAL, Welber; REIS, Geraldo. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. *Ensaio FEE*, ano 20, n. 01, 1999, p. 185.

⁶¹ Vide OMC. Acordo Constitutivo, artigo XVI.

⁶² Os conceitos são tratados, por exemplo, por Krasner. Vide KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, n. 36, v. 02, Spring 1982, p. 02-05. "In sum, change within a regime involves alteration of rules and decision-making procedures, but not of norms or principles; changes of a regime involves alteration of norms and principles (...)" (p. 05).

Comprova-se esse entendimento, por exemplo, pelo mecanismo do direito do avô e pela possibilidade de um Estado bloquear uma condenação contra si no sistema de solução de controvérsias do regime, impedindo-a de ser adotada. A criação de uma organização internacional veio efetivamente fortalecer o regime pré-existente e atenuar as fragilidades que o marcaram⁶³.

1.3 A OMC: objetivos, funções, estrutura e solução de controvérsias

A Organização Mundial do Comércio – estabelecida em 1994 como um dos principais resultados da Rodada Uruguai – é a instituição que coordena a negociação das regras relacionadas ao comércio internacional e que permite que haja um grau de supervisão do cumprimento de tais normas na prática. Afirma-se que o maior patrimônio da Organização está nas suas regras, que, de fato, consubstanciam o compromisso dos Estados com a liberalização comercial, objetivo perseguido pela OMC. Além disso, à medida que o regime adquiriu maior grau de institucionalização, criou-se ambiente propício ao avanço permanente das negociações comerciais, que confere regularidade ao processo negociador e aos mecanismos de supervisão do comportamento dos Estados.

O Acordo de Marraqueche, que deu origem à Organização, foi subscrito por 129 países, contando a OMC, atualmente (agosto de 2007) com 151 membros. Negociam ingresso na Organização cerca de trinta outros países, entre eles a Rússia, o Irã e o Iraque. A China, país de mercado consumidor cobiçado e de grande potencial exportador, ingressou na Organização em 2001, após difícil processo de negociação. Com efeito, a OMC não é dotada apenas de um perfil multilateral, no sentido conferido por Ruggie – ou seja, multilateral por reunir mais de três países segundo princípios gerais de conduta⁶⁴. Trata-se também de organização de vocação universal, em razão de vincular 151 membros, responsáveis por mais de 97% dos fluxos de comércio internacional.

É interessante notar que o regime multilateral de comércio, institucionalizado pela OMC, trouxe avanços importantes a respeito do comércio de bens. Não se conseguiu atingir, todavia, avanços da mesma ordem a respeito de temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos. Numa sociedade cada vez mais voltada para o conhecimento, comércio de serviços e propriedade intelectual passaram a adquirir expressão econômica evidente. Ainda que esses temas tenham sido incluídos no regime multilateral de comércio, a capacidade de a OMC regular esses fluxos da realidade é ainda menor que suas possibilidades em relação ao comércio de bens. De toda forma, mesmo que de maneira incipiente, existe um esforço em fazer o regime incidir também sobre esses aspectos da vida econômica internacional, que, com

⁶³ Para uma recuperação do processo histórico de transformação do GATT em OMC veja-se SATO, Eiiti. Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC. Centro Brasileiro de Estudos da Bacia do Prata. Disponível em: <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronicoing.htm>>. Acesso em: 28 de julho de 2005.

⁶⁴ Vide seção 1.1 acima.

efeito, crescem em importância⁶⁵. Como se verá nos Capítulos seguintes, esses temas têm sido tratados com mais sucesso no âmbito de acordos regionais de comércio.

O estabelecimento da OMC tornou-se possível, no entender de Celso Lafer, pela diluição dos conflitos de concepção – notadamente em razão do abrandamento das divergências ideológicas –, que passaram a ser substituídos pelos conflitos de interesses entre os países; por um certo consenso entre os Estados quanto à inviabilidade do desenvolvimento isolado; pela crença na segurança do multilateralismo; e, finalmente, pelas novas oportunidades de acesso a mercados, que surgiam a partir da abertura comercial que ocorria em vários países⁶⁶. De fato, no contexto pós-Guerra Fria, o fim da bipolaridade e o colapso do regime soviético inevitavelmente promoveram expansão das economias de mercado e a adoção de regimes econômicos mais abertos em vários países.

Numa perspectiva jusfilosófica, a OMC é reflexo de uma mudança de concepção do próprio Direito Internacional, como observa Celso Lafer. Em outros tempos marcado por normas de mútua abstenção, o Direito Internacional dos dias de hoje é justamente caracterizado por normas de mútua colaboração, segundo o entendimento de que a convivência pacífica entre os Estados passa necessariamente pelas relações harmônicas entre eles, e não por seu isolamento. Deve-se ainda considerar que as normas de mútua colaboração, em contraposição às normas de mútua abstenção, aproximaram Estados, atenuando as diferenças entre o “interno” e o “externo” – efeito forjado pelos acordos da OMC, como se perceberá ao longo desta tese⁶⁷.

Segundo a praxe estabelecida, as decisões na OMC são tomadas por consenso. Parece importante registrar que, a rigor, as decisões da Conferência Ministerial e do Conselho Geral da OMC podem ser tomadas havendo maioria dos votos emitidos. A prática estabelecida pelo GATT e mantida na OMC, contudo, consagrou o consenso nessas instâncias decisórias. Diante das dificuldades nas negociações evidenciadas sobretudo na Conferência Ministerial de Seattle, Ehlermann e Ehring estão entre os que criticam a praxe consagrada do consenso, mesmo havendo previsão para votação por maioria quando o consenso não puder ser obtido⁶⁸.

Para os autores, a prática estabelecida acaba gerando efeitos importantes (e não necessariamente desejáveis), como a manutenção do status quo, a dificuldade de revisão das regras existentes, os obstáculos para se fazer avançar o processo negociador. Em última instância, o que preocupa a respeito da praxe é o risco potencial de paralisia do processo de tomada de decisão no âmbito da OMC, o

⁶⁵ Em relação a serviços, há o acordo GATS; a respeito de propriedade intelectual existe o TRIPS e, no que atine aos investimentos, há o TRIMs, conjunto de regras bastante incipientes sobre os fluxos financeiros internacionais, que, na verdade, apenas prevê regras para medidas de investimento relacionadas ao comércio, com vistas a evitar que ações dos Estados desviem os fluxos de investimento, à medida em que os incentivem a partir de certos parâmetros (como desempenho exportador e conteúdo nacional).

⁶⁶ LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 36.

⁶⁷ Vide também LAFER, Celso. O impacto de um mundo em transformação. *Política Externa*, v. 07, n. 01, jun./ago. 1998, p. 03-14.

⁶⁸ EHLERMANN, Claus-Dieter; EHRING, Lothar. Decision-making in the World Trade Organization. *Journal of International Economic Law*, n. 8, v. 1, p. 51–75.

que pode fazer com que a Organização perca relevância na regulação dos fluxos da realidade, à medida que não forneça respostas para questões econômico-comerciais relevantes e ao mesmo tempo polêmicas. Esse aspecto, retomado ao longo da tese, afeta diretamente a capacidade da OMC lidar com o fenômeno do regionalismo.

É evidente, contudo, que as regras e a praxe estabelecida a respeito do processo decisório não explicam muito a respeito da tomada de decisão numa organização internacional. Apesar de ser relevante o conhecimento do processo sob o ponto de vista formal, é necessário ter em mente que, na prática, o consentimento efetivo dos membros da Organização no processo decisório, especialmente dos menos desenvolvidos, é afetado por pressões políticas e econômicas, é prejudicado pela simultaneidade das reuniões, pela falta de pessoal qualificado e, em muitos casos, pela impossibilidade financeira de o país sustentar permanentemente uma representação em Genebra. A rigor, contudo, é importante reconhecer que, diferentemente do que ocorre no FMI e no Banco Mundial, instâncias nas quais os votos são ponderados de acordo com a contribuição financeira dos países para as organizações, na OMC cada membro tem direito a um voto, independentemente de sua capacidade contributiva ou de seu interesse político na condução do processo⁶⁹.

A estrutura legal decorrente da Rodada Uruguai pode ser esquematizada a partir das seguintes considerações. O Acordo Constitutivo da OMC é relativamente simples, tendo pouca extensão; entretanto, contém os resultados fundamentais da Rodada Uruguai em seus quatro anexos. Todo o membro da OMC obrigatoriamente é parte dos três primeiros anexos. O Anexo 1, que contém os acordos multilaterais, é dividido em três partes: comércio de bens (GATT-1994); comércio de serviços (GATS) e propriedade intelectual (TRIPS). O Anexo 2 refere-se ao Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) e o Anexo 3 explicita as regras do Mecanismo de Revisão de Política Comercial. O Anexo 4, por sua vez, representa uma certa ruptura à proposta de "pacote único" (*single undertaking*), dado que cuida dos "acordos plurilaterais", sobre os quais não há obrigatoriedade de adesão⁷⁰. Versam tais acordos sobre aeronaves civis, compras governamentais, carne bovina e produtos lácteos⁷¹.

Vale destacar algo bastante recorrente nas negociações articuladas pela OMC: a de que esta é uma *member-driven organization*, ou seja, de que a Organização (ou o seu Secretariado) tem papel limitado na definição dos rumos das negociações e, sobretudo, nos resultados dos processos decisórios. Esse perfil, de fato, parece herdado da experiência do GATT. Seu status de uma "quase-organização internacional" refletia-se na postura mais reativa do Secretariado, cujas atribuições, além do mais, eram um tanto limitadas. Uma análise cuidadosa tanto das funções quanto da atuação do Secretariado do sistema GATT/OMC faz crer que as críticas que muitas vezes são dirigidas à OMC deveriam, de fato, ser orientadas

⁶⁹ Situação à parte parece ser a da atual União Européia diante da OMC. O bloco detém o direito de tantos votos quantos forem os seus membros, que devem votar sempre no mesmo sentido. Cf. OMC. Acordo Constitutivo, artigo IX.1.

⁷⁰ Há, assim, uma contraposição entre acordos multilaterais, de adesão obrigatória do âmbito da OMC, e acordos plurilaterais, de participação não-obrigatória, listados no Anexo 4 da Carta da OMC.

⁷¹ Em 1997 perderam vigência os acordos sobre carne bovina e sobre produtos lácteos.

aos países que fazem parte dela. Esse entendimento, inclusive, é reforçado pelo fato de que as decisões na OMC são tomadas por consenso.

Finalmente, é importante fazer referência à existência de uma rodada de negociação comercial em curso, a Rodada Doha. Lançada em 2001 no Catar, após tentativa mal-sucedida em Seattle (1999), a rodada visa a dar prosseguimento à liberalização comercial promovida pelas rodadas anteriores. Na Conferência Ministerial de Doha, quando se pôde lançar a rodada, definiu-se mandato negociador de abrangência considerável, que contempla, entre outros temas, agricultura, serviços, acesso a mercado para bens não-agrícolas, regras sobre solução de controvérsias e a relação entre comércio e meio ambiente. A revisão das regras da OMC a respeito de acordos regionais de comércio também está incluída no mandato de Doha, o que se explora no Capítulo 04⁷².

A Rodada Doha, que deveria ter sido concluída em janeiro de 2005, ainda está em curso. De modo geral, entende-se que o sucesso da rodada depende do tratamento que a agricultura vier a receber no sistema. Há um certo ressentimento dos países exportadores de bens agrícolas com o que chamam de promessas não-cumpridas da Rodada Uruguai. Apesar de o tema agricultura ter motivado o lançamento daquela rodada, o Acordo Agrícola que se definiu naquele contexto é considerado excessivamente modesto no entendimento de vários países, entre eles o Brasil. Há efetivamente uma defasagem considerável no tratamento que bens agrícolas e não-agrícolas recebem no sistema multilateral de comércio.

Custa-se a crer que venha a haver avanços consistentes nas negociações lançadas pela Conferência Ministerial de Doha se não ocorrer uma revisão substantiva das regras aplicáveis à agricultura (e no três pilares que conferem sustentação ao Acordo: subsídios à exportação, apoio doméstico e acesso a mercados)⁷³. A Conferência Ministerial de Hong Kong, que ocorreu no final de 2005, contribuiu pouco para impulsionar as negociações (apesar do passo importante da definição de prazo para o fim dos subsídios à exportação agrícola). Após o encontro de Hong Kong, as negociações arrefeceram-se diante de um novo impasse em 2006, agravado pelo fim iminente do *Trade Promotion Authority* norte-americano (em 2007).

- **Objetivos e funções**

Do preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC consta que os membros reconhecem que as suas relações na área do comércio e das atividades econômicas devem ser conduzidas com vistas à melhoria dos padrões de vida, assegurando o pleno emprego e um crescimento amplo e estável do volume de renda real e demanda efetiva⁷⁴. Pretendem os membros, ao menos formalmente, a expansão da produção e do comércio de bens e serviços, a partir de uma proposta de desenvolvimento sustentável.

⁷² Cf. WTO. Ministerial Conference. Fourth Session. Doha, 9 - 14 November 2001. Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. 20.11.2001.

⁷³ No Capítulo 03 desta tese, retoma-se a análise sobre a Rodada Doha, em cujo mandato também estão presentes o esclarecimento e o aperfeiçoamento das disciplinas existentes a respeito de acordos regionais de comércio (cf. Declaração Ministerial de Doha, par. 27).

⁷⁴ O escopo da Organização está definido genericamente no Acordo Constitutivo da OMC, artigo II.

Também admitem a necessidade de empreenderem esforços para que os países em desenvolvimento se beneficiem dos frutos do comércio internacional correspondentes às necessidades do desenvolvimento econômico.

Na busca desses objetivos mediatos, estão presentes outras metas, como a obtenção, na base da reciprocidade e de vantagens mútuas, de redução substancial de tarifas e de demais obstáculos ao comércio, bem como a eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais. Nesse mesmo sentido, os membros reafirmam seu propósito de preservar os princípios fundamentais e de favorecer a consecução dos fins que sustentam o sistema multilateral de comércio, articulados agora pela OMC.

A análise dos objetivos da OMC e dos meios para atingi-los evidencia a tônica liberal que permeia os pressupostos da Organização. Em outros termos, é bastante presente, na OMC, a associação entre o crescimento do comércio internacional e o incremento nas condições de vida dos países que participem destas trocas.

A solução das controvérsias comerciais está incluída entre as funções da Organização. A resolução das disputas tem efeito de não apenas evitar que essas adquiram proporções maiores, mas também de garantir que os tratados negociados sejam observados pelos membros da Organização. De modo geral, pode-se afirmar que a promoção de um ambiente econômico-comercial ativo e estável, dirigido por regras acordadas pelos próprios participantes deste sistema, parece ser em última instância a linha a orientar as atividades da Organização. Sem dúvidas, a criação de um mecanismo destinado a resolver as disputas entre os participantes do regime e orientado para garantir a aplicação das regras acordadas contribui sobremaneira para a convergência de expectativas nessa dada área temática, servindo, assim, de elemento central para o regime criado (numa aplicação das lições de Krasner ao assunto tratado).

Ainda entre as funções da OMC está o gerenciamento do mecanismo de revisão de política comercial. Com vistas a fazer frente ao objetivo de supervisionar a aplicação dos compromissos acordados, foi criado um sistema perante o qual os membros da Organização periodicamente devem expor suas políticas que tenham efeito sobre o sistema multilateral de comércio. Após a apresentação de um relatório circunstanciado do Secretariado da Organização a respeito do país sabatinado, esse deve esclarecer dúvidas e responder perguntas de seus pares a respeito da compatibilidade das práticas adotadas com os compromissos assumidos. Nesse contexto, caso algum membro identifique a violação a um acordo da OMC pode eventualmente provocar o sistema de solução de controvérsias da Organização e contestar a medida em questão.

A institucionalização de um mecanismo regular de supervisão do cumprimento das regras do regime, a que todos os membros se submetem, parece constituir elemento importante para a coesão do regime multilateral de comércio, à medida que há no mecanismo um potencial de “constrain e regularize the behavior of participants” – efeito importante dos regimes, como notam Puchala e Hopkins. O mecanismo de

revisão de política comercial, conforme se observou, é uma inovação da OMC em relação ao antigo GATT e pode ser considerado um traço da evolução do regime.

Por fim, é válido ter sempre presente que, muito embora tenha a OMC objetivos institucionalmente definidos e mesmo personalidade jurídica própria, a Organização em última instância traduz a vontade de seus membros. Assim, havendo vontade política (e, naturalmente, condições favoráveis sob o ponto de vista econômico), novos rumos podem ser dados à OMC, mesmo quando aparentemente contrários a seus objetivos previamente definidos⁷⁵. Esse comentário, aliás, remete ao perfil de *member-driven organization*, comentado acima, que marca a OMC.

Além dos objetivos depreendidos do preâmbulo do Acordo Constitutivo da Organização, pode-se afirmar que a OMC está ainda imbuída do propósito de se constituir num quadro institucional comum, não apenas para condução das relações comerciais entre os Estados membros com base nos acordos celebrados, mas também para as futuras negociações multilaterais. Com efeito, se o propósito da OMC está em incentivar o livre-comércio, pode-se afirmar que a promoção das negociações com este fim faz parte das funções da Organização, que, aliás, tem atuado nesse sentido apesar das dificuldades que vêm surgindo ao longo do processo.

De maneira sintética, pode-se concluir que a Organização detém as seguintes funções: facilitar a implementação, a administração, bem como levar adiante os objetivos dos acordos da Rodada Uruguai; constituir foro para as negociações sobre as relações comerciais entre os Estados membros, com propósito de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; dirigir o mecanismo de solução de controvérsias e gerenciar o mecanismo de revisão de políticas comerciais.

- **Estrutura**

A OMC é formada a partir da estrutura delineada no artigo IV de seu Acordo Constitutivo, da maneira que segue: a *Conferência Ministerial* é órgão máximo da Organização, em que todos os membros têm assento. Reúne-se a Conferência Ministerial, no mínimo, a cada dois anos⁷⁶. É de uma Conferência Ministerial que deve resultar o mandato de uma nova rodada de negociação. E é também a ela que incumbe a aprovação dos resultados das negociações de uma rodada.

O *Conselho Geral* é o corpo diretor da OMC, devendo reunir-se sempre que necessário para examinar as políticas comerciais dos membros ou solucionar litígios referentes aos acordos da Organização.

⁷⁵ Lembre-se, por exemplo, do episódio em que no âmbito da OMC, por ocasião da Conferência Ministerial de Doha (novembro de 2001), decidiu-se que o acesso a medicamentos antiretrovirais, como questão de saúde pública, não poderia estar condicionado aos critérios rígidos de propriedade intelectual privilegiados no TRIPS. Flexibilizou-se, assim, o entendimento sobre um dos pilares da OMC por vontade e pressão política de seus membros. Cf. WTO. *Ministerial Conference. Fourth Session. Doha, 9 - 14 November 2001. Ministerial Declaration*. WT/MIN(01)/DEC/1. 20.11.2001. (a partir daqui OMC. Declaração Ministerial de Doha).

⁷⁶ Desde a instituição da OMC, houve seis dessas reuniões – em Cingapura (1996), em Genebra (1998), em Seattle (1999), em Doha (2001), em Cancun (2003) e em Hong Kong (2005). A Conferência Ministerial é composta pelos Ministros das Relações Exteriores (ou equivalente) de cada membro, e tem autoridade para tomar decisões sobre quaisquer matérias relativas aos acordos da OMC.

Assim, o Conselho Geral toma corpo por vezes como Órgão de Revisão de Política Comercial, por vezes como Órgão de Solução de Controvérsias. O Conselho Geral, ademais, pode reunir-se no contexto de uma rodada de negociação e adotar decisões que orientem o processo negociador.

Atuando na qualidade de *Órgão de Solução de Controvérsias*, o Conselho Geral é chave no mecanismo criado pelo Entendimento sobre Solução de Controvérsias, participando do procedimento ao autorizar a instalação de um painel, ao aprovar o relatório de um painel ou do Órgão de Apelação, ao fiscalizar a implementação da decisão aprovada etc.

Exercendo as funções de *Órgão de Revisão de Política Comercial*, o Conselho Geral examina periodicamente as políticas de cada membro da OMC e permite que os membros as cotejem com as normas da Organização, no intuito de verificar sua compatibilidade. Com isso, proporciona-se aos membros da Organização uma visão global da política comercial que orienta os demais participantes do regime, contribuindo assim para a transparência da própria Organização e, em última instância, para a sua eficácia. Ao contrário da Conferência Ministerial, o Conselho Geral é órgão permanente e reúne-se com frequência maior do que a primeira.

A OMC conta também com um *Secretariado*, administrado por um Diretor-geral indicado pela Conferência Ministerial⁷⁷.

A Rodada Uruguai ainda estabeleceu três Conselhos – *Conselho sobre Comércio de Bens, sobre Comércio de Serviços e sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio* – destinados a acompanhar a implementação dos acordos negociados em cada uma dessas áreas específicas, respectivamente GATT-1994, GATS e TRIPS⁷⁸. Há ainda comitês e grupos de trabalho, que totalizam cerca de trinta, sendo em regra subordinados aos Conselhos indicados. Alguns foram criados pelo próprio Acordo Constitutivo da OMC⁷⁹; outros, estabelecidos por Conferências Ministeriais. Inclui-se nessa última categoria o Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, instituído em 1996 (ao qual se dedica atenção posteriormente)⁸⁰.

⁷⁷ Atualmente é Diretor-geral da OMC francês Pascal Lamy, que, em 2005, venceu os candidatos do Brasil, das Ilhas Maurício e do Uruguai no processo de escolha para o posto. Antes dele, atuaram como Diretor-Geral o tailandês Supachai Panitchpakdi, o neozelandês Mike Moore e o italiano Renato Ruggiero.

⁷⁸ Estes Conselhos atuam segundo orientação dos Acordos a que estão ligados e do Conselho Geral, a que estão administrativamente vinculados. Qualquer membro da OMC pode participar dos trabalhos destes Conselhos, que se reúnem na frequência de suas necessidades.

⁷⁹ Foram previstos no Acordo Constitutivo da OMC o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento, o Comitê sobre Restrições em Balanço de Pagamentos e o Comitê sobre Orçamento, Finanças e Administração. Cf. OMC. Acordo Constitutivo, artigo IV.7.

⁸⁰ Além desse Comitê, outros órgãos criados por Conferências Ministeriais foram o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente, estabelecido em 1994, e os Grupos de Trabalho sobre Investimentos, Concorrência e Transparência em Compras Governamentais, instituídos também em 1996. Vale notar que, ademais da estrutura permanente descrita, criada sobretudo para supervisionar a aplicação das regras existentes, a Rodada Doha definiu um modelo organizacional próprio para levar a efeito as negociações lançadas por ocasião da Conferência Ministerial. Há um Comitê de Negociações Comerciais, sob a autoridade do Conselho Geral, encarregado de articular o trabalho dos grupos negociadores criados (acesso a mercados e regras) e dos órgãos já existentes, mas que agora tem atribuição adicional para negociação, conferida pelo mandato da Rodada Doha (chamam-se sessões especiais dos comitês ou dos conselhos existentes).

Um comentário de caráter mais amplo parece válido a respeito do funcionamento desses órgãos criados e do processo negociador que se desenvolve em seu contexto. Não há, com efeito, um alinhamento automático dos países nas negociações. As posições dos atores variam de acordo com seus interesses no processo e, conseqüentemente, alteram-se os aliados diante das circunstâncias. Há o que se chamou de uma geometria variável na negociação, que se faz sentir diante de cada tema, às vezes diante de cada proposta num mesmo tema. A definição de alianças e a formação de coalizões no sistema multilateral de comércio não comportam, assim, lógicas simplistas. Não há países totalmente liberais nem completamente protecionistas. Todos os membros encerram interesses ofensivos combinados com interesses defensivos, ou seja, existem aspectos em que lhes interessaria a abertura comercial e temas nos quais prefeririam manter o status quo ou mesmo retroceder em relação aos avanços ocorridos.

Com efeito, alguma atenção tem sido dedicada pela literatura ao estudo da formação de coalizações no sistema multilateral de comércio, em que são empregadas em regra para que os países que façam parte delas possam maximizar seu poder de barganha nas negociações comerciais. Os *like-minded countries* formam coalizões de vários tipos, que costumam se focar em fazer avançar a agenda das negociações, em apresentar um proposta, em bloquear ações, e em negociar novas coalizações. Essas coalizações, de composições variadas, também focam-se em estratégias distintas ao longo do tempo: o Grupo de Cairns, por exemplo, atuou como uma coalização focada na defesa de uma proposta durante a Rodada Uruguai, e passou agir fortemente como uma coalização de bloqueio na Conferência Ministerial de Bruxelas, em 1980, quando se buscou concluir a rodada sem que o tema agricultura tivesse recebido o tratamento que seus membros considerassem minimamente aceitável⁸¹.

A dificuldade de, a priori, definir posições ou estabelecer alianças ficou evidenciada, por exemplo, na escolha recente do Diretor-geral da OMC, em que o Brasil e o Uruguai apresentaram candidaturas próprias (num universo total de quatro candidaturas e de então 148 membros). A incapacidade de o bloco regional manter-se coeso diante desse tema ilustra não apenas a fragilidade do próprio Mercosul, mas também a complexidade da definição de posições e do processo negociador relativa ao sistema multilateral de comércio. O governo brasileiro argumentou, entre outras questões, que o posicionamento do Uruguai teria sido excessivamente conservador em matéria de liberalização do comércio agrícola e que, em razão também disso, não poderia apoiar seu candidato ao posto de Diretor-geral da Organização.

A própria bipolarização tradicional entre países em desenvolvimento e desenvolvidos (de já pouca utilidade científica) não faz sentido na maioria das áreas temáticas. Mesmo no que diz respeito à liberalização do comércio agrícola, em que se costuma identificar uma certa contraposição entre desenvolvidos e em desenvolvimento, essa lógica um tanto maniqueísta perde força quando se constata que, por exemplo, o Grupo de Cairns reúne países tão díspares como Brasil e Austrália. Temas que tradicionalmente articulam países em desenvolvimento, como por exemplo investimentos, têm permitido

⁸¹ HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, Michel. *The Political Economy of the World Trading System*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 118-120.

alianças entre membros com interesses similares. Nem todos os em desenvolvimento, contudo, compartilham das posições defendidas, por exemplo, pela Índia e pelo Brasil no tema.

De toda maneira, apenas diante de cada situação específica se consegue delinear com alguma precisão interesses ofensivos e defensivos de cada país. E mais, apenas com muito cuidado consegue-se definir quando interesses aparentemente defensivos efetivamente o são, ou quando interesses anunciados como defensivos são utilizados como instrumento de barganha para que se consigam avanços nas áreas em que o país tem interesses que são de fato ofensivos. Marcar posição a respeito de um determinado tema, demonstrando não haver interesse em que suas negociações avancem, serve por vezes apenas para ampliar poder de barganha (para os países que efetivamente têm algum), a ser empregado nas negociações que este membro tem interesse em fazer avançar. O processo negociador no contexto do sistema multilateral de comércio, com efeito, apesar de bastante complexo e interessante, foge ao escopo deste estudo. Importa apenas por ora chamar atenção para o fato de que, em boa parte das situações, a existência de um acordo regional de comércio entre um grupo de países não costuma ser determinante para a formação de alianças no sistema multilateral de comércio – com a exceção evidente da União Européia. Essa questão será retomada ao longo deste estudo.

- **Solução de controvérsias**

O sistema de solução de controvérsias da OMC é considerado por muitos como peça central do regime de comércio multilateral. De fato, não basta a definição de um conjunto normativo complexo e rigoroso, se não há um mecanismo orientado para garantir a aplicação dessas normas. Conforme definido no Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC, acordo que rege a resolução das disputas, o mecanismo criado é elemento fundamental para conferir segurança e previsibilidade para o sistema multilateral de comércio⁸².

Se a existência das regras comerciais já sugere a importância de um sistema para garantir-lhes eficácia, outros fatores ajudam a explicar o motivo pelo qual o sistema de solução de controvérsias da OMC tornou-se elemento central do regime de comércio multilateral. O crescimento das disputas entre Estados é um efeito esperado da intensificação do comércio internacional. E, de fato, os fluxos comerciais vêm crescendo de maneira consistente a cada ano⁸³. As disputas, nesse contexto, são percebidas inclusive com naturalidade, como decorrência própria do adensamento dos intercâmbios comerciais.

Um forte indício da importância – e também da credibilidade – do sistema de resolução de conflitos da OMC está no alto número de contenciosos levados à sua apreciação. Em dez anos de funcionamento, mais de trezentas disputas foram apresentadas ao mecanismo de resolução de contenciosos, cuja competência, contudo, é restrita ao exame da compatibilidade de medidas adotadas pelos participantes do regime com as regras da OMC. Apenas a título de comparação, a Corte Internacional

⁸² Entendimento sobre Solução de Controvérsias, artigo 3.1.

⁸³ Vide, por exemplo, WORLD Trade Organization. *World Trade 2006, Prospects for 2007*. Geneva: WTO, 2006.

de Justiça, nos seus cinquenta anos de operação, havia analisado menos de cinquenta casos, apesar de ter competência muito mais abrangente que o mecanismo da OMC.

Associado à alta demanda pelo sistema de resolução de disputas está o interesse crescente dos Estados por maior quinhão nos fluxos do comércio internacional. De fato, a busca dos membros da OMC por participação de maior quantidade e de melhor qualidade no comércio internacional faz com que estejam atentos ao comportamento dos parceiros de regime, com os quais não apenas partilham interesses, mas também disputam mercados. Com as pretensões crescentes dos Estados em relação ao comércio internacional, era mesmo de se esperar que aumentassem os questionamentos quanto à legalidade das práticas adotadas pelos membros da Organização, sobretudo as empregadas para promover exportações ou para proteger mercados.

A relevância do mecanismo de solução de disputas também aumenta quando o próprio sistema multilateral de comércio adquire maior relevância, cobrindo parcela mais ampla dos fluxos de comércio. Como se afirmou, a OMC vem adquirindo novos membros ao longo dos anos e vem incorporando novos temas ao seu conjunto normativo. Com isso, a abrangência do órgão destinado a analisar a compatibilidade das práticas dos membros com os compromissos assumidos automaticamente também se alarga e tem sua importância renovada.

De fato, o grande número de disputas levadas ao sistema de solução de controvérsias da OMC dá indícios de que os membros do regime acreditam na capacidade de o mecanismo ter sua utilidade. Há que se reconhecer, contudo, que o sistema de solução de controvérsias merece reparos, como inclusive reconhecem os próprios membros da Organização, que, no âmbito da Rodada Doha, estão imbuídos do propósito de esclarecer e aperfeiçoar as disciplinas existentes⁸⁴.

Ainda que imperfeito, o sistema de solução de controvérsias da OMC representa avanço significativo em relação ao mecanismo do GATT destinado a este fim. De fato, o sistema do GATT ressentiu-se de maior grau de institucionalização, foi excessivamente guiado por práticas diplomáticas e acabou tendo sua efetividade um tanto comprometida ao longo dos anos⁸⁵.

O modelo de solução de controvérsias da OMC, negociado na Rodada Uruguai, aperfeiçoou o sistema existente no GATT. No âmbito da OMC, há um acordo detalhando o procedimento para resolução das disputas, que inclusive termina com a possibilidade de um membro, individualmente, bloquear o sistema de solução de controvérsias. Com efeito, a chamada “inversão da regra do consenso” representa um dos mais importantes avanços do mecanismo da OMC em relação ao do GATT.

⁸⁴ Declaração Ministerial de Doha, parágrafo 30.

⁸⁵ O caráter problemático do procedimento estabelecido decorria do fato de que o Estado acusado ou condenado na disputa também fazia parte do Conselho do GATT e, como se exigia seu consenso para que o caso fosse aberto ou a condenação aprovada, havia sempre a possibilidade de a parte vencida “bloquear” a adoção da decisão do painel; isso, por certo, se ela já não houvesse obstado à instauração do próprio painel incumbido de analisar a acusação contra si. Assim, a parte vencida, em última instância, poderia evitar as consequências do relatório ao votar contra sua aprovação. Evidentemente, o mecanismo forjado no contexto do GATT era limitado na sua capacidade de constranger o comportamento dos participantes do regime.

Pelo mecanismo do GATT, a formação de um painel para examinar um caso ou a decisão de um painel poderia ser bloqueada se um membro não a desejasse. Agora, na OMC, o painel só não será instaurado (ou o julgado só não será adotado) se todos os membros rejeitarem-no. No modelo anterior, a vontade de um país era suficiente para que o procedimento não tivesse curso. Atualmente, é necessário que todos os membros não queiram o procedimento para que ele seja bloqueado (trata-se do *reverse consensus*) – o que, aliás, nunca ocorreu na história da OMC. Para que isso acontecesse, afinal, seria necessário que o próprio país que solicitou o painel não tivesse mais interesse nele ou não desejasse a adoção de uma decisão do sistema que lhe tenha sido favorável.

Além da inversão da regra do consenso, entre os avanços do sistema de solução de controvérsias da OMC estão a criação de um Órgão de Apelação (OAP) e a unificação dos procedimentos para solução de controvérsias previstos nos vários acordos que compunham o GATT. Com a criação de um OAP, as decisões dos painéis estão sujeitas à revisão de um órgão permanente, o que contribui para a uniformidade das decisões do sistema. Por fim, a unificação dos procedimentos constitui progresso relevante para o sistema, por trazer maior coesão às decisões da OMC. Vale lembrar que até a Rodada Uruguai vigia o chamado *GATT à la carte*, uma vez que os países poderiam escolher os acordos de que queriam participar. Na OMC, com a regra do “pacote único”, a existência de um mesmo procedimento de resolução de disputas, independentemente da matéria, contribui para a unidade do regime.

Uma reflexão sobre o sistema de solução de controvérsias da OMC não dispensa menção sobre a sanção econômico-comercial. Sabe-se que o direito internacional sofre críticas em relação à sua alegada falta de eficácia, à sua baixa capacidade de regular a realidade internacional. Entre as razões associadas a essa característica atribuída ao direito internacional está a dificuldade de se definir uma sanção no contexto de uma sociedade anárquica.

Como se comentou acima, a sociedade internacional não conta com um poder central ao qual os atores se submetam, não dispõe de uma autoridade que defina regras capazes de regular o comportamento dos sujeitos ou de impor-lhes sanção em caso de descumprimento. O funcionamento não apenas de um regime internacional, mas particularmente de um sistema de solução de controvérsias de um regime internacional, chama atenção daqueles que se interessam em identificar as razões pelas quais os Estados aderem a regimes e mantêm-se vinculados eles. E, mais precisamente, interessa identificar o motivo por que os Estados cumprem decisões de mecanismos de solução de controvérsias internacionais, se, a rigor, não há poder superior ao do Estado, capaz de determinar-lhe a conduta.

No caso do regime de comércio multilateral, a explicação para o fenômeno da credibilidade relativa do sistema de solução de controvérsias parece passar por dois planos. De maneira específica, a sanção econômico-comercial é um instrumento de que outros mecanismos de resolução de disputas não dispõem e que, de certa forma, oferece algum constrangimento para que o Estado condenado pelo sistema volte a se comportar de acordo com as regras. Se assim não proceder, o participante do regime está sujeito à suspensão das concessões a que teria direito em razão justamente de participar do regime. Na prática, o

país que se recusar a cumprir uma decisão do sistema de solução de controvérsias estará sujeito a restrições comerciais, seus produtos sofrerão barreiras adicionais para ingressarem no mercado do país prejudicado pelo desrespeito às regras. A sanção, como ferramenta de constrangimento, perdura até o momento em que o Estado condenado volte a respeitar as normas (o que, em regra, ocorre com a revogação ou reforma da medida considerada incompatível com os acordos da OMC).

De maneira geral, contudo, os Estados vinculam-se ao regime, observam suas regras e costumam cumprir decisões que reprovam seu comportamento porque isso lhes interessa. Como observado na primeira seção deste Capítulo, é o interesse próprio, percebido de maneira ampla, que explica o cumprimento das decisões do sistema (e não apenas o receio da sanção – como os mais idealistas gostariam, ou como aqueles apegados à lógica do direito interno poderiam pensar).

Apesar de desrespeitarem as regras de maneira velada, quando o sistema reprova seu comportamento, os Estados costumam optar por voltar a se comportar de acordo com o regime porque sua percepção é de que a observância a esse regime, de maneira geral, lhes é conveniente. Convém que haja convergência de expectativas em torno das regras definidas; convém que se cobre reciprocidade por parte dos demais participantes do sistema; convém – a partir da crença nos benefícios do liberalismo – que haja efetivamente o crescimento do comércio internacional. Esse interesse mais amplo faz com que o Estado mantenha-se vinculado ao regime, mesmo diante de uma situação que em particular não lhe seja favorável. A perspectiva da sanção comercial é um fator adicional a explicar o cumprimento da decisão, mas certamente não é o único. Sinal disso é que, em alguns casos em que os membros foram autorizados a aplicar a retaliação comercial, ela acabou não ocorrendo, muito embora juridicamente possível⁸⁶.

Um breve comentário a respeito de um caso concreto ilustra o que ora se argumenta. Brasil e Venezuela venceram disputa comercial contra os EUA, no primeiro contencioso julgado pelo sistema de solução de controvérsias da OMC (trata-se do conhecido caso da gasolina). Apenas uma leitura apressada poderia atribuir a opção do governo americano de cumprir a decisão que o condenou à ameaça de sanção econômico-comercial que lhe poderia ser imposta pelo Brasil e pela Venezuela. Se a sanção é um fator para constranger o Estado a corrigir a conduta desviante, certamente não é o único, tampouco o mais relevante (pelo menos não neste caso).

Os americanos reformaram uma lei ambiental interna de maneira a cumprir a decisão da OMC que os condenou. Afrouxaram padrões ambientais, que eram efetivamente discriminatórios e prejudicavam o acesso ao mercado americano, a que brasileiros e venezuelanos teriam direito em função das regras da OMC. A decisão americana de reformar uma norma interna parece estar associada ao fato de esse ter sido o primeiro caso julgado pela OMC, o que reforçava o interesse dos EUA no efeito

⁸⁶ Nos dois contenciosos envolvendo Brasil e Canadá relativos a aeronaves civis, o sistema de solução de controvérsias autorizou a sanção econômico-comercial e ela não ocorreu (nem Brasil, nem Canadá optaram por empregar esse recurso). No contencioso recente em que o Brasil questionou subsídios que os Estados Unidos concediam aos seus cotonicultores, o Brasil foi autorizado a suspender benefícios mas optou por dilatar o prazo conferido aos americanos para implementarem a decisão do sistema. Vale por fim registrar o argumento econômico de que a sanção comercial pode prejudicar aquele que dela faz uso, uma vez que dificultar acesso ao seu mercado de produtos estrangeiros pode levar à perda de bem-estar econômico (à medida que prejudica consumidores, protege indústrias ineficientes etc.).

demonstração decorrente do cumprimento do julgado. Era conveniente aos EUA sinalizar para os demais participantes do regime que eles também se submetem às regras e cumprem as decisões que lhes condenam. As regras definidas na Rodada Uruguai atendem às pretensões dos EUA, interessados desde o início no lançamento da Rodada e nos temas que vieram a ser cobertos por ela, conforme se observou. Desrespeitar a primeira decisão do órgão de solução de controvérsias moldaria a percepção dos demais participantes do sistema de uma maneira que não interessava aos norte-americanos, transmitiria a mensagem de que o mecanismo de constrangimento e pressão é pouco efetivo e que, portanto, o sistema não seria capaz de assegurar a efetividade das normas (que, como dito, contemplam os interesses americanos).

A legitimidade do regime de maneira ampla, elemento identificado por Puchala e Hopkins para explicar a observância às regras de um regime, também é fator que justifica a posição americana. Nesse cenário, o aspecto “preocupação com a reputação”, apontado por Keohane como elemento importante para justificar a aderência a regimes, também encontra terreno fértil. Do mesmo modo, a perspectiva de futuro, o entendimento de que o relacionamento dos Estados não se esgota numa única oportunidade, também é facilmente identificada como componente para justificar o vínculo ao regime. Parece claro, nesse contexto, que a sanção econômico-comercial, de maneira isolada, explica pouco a respeito da razão pela qual os Estados se mantêm vinculados ao regime, mesmo quando isso contraria seus interesses imediatos (ou, mais precisamente, quando são condenados pelo mecanismo de resolução de disputas do regime).

Reflexões a respeito do sistema de solução de controvérsias da OMC serão retomadas no Capítulo 4 desta tese, quando se analisam, entre outras questões, os contenciosos julgados pela OMC a respeito das regras definidas pela Organização para a compatibilidade entre acordos regionais de comércio e o sistema multilateral. O exame da maneira como a Organização reage aos processos de integração regional e do modo como isso influencia o comportamento dos participantes do regime e molda suas expectativas é relevante na avaliação dos vínculos entre o regionalismo e o multilateralismo comercial, como se verá posteriormente.

1.4 Princípios da OMC e as exceções às regras

Muito embora a OMC tenha se estruturado sobre uma complexa base de acordos – que, como observado, totalizam cerca de 30.000 páginas de documentos –, suas regras têm um vértice comum, o que facilita sua compreensão e confere alguma unidade ao conjunto normativo que sustenta a Organização. Os princípios constituem esse núcleo comum a partir do qual os acordos da OMC foram orientados.

Não há nos acordos da OMC, contudo, uma lista clara dos princípios em que ela se apóia; tais regras encontram-se diluídas na normativa da Organização, sendo agrupadas pela literatura de diferentes formas. Bhala e Kennedy, por exemplo, identificam no ápice do ordenamento jurídico da

Organização a cláusula da nação mais favorecida, o tratamento nacional, a obrigatoriedade do limite tarifário e a eliminação das restrições quantitativas⁸⁷. A esses quatro pilares, entende-se conveniente a inclusão da transparência. Nesta seção, comentam-se brevemente esses princípios, dando-se destaque à cláusula da nação mais favorecida. Afinal, a formação de acordos regionais de comércio implica, necessariamente, um desvio desse princípio fundamental do sistema multilateral de comércio – afetando a característica central o regime, justamente seu perfil multilateral.

- **Princípio do tratamento nacional**

Os princípios gerais da OMC reproduzem na essência os princípios consagrados no GATT-1947. O comércio sem discriminação, que se desdobra na cláusula da nação mais favorecida e no princípio do tratamento nacional, é o núcleo do sistema multilateral de comércio estabelecido a partir do GATT-1947 e confirmado na OMC. Estes princípios, com variações, estão contemplados nos acordos-chave da OMC, o GATS, o TRIPS e o GATT-1994.

O princípio do tratamento nacional condena a discriminação entre o nacional e o estrangeiro. No que se refere ao comércio de bens, o princípio tem por efeito assegurar a equivalência de tratamento entre o produto importado (uma vez ingresso no país importador) e o produto nacional similar. Bens estrangeiros, tendo cumprido os requisitos para sua importação, devem receber o mesmo tratamento dos produtos domésticos em relação ao regime tributário, administrativo ou de qualquer outra natureza (GATT-1994, artigo III).

Com relação à propriedade intelectual, ressalvadas as exceções previstas nas convenções internacionais, os membros da OMC devem garantir a indivíduos ou Estados estrangeiros tratamento não menos favorável que o concedido aos seus próprios nacionais (TRIPS, artigo III). Em matéria de serviços, a aplicação do princípio do tratamento nacional ainda apresenta várias restrições. O propósito da regra, contudo, é o mesmo: evitar o tratamento prejudicial ao prestador de serviço estrangeiro.

A jurisprudência do GATT e da OMC é farta no que atine ao princípio do tratamento nacional. Este, mais do que a própria cláusula da nação mais favorecida, está na raiz de práticas protecionistas. Impor maior rigor à importação de bens em relação aos quais exista um produto nacional similar, com vistas a garantir mercado ao produto interno, coincide com a própria noção de protecionismo. Como se pode deduzir, a aplicação do princípio do tratamento nacional depende do conceito de similaridade entre produtos, cuja definição na prática é geralmente cercada de polêmica.

Apresentam-se como um desafio à OMC as discriminações implícitas, aquelas que se operam de modo sutil, pouco evidente. De fato, com a definição de normas aplicáveis ao comércio internacional e a conseqüente restrição da possibilidade de adoção de medidas protecionistas, crescem em sofisticação as fórmulas para burlar os princípios consolidados pela OMC, dificultando assim a

⁸⁷ BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *World Trade Law*. Virginia: Lexis Law Publishing, 1998, p. 59 e ss.

caracterização da violação dessas regras gerais. As barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, por exemplo, podem ser utilizadas como forma velada de se contrariar o princípio do tratamento nacional. Aparentemente neutras, as exigências técnicas impostas para a importação de determinados produtos servem por vezes como mecanismo protecionista. De fato, as novas formas de protecionismo, sob uma análise mais rigorosa, podem trazer, na substância, violações ao princípio do tratamento nacional, uma vez que países parecem estar fazendo exigências – que não fazem aos seus próprios produtos – para a importação do similar estrangeiro.

- **Obrigatoriedade do limite tarifário**

O respeito a um limite na imposição de tarifas para a importação está, por óbvio, na base de qualquer processo de liberalização comercial, uma vez que as tarifas são historicamente o instrumento de regulação de política comercial de que os Estados mais fazem uso. Ao longo da evolução do GATT, como já se pôde observar, a promoção do comércio internacional deu-se essencialmente por meio da imposição de tetos tarifários, aos quais todas as Partes contratantes se submetiam. Os parâmetros acertados em cada rodada de negociação eram revistos na seguinte, com vistas a se atingirem níveis ainda menores de proteção tarifária.

As negociações sobre tarifas durante as cinco primeiras rodadas do GATT deram-se de produto a produto. Nas Rodadas Kennedy e Tóquio, as reduções se operaram de modo linear para todos os produtos, tendo todavia sido admitida uma lista de exceções. Tentou-se à época, sem sucesso, a negociação de tarifa setor a setor, o que não foi possível uma vez que a definição do setor a ser atacado era invariavelmente objeto de controvérsia. As sete primeiras rodadas de negociação do GATT foram capazes de garantir uma redução acentuada das tarifas sobre o comércio de bens manufaturados, muito embora houvesse (como ainda há) escalada e picos tarifários consideráveis. Na Rodada Uruguai, os membros poderiam se valer de qualquer método de redução tarifária, desde que atingissem pelo menos a redução obtida na Rodada Tóquio, que foi de um terço sobre tarifas existentes. Esta meta foi ultrapassada, tendo sido possível uma limitação próxima aos 40%⁸⁸.

Atualmente, os parâmetros tarifários negociados na Rodada Uruguai encontram-se listados numa série de páginas de anexos ao Acordo sobre Comércio de Bens da OMC (GATT-1994). O respeito a estes limites tarifários acordados no plano multilateral representa princípio sobre o qual a liberalização comercial promovida pela OMC se sustenta. O artigo II do GATT-1994 trata justamente de questões gerais desse calendário de obrigações em matéria tarifária. Atualmente, no âmbito da Rodada Doha, discute-se nova redução tarifária, o que ocorrerá por meio de uma fórmula, cuja composição tem sido objeto de disputa acirrada entre os membros da OMC⁸⁹.

⁸⁸ Sobre este processo, vide TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. 2 ed. London: Routledge, 1999, p. 116-129.

⁸⁹ OMC. Declaração Ministerial de Doha, parágrafo 26.

Na prática, divergências a respeito do cumprimento das obrigações definidas nos compromissos de cada membro se concentram não exatamente no respeito ao limite tarifário, mas na classificação aduaneira empregada pelo país importador. Ao invés de desrespeitar o limite tarifário em si, algo facilmente contestável, o país com interesse em dificultar certas importações tende a mudar a classificação aduaneira do produto em questão, de maneira a enquadrá-lo numa linha tarifária cujo limite seja mais alto, permitindo que haja incidência maior do imposto de importação⁹⁰.

- **Eliminação das restrições quantitativas**

A previsão do GATT-1947 atinente à proibição de restrições quantitativas ao comércio baseou-se na seguinte lógica, que se mantém verdadeira nos dias de hoje: com a imposição de limites tarifários, os países buscam outras formas de proteger indústrias nacionais, efeito que até então obtinham por intermédio das tarifas. Com o propósito de evitar que isso ocorresse, concordou-se que toda a proteção possível deveria ser aquela garantida por tarifas – que, por sua vez, eram limitadas e cuja aplicação era mais facilmente fiscalizada. O processo chamado de *tariffication*, ainda, facilitaria as negociações futuras com vistas à eliminação das barreiras ao comércio.

A preocupação em evitar restrições quantitativas na importação de bens está atualmente expressa no artigo XI do GATT-1994⁹¹. Preocupação maior na época do GATT-1947 em relação a restrições quantitativas eram as cotas, ainda hoje existentes⁹². A partir da década de 1970, sob a aparência e denominação de Acordos Voluntários de Exportação, passou-se a temer também uma situação similar a das cotas, com efeitos econômicos equivalentes. Ao invés de o país importador determinar a quantidade a ser importada, o país exportador “voluntariamente” restringe suas exportações para outro país a um dado nível. O Acordo sobre Salvaguardas da OMC veio a proibir essa prática, até então objeto de dúvidas quanto à sua viabilidade jurídica⁹³.

Atualmente, as atenções em matéria de restrições quantitativas parecem se concentrar nas medidas não-tarifárias que, muito embora não constituam efetivamente cotas, produzam efeitos equivalentes, ou seja, restringem artificialmente a oferta de determinado bem no mercado importador ao limitar o ingresso de um dado produto. Praticamente impossível parece ser a definição de uma lista exaustiva dessas medidas⁹⁴.

⁹⁰ Essa é, por exemplo, a essência da argumentação brasileira e tailandesa no contencioso envolvendo frangos que sejam ao mesmo tempo salgados e congelados. Os europeus, que importavam o produto como frango salgado, passaram a classificá-lo como frango congelado, numa linha tarifária sujeita a imposto de importação mais alto e a cotas que não existiam para o frango salgado. Brasileiros e tailandeses, entre outras questões, alegaram que, por meio do artifício da mudança na classificação aduaneira do produto, houve violação ao teto tarifário previsto no compromisso europeu. Vide Comunidade Européia – frangos, DS/269 e WT/DS286.

⁹¹ Há três exceções importantes a garantirem a utilização de limitações quantitativas ao comércio internacional: a primeira se refere a produtos agrícolas; a segunda, a cotas temporárias empregadas para correção de balanço de pagamentos; a terceira, a cotas impostas como medidas de salvaguarda, com base no artigo XIX do GATT-1994.

⁹² Na prática, o artigo XI é geralmente descrito como a proibição ao uso de cotas, mas o dispositivo vai muito além disso, vedando restrições quantitativas em sentido amplo.

⁹³ OMC. Acordo sobre Salvaguardas, artigo 11.1, b.

- **Transparência**

O princípio da transparência, previsto inicialmente no GATT-1947 (artigo X) e reforçado pela "Decisão sobre Procedimentos de Notificação" da Rodada Uruguai⁹⁵, mostra-se essencial, tanto entre os membros da OMC no processo de construção de confiança recíproca necessária ao fortalecimento do sistema multilateral de comércio, quanto entre a OMC e a sociedade civil de seus membros – receosa dos impactos das negociações comerciais sobre o meio ambiente, o desenvolvimento, sobre questões trabalhistas etc.

Desse modo, a própria legitimidade da OMC acaba por depender também de transparência nos âmbitos interno e externo. O princípio, ainda, contribui para a convergência das expectativas, diminuindo o segredo que sempre facilita o unilateralismo, incentiva o desvio das regras e promove o enfraquecimento do regime. Além disso, a transparência vai ao encontro da redução dos custos de transação, o que é da essência de um regime internacional.

Na prática, a transparência interna está diretamente associada à obrigação que os países têm de se submeter periodicamente à sabatina do Mecanismo de Revisão de Política Comercial, comentado acima, no âmbito do qual devem expor a adoção de qualquer medida interna com implicações para o comércio com outros membros⁹⁶. Algumas críticas ainda são dirigidas ao sistema de solução de controvérsias da OMC pela pouca transparência nos procedimentos adotados, o que dificultaria o controle da sociedade civil sobre os casos que estão sendo julgados.

Deve-se contudo reconhecer que a pressão da sociedade civil sobre a Organização permitiu que uma série de medidas fossem tomadas com vistas à maior publicidade de suas atividades. Associadas às possibilidades da internet, certamente tais medidas incrementaram a transparência externa da Organização. Atualmente, por exemplo, pode-se ter acesso a atas de reuniões, documentos da OMC divulgados entre os Estados membros, documentos dos membros apresentados a órgãos da OMC, decisões dos "órgãos jurisdicionais" da Organização, tratados em vigor, propostas dos membros para a reforma de acordos etc.

- **Cláusula da nação mais favorecida**

⁹⁴ "Non-tariff barriers can be defined by what they are not – all barriers to trade that are not tariffs. Admittedly, this definition is not especially gratifying or enlightening. Crafting a more useful definition, however, is probably futile". BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *Op. cit.*, p. 115.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/33-dnotf.pdf>. Acesso em: 15 janeiro 2007.

⁹⁶ O artigo X do GATT-1994 trata da publicação e administração de regulamentos comerciais; o artigo III do GATS dispõe sobre transparência como obrigação geral aplicável a este acordo; o artigo LXIII prevê regras de publicidade para o TRIPs.

Por ora, dedica-se atenção à cláusula da nação mais favorecida, princípio basilar do sistema multilateral de comércio e, ao mesmo tempo, elemento central na compreensão do relacionamento entre o multilateralismo e o regionalismo, como se explicará.

Tal qual o princípio do tratamento nacional, a cláusula da nação mais favorecida é um desdobramento do propósito de não-discriminação no comércio internacional. Se no tratamento nacional a não-discriminação opera-se entre o produto nacional e o importado similares, por sua vez, com base na cláusula da nação mais favorecida, a não-discriminação dá-se entre dois bens importados que sejam similares, mas provenientes de origens distintas. A própria essência de um acordo regional que conceda preferências tarifárias contraria a lógica da não-discriminação, uma vez que é de sua natureza a concessão de vantagens a um grupo limitado de países, ou seja, a discriminação com fundamento na origem do produto. Retoma-se posteriormente a discussão sobre regionalismo e a cláusula da nação mais favorecida.

Observa Jackson que “MFN [cláusula da nação mais favorecida] has been a central pillar of trade policy for centuries”⁹⁷. Segundo o autor, o surgimento da cláusula da nação mais favorecida remonta ao século XII, muito embora ela tenha crescido em importância e tornado-se conhecida pela expressão “nação mais favorecida” a partir do século XVII, particularmente nos tratados de amizade, navegação e comércio.

O princípio de não-discriminação no comércio internacional estava presente desde as primeiras discussões sobre a Organização Internacional do Comércio (que, como observado, não chegou a existir). A primeira proposta norte-americana para a OIC mencionava que a não-discriminação era algo desejável, ao passo em que segunda proposta sugeria expressamente a adoção da cláusula da nação mais favorecida. Durante a redação final do texto, em Genebra (1947), os EUA sustentaram que a adoção da cláusula da nação mais favorecida era absolutamente fundamental para o acordo que se negociava.

Conforme notam Bhala e Kennedy, a disposição dos demais participantes da negociação em adotar a cláusula da nação mais favorecida não é totalmente nítida a partir dos registros do processo negociador⁹⁸. No contexto histórico marcado pelo segundo pós-guerra, contudo, estava claro para os demais negociadores o interesse dos americanos não apenas em dismantelar preferências tarifárias existentes (sobretudo as concedidas no contexto da Commonwealth), mas principalmente em evitar que novos esquemas preferenciais surgissem, comprometendo a criação de um regime multilateral. Bhagwati menciona o debate justamente a respeito desse tema entre os britânicos, liderados por Keynes e defensores das preferências imperiais, e os americanos, orientados por Cordell Hull e pelo argumento do multilateralismo⁹⁹. Ao final, prevaleceram os argumentos a favor da cláusula da nação mais favorecida e, assim, desde o primeiro acordo do GATT contempla-se essa regra¹⁰⁰.

⁹⁷ JACKSON, John. *Op. cit.*, cap. 06. Veja-se sobre este princípio BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *Op. cit.*, p. 59-78.

⁹⁸ BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *Op. cit.*, p. 249 e ss.

⁹⁹ BHAGWATI, Jagdish. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 03-04.

¹⁰⁰ No Capítulo 04 retoma-se o histórico das negociações relativas à flexibilização dessa cláusula com vistas à acomodação das preferências comerciais no regime que se criava.

A cláusula da nação mais favorecida, prevista no antigo GATT-1947, foi restabelecida na OMC por meio do GATT-1994 (artigo I), quanto ao comércio de bens; do GATS (artigo II), relativamente ao comércio de serviços, e no TRIPS (artigo IV), com relação à proteção da propriedade intelectual. Desenvolvida originalmente no contexto do comércio de bens, a cláusula da nação mais favorecida apresenta particularidades quando incide sobre serviços e propriedade intelectual.

Segundo este princípio, uma vantagem comercial concedida a qualquer Estado parte da OMC deve imediatamente ser estendida a todos os outros membros da Organização. Por meio da cláusula da nação mais favorecida, evita-se a discriminação em relação a produtos oriundos de um ou outro país, promovendo uma equalização nas vantagens do comércio internacional e, por consequência, facilitando-se o acesso equânime a mercados. A cláusula da nação mais favorecida é, em suma, o parâmetro para tratamento isonômico entre Estados distintos.

Como se pode imaginar, a cláusula da nação mais favorecida contribui de maneira substancial para o caráter multilateral do regime de comércio articulado pela OMC. Conforme se registrou acima, o multilateralismo, no sentido conferido por Ruggie, refere-se à característica de uma instituição, de que participem mais de três Estados, “on the basis of generalized principles of conduct: that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence”¹⁰¹. Após enunciar o que entende por princípio geral de conduta, Ruggie cita justamente a cláusula da nação mais favorecida para exemplificar sua exposição: “MFN treatment is a classic example in the economic realm: it forbids discrimination among countries producing the same product – full stop”¹⁰².

A aplicação da regra da nação mais favorecida por vezes encontra dificuldades em razão do conceito de similaridade. Tem-se a partir desta cláusula o mesmo tratamento para produtos que, muito embora oriundos de distintos países, sejam similares. Os acordos da OMC não explicitam o conteúdo do que seja produto similar, tampouco definem critérios que viabilizem sua identificação. A lacuna dos Acordos nesse aspecto motivou a manifestação dos sistemas de solução de controvérsias do GATT e da OMC por várias vezes. Esse conceito, que prova uma série de divergências, foi, por exemplo, o que ensejou a controvérsia envolvendo Brasil e Espanha sobre o café brasileiro¹⁰³.

Ainda, a cláusula da nação mais favorecida costuma ser classificada em condicional e incondicional. Na modalidade “condicional”, a cláusula prevê que os benefícios concedidos pelo país A ao país C apenas se estendem ao B, se esse se comprometer a assegurar a A vantagens equivalentes às

¹⁰¹ RUGGIE, John Gerard (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

¹⁰² Idem, *ibidem*. Vale notar que em outro texto Ruggie corretamente qualifica seu argumento: “The General Agreement on Tariffs and Trade made obligatory the most-favored-nation rule, but a blanket exception was allowed for all existing preferential arrangements, and countries were permitted to form customs unions and free trade areas”. A relação entre esse princípio geral de conduta e a exceção a ele admitida está na essência desta tese. RUGGIE, John Gerard. *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*. *International Organization*, n. 36, v. 02, Spring 1982, p. 213.

¹⁰³ Espanha – café não-torrado, BISD28S/102.

conferidas por A a B. A noção de reciprocidade está, assim, embutida no conceito de *conditional MFN*. Diferentemente, na modalidade incondicional, as vantagens concedidas pelo país A ao país C são automaticamente expandidas ao país B, sem que esse tenha que se comprometer com concessões ao país A.

Os estudiosos da reciprocidade nas relações internacionais associam a cláusula da nação mais favorecida incondicional ao que chamam de reciprocidade difusa. Por outro lado, a modalidade condicional da cláusula é vinculada a uma reciprocidade específica. Segundo Keohane, a reciprocidade específica é princípio de comportamento adequado quando as normas de obrigação são fracas (a regra na política internacional), mas quando a ocorrência de cooperação mutuamente benéfica parece possível. Por outro lado, a reciprocidade difusa, para o autor, é apenas viável quando algumas normas de obrigação existem, “when international regimes are relatively strong”, conclui Keohane¹⁰⁴.

Na literatura, apontam-se as vantagens associadas à cláusula da nação mais favorecida incondicional. Preliminarmente, argumenta-se a dificuldade em se negociarem concessões recíprocas com todos os terceiros Estados que auferam benefício de uma relação entre dois países. Mais precisamente quanto aos benefícios da modalidade incondicional de nação mais favorecida, sustenta-se que essa promove o livre-comércio de maneira mais eficaz, uma vez que as concessões feitas por um Estado automaticamente atingem todos os demais¹⁰⁵.

Além disso, a modalidade incondicional da cláusula evita que concessões operadas num contexto bilateral sejam posteriormente erodidas por novas vantagens que um dos parceiros conceda a um terceiro. Há, ainda, o argumento da eficiência econômica, que naturalmente rechaça que o acesso a mercados seja decorrência de uma vantagem tarifária ao invés da diferença de competitividade. Por fim, há a justificativa política: a modalidade incondicional de nação mais favorecida evita desavenças entre os Estados, afasta com maior vigor a discriminação entre eles e, assim, fortaleceria o regime multilateral¹⁰⁶.

É importante ter em mente que a cláusula da nação mais favorecida prevista no GATT-1994 é nitidamente de caráter incondicional (trata-se, assim, de reciprocidade difusa). Isso significa que um país não precisa, a rigor, oferecer contrapartida para invocar a cláusula da nação mais favorecida e se beneficiar de uma concessão feita por um participante do regime a outro Estado no processo negociador. Não obstante, é necessário registrar que a modalidade incondicional da cláusula dá margem ao comportamento “caroneiro”, ou seja, permite que países se beneficiem das concessões feitas por outros membros do regime, sem que tenham que arcar com o risco de aportarem concessões comerciais.

Conforme nota Keohane, contudo, o caráter incondicional da cláusula da nação mais favorecida prevista no sistema multilateral de comércio precisa ser qualificado. De fato, uma vez feita a

¹⁰⁴ KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, v. 40, n. 01, Winter 1996, p. 24-25.

¹⁰⁵ Como contra-argumento, pode-se cogitar da resistência maior dos países em oferecerem concessões tarifárias, se essas atingem todos automaticamente, sem que haja contrapartida – o que, a título de argumentação, poderia dificultar a liberalização comercial. Sobre o assunto, vide KEOHANE, Robert. *Op. cit.*, p. 01-27.

¹⁰⁶ BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *Op. cit.*, p. 257 e ss.

concessão comercial, ela se estende a todos os membros do regime (reciprocidade difusa). Entretanto, durante as negociações comerciais estabeleceu-se uma regra destinada a evitar os caroneiros e, assim, mitigar os receios dos membros quanto à inexistência de contrapartidas para as concessões que viessem a fazer.

Trata-se da regra do fornecedor principal. Segundo ela, diante da disposição de um membro em fazer uma concessão, exigia-se contrapartida de todos aqueles que fossem fornecedores relevantes do produto beneficiado pela redução tarifária. Na Rodada Dillon, por exemplo, apenas os países cujo produto negociado tivesse participação menor que 10% no mercado do país que estava fazendo a concessão estariam eximidos de oferecer contraprestação (ou seja, apenas esses poderiam atuar como caroneiros)¹⁰⁷. Assim, havia um mecanismo para constranger os membros do regime durante as negociações a retribuir vantagens, contudo, após definida a tarifa consolidada, essa valeria para todos os membros e o tratamento mais favorável que posteriormente viesse a ser concedido a um país deveria ser estendido automaticamente aos demais.

Evidentemente que, muito embora a reciprocidade difusa seja mitigada durante o processo negociador, ela efetivamente corresponde à modalidade incondicional de nação mais favorecida prevista na OMC e confirma os indícios da força do regime internacional.

- **As exceções às regras**

Admitem-se como exceções às regras que prevêm a liberalização comercial as seguintes possibilidades, asseguradas pelos próprios acordos da OMC e sistematizadas por Thorstensen da seguinte forma¹⁰⁸:

(a) exceções gerais: nada no Acordo sobre Comércio de Bens deve impedir a adoção de medidas para proteger a moral pública e a saúde humana, animal ou vegetal; o comércio de ouro e prata; a proteção de patentes, marcas e direitos do autor; tesouros artísticos e históricos; recursos naturais exauríveis e garantias de bens essenciais (artigo XX);

(b) salvaguardas para balanço de pagamentos: há a possibilidade de um membro restringir a quantidade ou o valor de mercadorias importadas no intuito de salvaguardar sua posição financeira externa e seu balanço de pagamentos (artigo XII a XV);

(c) ações de emergência sobre importações (salvaguardas): existe a possibilidade de permissão para que um membro suspenda as concessões acordadas, em havendo risco de que importações crescentes causem prejuízos graves aos produtores internos (artigo XIX);

¹⁰⁷ KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, v. 40, n. 01, Winter 1996, p. 25-26.

¹⁰⁸ Vejam-se THORSTENSEN, Vera. *Op. cit.*, p. 34-35; JACKSON, John. *Op. cit.*, p. 54-57.

(d) *waiver*: a OMC pode, por 2/3 dos votos de seus membros, autorizar que um país tenha suas obrigações suspensas por um determinado período, diante de circunstâncias excepcionais que apresente (artigo XXV.4);

(e) exceções para os países em desenvolvimento: o artigo XVIII refere-se à ajuda do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico; a Parte IV do GATT-1994, que trata de comércio e desenvolvimento, pontua uma série de possibilidades à disposição dos PEDs para que promovam o crescimento por meio do comércio – o que, em alguns casos, importa exceções aos princípios gerais;

(f) exceções relativas à segurança nacional: a interpretação das normas da OMC não deve permitir que sejam adotadas medidas contrárias à segurança nacional de um país, segundo o artigo XXI do GATT-1994;

(g) provisão de *opt-out*, ou seja, de não-aplicação do acordo entre os membros: tais hipóteses encontram-se expostas no artigo XXXV do GATT-1994 e referem-se, por exemplo, à possibilidade de uma parte admitir que a ela não sejam estendidos os benefícios e as obrigações em princípio devidos.

Há, finalmente, a exceção relativa a acordos regionais de comércio:

(h) uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio: os acordos regionais podem utilizar-se de regras preferenciais intra-bloco, desde que respeitadas algumas condições, como a de que a situação de terceiros países não seja piorada em relação aos direitos de que dispunham antes da conformação do bloco (artigo XXIV). No Capítulo 04 desta tese, analisa-se detalhadamente esta exceção.

Neste Capítulo, apresentou-se brevemente o sistema multilateral de comércio, após feita introdução sucinta a respeito do contexto teórico em que se opera o regime de comércio multilateral, o que motivou a ênfase conferida ao processo de globalização. De fato, a intensificação do comércio internacional é fator central do fenômeno da globalização. O alargamento, o aprofundamento e a aceleração da interconectividade global, processos que marcam a globalização, encontram base empírica relevante no aumento do comércio internacional. E, se não se pode creditar o crescimento dos intercâmbios exclusivamente ao regime de comércio articulado pelo GATT/OMC, é indiscutível que esse sistema prestou contribuição significativa para o incremento do comércio, ao promover rodadas sucessivas de liberalização comercial, ao estabelecer o compromisso jurídico com tetos tarifários, com a não-discriminação e com a eliminação de restrições quantitativas, ao definir regras a imprimirem um mínimo de segurança e previsibilidade ao comércio e, finalmente, ao criar um sistema (mesmo que frágil) de coação em favor do respeito às regras definidas.

Quando se examina o motivo da coesão deste regime internacional em relação a outros existentes, quando se questiona a razão pela qual um número tão expressivo de atores decidiu cooperar em prol do funcionamento desse sistema, retomam-se as conclusões gerais a respeito das razões para o estabelecimento e a manutenção do agir cooperativo. Trata-se, em princípio, da situação em que os Estados

vinculam-se a regimes por isso ser de seu interesse – conclusão a que os intrigados com o *puzzle of compliance* chegaram ao estudar situações como essa. Na essência, está a crença nas promessas do liberalismo econômico, na perspectiva de que o comércio melhora o estado daqueles que dele participam, na constatação da interdependência, na crença das restrições decorrentes de uma escolha pela autarquia, pelo isolamento e pelo protecionismo.

Esta percepção, que se intensificou com o final da Guerra Fria e o fortalecimento das economias de mercado, tem se confirmado com o passar do tempo, e é comprovada, por exemplo, pelo ingresso da China na OMC em 2001, e pelo renovado interesse da Rússia em aderir às regras do sistema multilateral – e liberal – de comércio. E, à medida que os pólos dinâmicos da economia global vinculam-se a um dado regime que define as condições básicas para os intercâmbios comerciais de bens e serviços, a opção por manter-se apartado desse sistema não convém mesmo aos mais céticos a respeito de suas vantagens.

Com efeito, numa recuperação histórica do sistema multilateral de comércio pode-se identificar nele um regime internacional relativamente forte. Há, de fato, a convergência de expectativas dos atores em torno de uma dada área temática e, de alguma maneira, o agir dos atores é moldado pelas expectativas que se formam em relação ao regime. Pode-se afirmar, também, que muito embora desvios ocorram ao longo desses mais de cinquenta anos de funcionamento do regime, tem ele atuado de forma significativa sobre os fluxos da realidade internacional (pelo menos de maneira mais evidente que vários outros regimes existentes).

Apesar disso, um desafio ao regime vem se avolumando nas últimas décadas e diz respeito à formação de arranjos regionais de comércio, que fazem os membros da OMC se desviarem da regra essencial do multilateralismo comercial, a não-discriminação. No Capítulo seguinte, passa-se a analisar o fenômeno do regionalismo, a partir do que se pode avaliar qual o impacto desses processos em curso sobre o sistema multilateral de comércio, ora apresentado.

Capítulo 2

O regionalismo

2.1 Regionalismo: contextualização e questões conceituais

2.2 Considerações teóricas sobre o regionalismo

2.3 A evolução rumo ao “novo regionalismo”

Este Capítulo trata basicamente de regionalismo. Para identificar os fatores diante dos quais o regionalismo contribui para o multilateralismo comercial (e também as circunstâncias e condições em que o enfraquece), é necessário que se conheça o fenômeno do regionalismo, explorando-se suas características centrais. É também importante que se tenha como contexto a teoria da integração regional e o histórico recente dos processos integrativos. Estas considerações de caráter geral são traçadas neste Capítulo. No Capítulo seguinte, trata-se de experiências específicas de integração regional. Assim, a partir da análise geral e de casos concretos, pode-se relacionar o regionalismo com o multilateralismo comercial (esse, apresentado em linhas gerais no Capítulo 1).

2.1 Regionalismo: contextualização e questões conceituais

- **Regionalismo no cenário internacional**

Antes de se iniciar uma análise sobre o regionalismo econômico-comercial, e mesmo antes de se alinhar alguma consideração sobre o regionalismo diante do multilateralismo comercial, convém fazer uma reflexão mais ampla a respeito do regionalismo no cenário internacional.

Com efeito, uma análise do regionalismo no contexto global parte da constatação de que, nos dias de hoje, verifica-se a coexistência de forças centrípetas e centrífugas que aproximam e afastam diferentes atores; que elementos que unem Estados em torno de um pólo comum servem ao mesmo tempo como fator de repulsão em relação a outros atores.

O regionalismo, curiosamente, representa uma certa síntese de fenômenos de natureza aparentemente contraditória e, nesse sentido, é sintomático do próprio sistema internacional. De fato, o regionalismo incorpora essa natureza ambígua à medida que constitui um processo ao mesmo tempo integrativo e desintegrativo. Em geral, quando analisada à luz do sistema multilateral de comércio, por exemplo, a formação de blocos regionais é percebida como um movimento de ruptura, uma força de natureza centrífuga diante do empuxo provocado pelo fenômeno do multilateralismo.

Uma reflexão similar poderia ser feita no contexto da segurança internacional: o emprego de forças por parte da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), por exemplo, é com frequência percebido como um desvio em relação ao sistema de segurança coletiva articulado pelas Nações Unidas (como ocorreu nos episódios que envolveram a ex-Iugoslávia em 1999 e mesmo o Iraque em 2004). Em si,

contudo, o regionalismo – tanto sob o ponto de vista econômico-comercial, quanto sob o aspecto político-estratégico – não deixa de representar um vetor de aglutinação, que arregimenta atores em prol de objetivos e ações comuns ou ao menos coordenadas¹.

De modo geral, o regionalismo é percebido pelos atores internacionais, especialmente pelos Estados (mas também empresas multinacionais, por exemplo) como uma estratégia para potencializar ou mesmo viabilizar interesses. Conforme observa Hveem, “regionalism is an aspect of the pursuit by social actors of strategies which are designed to affect one or several of the following important factors: the distribution of power, the pooling or splitting of identity, the flow of goods and services, and the (re)distribution of wealth”². Na linha de outros vários autores, Mistry observa que: “the new regionalism appears to be more a response on the part of national governments to manage, collectively, new political and economic risks and uncertainties which confront them in the post-Cold War era”³.

- **Regionalismo no contexto econômico internacional**

Visto particularmente no contexto econômico internacional, o regionalismo na atualidade é percebido por muitos como um instrumento por meio do qual o Estado busca influir no processo de globalização econômica⁴. O fenômeno do regionalismo, assim, indicaria o interesse na retomada do papel do Estado na configuração da ordem econômica internacional. Constata Gibb, por exemplo, que “somewhat paradoxically, the globalisation of business appears to have promoted international regionalism as states try to control at the regional level what they have increasingly failed to manage at the national and multilateral level”⁵.

Alguns autores inclusive percebem o regionalismo econômico-comercial como instrumento central do dito “comércio estratégico”. Nessa linha apresentada por Gamble e Payne, os argumentos de *strategic trade* negam (ao menos parcialmente) os benefícios do livre-comércio e insistem na importância da intervenção do Estado sobre o mercado justamente por meio de arranjos regionais. No âmbito desses acordos, os Estados participantes poderiam exercer maior controle e influência sobre o regime criado em comparação com a atuação que costumam ter no sistema multilateral. Na lógica do *strategic trade*, “States

¹ Vide MITTELMAN, James. Rethinking the ‘New Regionalism’ in the Context of Globalization. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 30.

² Nesse sentido, prossegue o autor: “But most public institutions with some autonomous capacity to act pursue mixed motives because they represent complex political interest formations. This means that regional institutions may also be the target of state strategy to shape and change them, or event to weaken or destroy them”. HVEEM, Helge. Political Regionalism: master or servant of economic internationalization? In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 90.

³ MISTRY, Percy. The New Regionalism: Impediment or Spur to Future Multilateralism. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 117.

⁴ Veja-se, de forma peral, MAINSFIELD, Edward; MILNER, Helen. The new wave of regionalism. *International Organization*, n. 53, v. 03, Summer 1999, p. 602.

⁵ GIBB, Richard. Regionalism in the world economy. In: GIBB, Richard; MICHALAK, Wieslaw. *Continental Trading Blocs: The Growth of Regionalism in the World Economy*. New York: John Wiley & Sons, 1994, p. 01.

instead must act strategically to protect key sectors and ensure that they become international leaders”⁶. Segundo os autores, todos os projetos regionais em curso são em alguma medida orientados por essa percepção dita estratégica.

Diante dessas reflexões, não sem razão, aliás, levantam-se suspeitas quanto à possibilidade de o regionalismo econômico-comercial estar sendo empregado como uma nova modalidade de protecionismo. Para alguns, com efeito, a discussão entre regionalismo e multilateralismo comercial, na verdade, remonta ao debate clássico da Economia Política Internacional entre protecionismo e liberalismo⁷. Sob nova roupagem, assim, o regionalismo teria como essência viabilizar a proteção a mercados domésticos e a indústrias locais, não mais em âmbito nacional, mas sim numa esfera ampliada, a regional. E justamente o fato de não ser nacional, mas sim regional a abrangência da suposta proteção, o viés protecionista do regionalismo seria diluído ou mesmo dissimulado, levantando menos resistências quanto à sua incompatibilidade com a lógica liberal que orienta o multilateralismo comercial.

No estudo do regionalismo, e mesmo de processos de integração regional de maneira mais específica, é importante ter presente que se está diante de fenômenos multidimensionais, ou seja, de processos que têm vertentes política, social, cultural e econômica. O mesmo, aliás, já tinha se comentado em relação ao processo de globalização, analisado no Capítulo anterior.

A própria dimensão econômica, que interessa mais diretamente a esta tese, é composta de subdimensões distintas embora muito relacionadas. O regionalismo econômico tem em geral na subdimensão comercial seu viés mais acentuado. O comércio, aliás, deve ser entendido não apenas em seu sentido estreito, o comércio de bens, mas também em sua acepção ampla, que inclui o comércio de serviços. O destaque ao enfoque comercial, contudo, não torna sem relevância os fatores financeiro ou produtivo de um bloco regional. Deve-se inclusive reconhecer a importância crescente dos fluxos financeiros nos processos de integração regional, sobretudo nos mais avançados.

Em geral, contudo, os investimentos que se fazem em um bloco regional estão associados às possibilidades decorrentes da liberalização comercial que costuma estar na base de qualquer processo integrativo. A capacidade, por exemplo, de o México atrair investimentos externos em grande monta após a conclusão do NAFTA é, em boa medida, explicada pelo fato de que o país, com custos de mão-de-obra mais baixos, poderia receber investimentos para a produção de bens que pudessem ser exportados ao mercado norte-americano sem que sobre eles incidisse qualquer imposto de importação. O mesmo poderia ser dito em relação à Irlanda: a inclusão do país no processo de integração europeu foi fator determinante para o influxo de capital estrangeiro que veio a receber a partir dos anos 1980, mas sobretudo na década de 1990. A possibilidade de se constituir uma plataforma de exportações para um mercado ampliado pela eliminação

⁶ GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony. Conclusion: The New Regionalism. In: GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony (ed.). *Regionalism and World Order*. London: Macmillan, 1996, p. 251.

⁷ Vide BLACKHURST, Richard; HENDERSON, David. Regional integration agreements, world integration and the GATT. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 409.

das barreiras ao comércio é, dessa forma, um elemento importante a motivar o fluxo de capitais em função do bloco regional.

A liberalização comercial, ainda, costuma ser acompanhada de medidas que visem a eliminar as restrições ao fluxo de capital entre países que façam parte do bloco. Assim, a adoção de regras que facilitem o ingresso e a saída de divisas para os parceiros regionais constitui um incentivo adicional para o crescimento dos investimentos intra-bloco⁸.

Em suma, o crescimento dos fluxos de capital intra-zona (ou seja, a integração econômico-financeira) justifica-se em boa medida pelas possibilidades do mercado ampliado, que decorrem da integração econômico-comercial. Além disso, o aumento da proteção ao capital (com a eliminação das restrições à remessa de lucros e a adoção de mecanismos de solução de disputas, por exemplo) faz com que se intensifique o fluxo financeiro, completando o ciclo da movimentação de capital associada à integração.

Uma breve menção à integração produtiva é importante para que se constitua um cenário mais abrangente a respeito da integração econômica, percebida a partir da reunião de suas dimensões comercial, financeira e produtiva. Talvez essa última vertente seja a mais densa em um processo integrativo, por implicar alteração significativa na estrutura econômica da região. A integração produtiva envolve a constituição de cadeias produtivas regionais, que explorem as complementaridades econômicas e incentivem a especialização dentro do bloco regional. A internacionalização de empresas dos países do bloco, com vistas à sua atuação efetiva na região, é algo inerente a esse processo. Parcerias, fusões e aquisições entre empresas da região igualmente compõem esse cenário. Vale notar que a dimensão produtiva da integração econômica é bastante relacionada à integração financeira e à comercial. O fluxo de investimentos e a circulação de bens e serviços decorrentes desse processo são fatores essenciais para que se opere a integração produtiva numa dada região.

Particularmente no estudo dos processos de integração regional, é importante notar que em vários deles (como na União Européia e no Mercosul) o impulso inicial foi de natureza política (e com fortes preocupações voltadas às questões de segurança regional, deve-se admitir). Ao longo do tempo, contudo, a vertente econômica da integração passou a adquirir importância marcante em praticamente todos os processos, tendo sido por vezes capaz de assegurar a continuidade de projetos integrativos mesmo quando as circunstâncias políticas não lhes eram especialmente favoráveis. Esta tese, ainda que naturalmente não ignore as demais faces dos processos de integração regional, centra-se no pilar econômico – e particularmente no econômico-comercial – que os sustenta.

- **Regionalismo como acordos preferenciais de comércio**

⁸ Assim, se qualquer país poderia interessar-se pelos investimentos em um outro país em função de que esse último teria concluído um acordo comercial, o fato de que a eliminação às restrições para o ingresso e saída de capital se opera apenas entre os membros do bloco acaba tendo por efeito o estímulo adicional para que a intensificação dos fluxos financeiros ocorra justamente intra-bloco.

Para fins deste estudo, sob o rótulo de regionalismo econômico-comercial, incluem-se todos os arranjos cooperativos definidos por políticas governamentais que estabeleçam preferências comerciais a um grupo limitado de países (ou, mais precisamente, que beneficiem apenas parte dos membros do sistema multilateral de comércio)⁹. Esses mecanismos, com efeito, ao favorecerem o comércio com base em critérios geográficos (de origem), embutem uma lógica discriminatória, que à primeira vista esvazia o multilateralismo comercial, ao contrariar a essência da cláusula da nação mais favorecida¹⁰.

Ao longo deste trabalho, assim, optou-se por acompanhar o entendimento majoritário da literatura e tratar por acordos *regionais* de comércio o que, a rigor, poderiam ser mais propriamente tratados por acordos *preferenciais* de comércio. Conforme se destacou, o fenômeno que interessa a esta tese tem como base preferências comerciais concedidas entre os participantes de um grupo de países. São as preferências comerciais que caracterizam o fenômeno (e não exatamente sua abrangência regional, que, no mais das vezes, remete a uma proximidade geográfica que não necessariamente existe nos arranjos que ora interessam). Assim, o que uma parcela da literatura chama de PTA (*Preferential Trade Agreements*) é o que, mais propriamente, está na essência do fenômeno do que esta tese trata por regionalismo e por acordos regionais de comércio (como faz, aliás, boa parte da literatura)¹¹.

A partir desse esclarecimento, percebe-se que o elemento geográfico não exerce papel determinante para o fenômeno que ora interessa. Arranjos preferenciais de comércio independem do compartilhamento de fronteiras – basta que se ateste a origem do que se importa para que as vantagens sejam operacionalizadas, o que, ademais, também se exige entre vizinhos. São vários os exemplos que podem ilustrar esses arranjos preferenciais: entre Coréia e Cingapura, entre EUA e Marrocos, entre Turquia e Tunísia ou entre México e Japão existem acordos preferenciais¹².

Ao tratar de regionalismo econômico-comercial de maneira ampla (ou seja, de modo excludente em relação ao que seja multilateral), tem-se por resultado que fenômenos de naturezas distintas interessam a esta tese. Todos eles, no entanto, guardam em comum o fato de que se apartam do multilateralismo comercial ao concederem preferências a um grupo restrito de parceiros. Trata-se, sem dúvidas, de um espectro amplo de fenômenos, que variam em função do número de participantes, da institucionalidade existente, da localização geográfica e, especialmente, em razão da ambição dos objetivos e da profundidade da cooperação que já puderam estabelecer.

Esse amplo espectro de iniciativas que se incluem sob o escopo desta tese poderia ser ordenado numa escala de processos que variasse de maior para menor grau de profundidade e de ambição

⁹ A definição aqui adotada remete à de Bhagwati, que trata regionalismo por “preferential trade agreements among a subset of nations”. BHAGWATI, Jagdish. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 03.

¹⁰ Vide Capítulo 1.4 acima.

¹¹ MAINSFIELD, Edward; MILNER, Helen. *Op. cit.*, p. 591-592.

¹² Um projeto de uma integração aprofundada, por outro lado, pode-se beneficiar de maneira expressiva do compartilhamento de fronteiras entre seus membros. A integração física, a construção de uma identidade regional, a eventual adoção de uma moeda comum, a mobilidade de pessoas – todos são elementos de projetos mais ambiciosos de cooperação que se favorecem de uma base geográfica comum.

de objetivos. Na ponta desse conjunto de iniciativas aqui denominadas regionais está um sistema altamente integrado como a União Européia, que, ademais do comércio, pôde obter a cooperação aprofundada em uma série de outros temas. No outro extremo desse espectro de arranjos regionais dispostos em função da profundidade da cooperação, há possivelmente o Sistema Geral de Preferências, o mecanismo por meio do qual alguns países de renda alta concedem, de maneira unilateral, vantagens tarifárias a países em desenvolvimento. Entre um extremo e outro, estão iniciativas de naturezas distintas. As diferenças entre os dois exemplos, contudo, indicam a diversidade de fenômenos que, tratados genericamente por regionalismo, interessam a este estudo.

Uma leitura apressada poderia sugerir que apenas os processos de integração mais aprofundados mereceriam atenção num estudo sobre a relação entre o multilateralismo comercial e os processos de integração regional – o que não é correto. Ao contrário, vale insistir na importância, para esta tese, de arranjos regionais menos ambiciosos. A relevância desses processos regionais explica-se não apenas pela multiplicação de acordos comerciais dessa natureza na atualidade, mas também pelo volume considerável de fluxos de comércio que se operam sob essas linhas tarifárias preferenciais e que, assim, escapam à dinâmica do multilateralismo comercial.

- **As características e a importância do regionalismo na atualidade**

O regionalismo encontra-se amplamente difundido no cenário econômico internacional. A dimensão do fenômeno e o vigor da tendência em prol do regionalismo podem ser ilustrados pelo número de acordos notificados à OMC¹³. Em julho de 2007, eram 205 os acordos em vigor envolvendo os membros da OMC (que totalizavam 150 à época)¹⁴.

Dentre os 151 membros da OMC, apenas um – a Mongólia – não conta com um acordo de preferências comerciais¹⁵. Sob outra perspectiva, pode-se agregar uma informação que também ilustra a proliferação desses arranjos. Estudo recente aponta que a União Européia aplica integralmente sua tarifa de nação mais favorecida a apenas nove membros do regime multilateral. Para os mais de cem outros membros da OMC, o tratamento é mais favorável que o garantido na OMC, e é assegurado por uma ampla

¹³ Todos os membros da Organização têm a obrigação de informar sobre acordos de que façam parte e que concedam vantagens comerciais a apenas alguns países.

¹⁴ É interessante notar que até março de 2007, no total, 369 ARCs haviam sido notificados ao GATT/OMC. Desses, contudo, 175 eram classificados como “inativos”, totalizando 194 em vigor. Entre os motivos para a “inatividade” estão: alargamentos de ARCs existentes (eliminando vários ARCs prévios), a criação de uniões aduaneiras onde antes havia uma zona de livre-comércio, a substituição de acordos antigos por acordos novos, e a inoperância de ARCs forjados no cenário da Guerra Fria, que em alguns casos vieram a ser extintos. Apenas para ilustrar o primeiro ponto: o alargamento da UE de 15 para 25 membros implicou a extinção de cerca de 60 ARCs que antes envolviam as partes (CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper n. 8*, Geneva: WTO, 2005). Assim, a redução do número de ARCs não significa necessariamente que um volume menor de comércio seja operado por regras especiais. Parece, contudo, que mais estudos empíricos seriam necessários para se explorar a causa da alta taxa de mortalidade de ARCs.

¹⁵ Informação disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 02 de agosto 2007. Como nota a *The Economist*, até a Mongólia demonstra sinais de interesse nos seus próprios ARCs. Vide LEAST Favoured Nation. *The Economist*. 03 August 2006.

gama de arranjos bilaterais e acordos preferenciais (como SGPs, regime para ACPs etc.), conforme se verá no Capítulo 03. Esses fluxos de comércio operam-se à margem do regime multilateral de comércio, ainda que relacionem justamente os membros desse regime¹⁶.

Trata-se, evidentemente, de uma situação que contraria a lógica dos regimes internacionais exposta no Capítulo 01. Se o regime multilateral de comércio reúne seus membros a partir de princípios gerais de conduta, e se a cláusula da nação mais favorecida é um de seus princípios centrais, parece que, de fato, há um risco para a credibilidade do regime, se praticamente todos os seus membros, em menor ou em maior grau, se desviam das regras adotadas.

Apesar de haver divergência nos números, estima-se que um volume expressivo do comércio mundial se opere dentro dos ARCs. Em 2006, o Diretor Geral da OMC reconheceu que estatísticas apontam para que esse percentual seja superior a 50% do comércio global¹⁷. Um estudo da OCDE publicado em 2003 também estimava esse percentual seria próximo dos 50% em 2005¹⁸. Isso não significa, contudo, que a totalidade desses fluxos comerciais opere-se sob regras preferenciais. Explica-se.

Há uma dificuldade considerável na definição do percentual do comércio mundial que de fato é efetuado sob condições preferenciais, em razão de que nem todo o comércio existente dentro de um ARC se dá a partir de regras e tarifas especiais. Primeiramente, esses acordos não costumam cobrir 100% do comércio intra-zona. Além disso, há tantas particularidades, regras e exceções dentro de blocos regionais que a definição do que efetivamente é objeto de preferências comerciais é algo complexo. Em suma: medir o comércio operado entre os membros de ARCs é mais fácil do que precisar o volume do comércio que de fato se beneficia de um tratamento mais favorecido.

Um estudo do Banco Mundial chama atenção para outro aspecto relevante: muitas tarifas, principalmente dos EUA e da UE (especialmente engajados em acordos preferenciais) estão já consolidadas em zero no âmbito multilateral. Isso significa que o ARC de que participem não garante uma preferência para o parceiro regional e não gera uma discriminação ao comércio internacional no bem em questão. O Banco Mundial estima que 30 a 35% do comércio internacional seja efetivamente operado dentro de ARCs. Se excluído o comércio realizado sob as linhas já consolidadas em zero (ou seja, onde não há preferência comercial) o percentual de comércio efetivamente discriminado seria de apenas 21% do comércio mundial¹⁹.

¹⁶ A informação consta do chamado Relatório Sutherland, documento que resultou do trabalho de um Comitê de especialistas de renome internacional constituído pelo Diretor-Geral da OMC para discutir desafios institucionais da Organização e apresentar sugestões a esse respeito. Vide CONSULTATIVE Board to the WTO Director-General. *The Future of the WTO: Advancing Institutional Challenges in the New Millenium*. Geneva: WTO, 2004. O documento citado reúne as principais conclusões do Grupo e está disponível no site da OMC. A partir daqui, refere-se ao documento como Relatório Sutherland, como se tornou conhecido, em função de seu coordenador, Peter Sutherland. CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 21.

¹⁷ WTO. WTO News. Lamy welcomes WTO agreement on Regional Trade Agreements. 10 July 2006.

¹⁸ "Indeed, the percentage of world trade accounted for by preferential regional trade agreements is expected to grow from 43% at present to 55% by 2005 if all expected RTAs are realised". ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. *Regionalism and the Multilateral Trading System*. Paris: OECD, 2003, p. 12.

¹⁹ Os dados são de 2004/2005. WORLD Bank. *Global Economic Prospects*. Washington: World Bank, 2005, p. 40-41.

Como se pode perceber, não há clareza a respeito das dimensões da cobertura dos ARCs sobre o comércio mundial. De toda forma, é amplamente aceito que uma parte considerável do comércio mundial opera-se sob condições preferenciais. Uma parcela ainda mais expressiva desses fluxos se dá dentro de blocos regionais. Ainda que isso não necessariamente implique uma discriminação tarifária em relação ao comércio de terceiros, os blocos garantem aos seus membros condições que não estendem aos demais, o que, de alguma forma, sempre acaba se traduzindo em alguma vantagem não-multilateralizada. Pense-se, por exemplo, que apenas os parceiros do bloco podem se socorrer do regime de solução de controvérsias regional para apresentar uma disputa, mesmo que ela diga respeito ao comércio de um bem que, a rigor, não dispõe de tratamento tarifário preferencial no bloco.

Ademais, como se verá à frente, as questões tarifárias vêm perdendo importância relativa nos ARCs. A relevância que esses acordos têm, por exemplo, sobre os investimentos regionais não é capturada pelas estatísticas que medem o fluxo de comércio operado por linhas preferenciais. Os ARCs, nesse sentido, são mais relevantes no cenário econômico mundial do que as estatísticas sobre o comércio efetivamente discriminado sugerem.

Trata-se, sem dúvidas, de fenômeno importante sob o ponto de vista dos fluxos da realidade e justifica, pelo menos em alguma medida, os receios de alguns de que o sistema multilateral de comércio pode vir a estar em risco²⁰. Em janeiro de 2007, o Diretor Geral da OMC estimou que em 2010 serão cerca de 400 os acordos preferenciais em vigor no mundo, o que indica uma intensificação da tendência de formação de ARCs, já que em março de 2007 eram cerca de 200 os acordos notificados em vigor²¹.

Se não bastasse a complexidade decorrente da existência de vínculos preferenciais a ligarem diferentes países, é importante considerar que um único país está simultaneamente vinculado a vários arranjos preferenciais. A sobreposição de acordos regionais de comércio, com efeito, tem atraído cada vez mais a atenção de pesquisadores e preocupado formuladores de política em todo o mundo²². Além disso, esse fenômeno tem gerado complicações adicionais para empresas exportadoras, que tem de lidar com regras distintas para poder se beneficiar dos diferentes regimes. Apenas para se ilustrar o ponto, um levantamento do Secretariado da OMC em 2000 concluiu que cada membro da Organização estava vinculado em média a cinco ARCs, e que, em alguns casos, havia membros que contavam com dez ou mais arranjos preferenciais²³. A rede densa de acordos envolvendo a UE, comentada acima, é emblemática da sobreposição de ARCs.

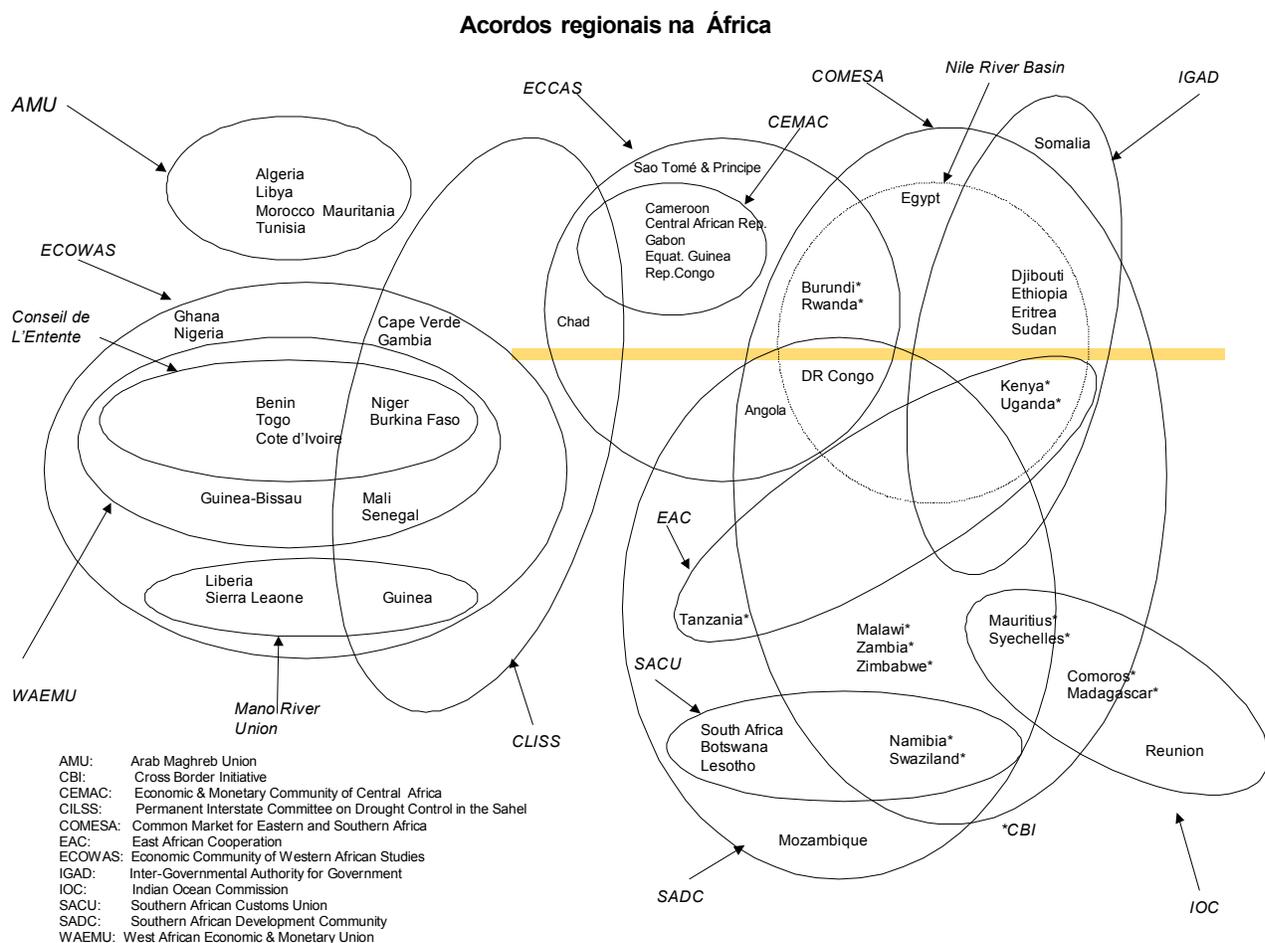
²⁰ Vide BHAGWATI, Jagdish. *The world trading system at risk*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991, cap. 05.

²¹ WTO. WTO News. 17 January 2007. Regional Agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Disponível em <www.wto.org>. Acesso em 20 de fevereiro de 2007. É provável que o Diretor-Geral da OMC tenha feito referência genérica a todos os acordos regionais em vigor no mundo, não apenas os notificados à OMC. Em 2003, por exemplo, um levantamento indicava que existiam cerca de 60 ARCs no em vigor que não haviam sido notificados à OMC. WTO Secretariat. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. Geneva: WTO, November 2003, par. 07.

²² Um levantamento da OMC de 2003 indicava que 90% dos ARCs em negociação eram de acordos bilaterais, o que aumenta consideravelmente a chance de que haja mais sobreposição entre os acordos, adicionando complexidade à institucionalidade do comércio mundial. Em 2003, os acordos bilaterais já respondiam por 80% dos acordos em vigor. WTO Secretariat. *Op. cit.*, par. 11.

²³ WTO. Synopsis of “Systemic” Issues Related to RTA. Note by the Secretariat. WT/REG/W/37. 02 March 2000, p. 04.

Tal é a complexidade das relações que se estabelecem entre os países em função desses cerca de 200 acordos preferenciais em vigor que se tornou freqüente na literatura o emprego da expressão *spaghetti bowl* para caracterizar justamente esse emaranhado de vínculos que unem países distintos²⁴. E, vale notar, o fenômeno não se concentra apenas na Europa e nas Américas. Até mesmo na Ásia, onde a intensificação das relações econômico-comerciais ocorria basicamente sem a adoção de preferências comerciais, pode-se perceber mais recentemente o interesse de Japão, China e Coréia no estabelecimento de seus próprios ARCs. Igualmente, o fenômeno não se circunscreve aos pólos dinâmicos da economia mundial. Para ilustrar, veja-se graficamente o estado desses vínculos no continente africano.



Fonte: WORLD Bank. Global Economic Perspectives: Trade, Regionalism and Development. Washington: World Bank, 2005, p. 13.

²⁴ A expressão foi cunhada por Jagdish Bhagwati, que, por meio dela, refere-se a “a messy maze of preferentes as PTAs formed between two countries, with each having bilaterals with others and different countries, the latter in turn bonding with yet others, each in turn having different rules of origin (...) for different sectors, and so on. I called it a spaghetti bowl because it is a unruly mass of criss-crossing strings that, in any case, is beyond my capabilities”. BHAGWATI, Jagdish. *Free Trade Today*. Princeton: Princeton University Press / Oxford, 2002, p. 112-113.

Entre as características importantes do regionalismo de hoje, vale destacar a prevalência de áreas de livre-comércio em detrimento da opção por acordos que envolvam a coordenação de políticas em relação a terceiros países (como uniões aduaneiras). A tendência, inclusive, é de que se proliferem os acordos mais rasos de cooperação. Dos 205 acordos preferenciais em vigor (notificados à OMC até julho de 2007), 123 eram de zonas de livre-comércio, ou seja, da forma mais rasa de discriminação permitida pelas regras da OMC²⁵.

Vale ter em mente que, por definição, um país não pode em princípio participar de duas uniões aduaneiras ao mesmo tempo, já que essa forma mais aprofundada de integração pressupõe a adoção de uma tarifa externa comum. Isso, assim, explica em parte e fortalece a tendência pelo crescimento mais rápido do número de zonas de livre-comércio vis-à-vis o número de uniões aduaneiras. Como se pode supor, outro motivo associado ao maior número de zonas de livre-comércio diz respeito ao interesse dos países em manter liberdade para estabelecer suas próprias parcerias, o que não é possível em uma união aduaneira (em função da coordenação de políticas comerciais e da adoção de uma tarifa externa comum).

Conforme se explora com mais detalhes no Capítulo 05, é importante considerar que os ditos ARCs modernos contam com obrigações que vão muito além das questões tarifárias. Mesmo áreas de livre-comércio, que em geral são tratadas como acordos rasos de cooperação, passam a abordar questões relativas a defesa concorrência, compras governamentais, investimentos, serviços, meio ambiente, temas trabalhistas etc. Trata-se, de fato, de uma característica importante nos ARCs da atualidade, e não parece haver sinais de que isso se reverta no curto prazo.

Uma outra característica relevante do regionalismo na atualidade diz respeito ao engajamento de países que tradicionalmente demonstravam alguma resistência em participar desses acordos. A situação na Ásia é emblemática disso. Membros da OMC considerados *late-comers* em relação ao regionalismo, como Japão, Coréia, Hong Kong (China), China e Tailândia têm se envolvido intensamente na negociação de seus próprios acordos²⁶.

Parte muito expressiva dos ARCs em negociação e dos já adotados envolvem apenas dois países²⁷. Vale contudo notar que começam a ganhar volume os acordos entre blocos, que, se são bilaterais na forma, envolvem complexidade maior e geram efeitos distintos sobre o comércio internacional e sua institucionalidade. Entre os exemplos desses acordos, em negociação ou já concluídos, há Mercosul-UE, Mercosul-Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), UE-CCG, Comunidade do Caribe (Caricom)-Mercado Comum Centro Americano (MCCA), União Aduaneira Sul-Africana (SACU)-Comunidade do Desenvolvimento Sul-Africano (SADC).

²⁵ Conforme se verá no Capítulo 04, é possível que se estabeleça forma ainda mais superficial de cooperação, como é o caso das preferências unilaterais do tipo SGP. Para isso, contudo, é necessário que os membros da OMC autorizem esse arranjo por meio da concessão de um *waiver*, ou seja, de uma suspensão temporária de obrigações. As áreas de livre-comércio, por outro lado, não exigem concordância prévia dos demais membros do regime multilateral para que possam se efetivar.

²⁶ WTO Secretariat. *Op. cit.*, par. 17.

²⁷ Dos ARCs em vigor, 80% são bilaterais. Dos propostos ou em negociação, 90% deles envolvem apenas duas partes (dados de 2003). WTO Secretariat. *Op. cit.*, par. 11.

Outra característica importante dos blocos, já antecipada pelos exemplos, refere-se ao fato de esses acordos são cada vez mais trans-regionais e mesmo trans-continentais. Se de início os acordos se davam basicamente entre vizinhos, isso já não é mais correto²⁸.

Verifica-se também que EUA e UE têm atuado como pólos difusores de ARCs. A estratégia adotada por esses países está na base do modelo denominado de *hubs-and-spokes*, em que pólos centrais promovem seus modelos de ARCs para países menores, que estariam nas pontas. Apesar desse enfeixe de acordos centrados nos *hubs*, os países das pontas também formam entre si ARCs. De alguma maneira, contudo, pode-se verificar a tendência de que EUA e UE atuem na promoção desses arranjos em relação a outros países, promovendo a liberalização comercial de forma bilateral e a partir de seus próprios parâmetros. O Capítulo 03 explora com mais detalhes esses dois casos.

Alguns ainda identificam a tendência de formação de três grandes pólos irradiadores de ARCs, que, além de EUA e UE, incluiriam um bloco do Leste / Sudeste Asiático. Apesar da hiperatividade nas negociações de ARCs naquela região, não há clareza ainda sobre se haveria um pólo irradiador de acordos com o mesmo padrão, como nitidamente há por parte dos EUA e da UE. Convém notar que, muito embora o Japão tenha apenas recentemente seguido a tendência do regionalismo, os acordos por ele promovidos guardam bastante semelhança e tem se avolumado (o que poderia sugerir um pólo em formação). A China, outro país com potencial de atuar como pólo, também apenas muito recentemente se engajou na estratégia regional, contando hoje com apenas quatro ARCs. Parece cedo para, naquela região, identificar tendências de formação de um pólo central de difusão de ARCs. É nítida, todavia, a intensa a movimentação para a formação de acordos regionais no Leste e Sudeste Asiáticos.

Sob o ponto de vista dos pólos dinâmicos da economia mundial, percebe-se assim a existência de três grandes núcleos que, em maior ou menos grau, encontram suporte em ARCs. Deve-se contudo ressaltar que em nenhum dos três casos (na Europa, no Sudeste/Leste Asiático e na América do Norte) os acordos preferenciais constituíram motivo central para o aumento do fluxo de comércio regional. Os acordos incentivam o fortalecimento e ampliam as garantias para vínculos que claramente lhes eram preexistentes.

- **O “jogo de três níveis”: o panorama da inter-relação entre fatores domésticos, plano regional e esfera multilateral**

²⁸ “Traditionally, RTA formation occurred between so-called “natural” trading partners, geographically contiguous countries with already well-established trading patterns. Australia and New Zealand, the NAFTA countries, the EC, EFTA, and CEFTA provide good examples. Indeed, most countries sign their first RTA with one or several neighbouring or regional partners. South-east Asian countries’ participation in ASEAN, sub-Saharan African groupings such as CEMAC or SACU, or the Western Hemisphere groupings of CARICOM, the CACM and MERCOSUR are all prime examples. However, once a country has exhausted its strictly regional prospects, it may begin to look further afield for preferential partners”. WTO Secretariat. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. Geneva: WTO, November 2003, par. 12.

Ao avaliar a configuração dos acordos comerciais nos dias de hoje, percebe-se com facilidade que, deliberadamente ou não, os Estados estabeleceram um sistema de dois planos: constituíram uma camada multilateral que vincula praticamente todos, ao mesmo tempo em que conformaram uma série de acordos paralelos que, se têm abrangência limitada sob o ponto de vista dos participantes, são mais ambiciosos na perspectiva da liberalização comercial do que as regras do regime multilateral²⁹.

Essa configuração da ordem internacional agrega um complicador à conhecida teoria dos jogos de dois níveis. No âmbito desses estudos, a política comercial é com freqüência analisada como um *two-level game*, jogo esse determinado pela interação entre grupos de interesse como condicionantes domésticos e a ação dos Estados na esfera internacional³⁰. Ao constatar que o plano internacional acaba se subdividindo em dois níveis, o multilateral e regional, a inclusão dos fatores domésticos no estudo do comportamento dos sujeitos acaba por implicar uma situação de *three-level game*, como bem notam Gavin e Langenhove³¹.

Há, assim, o plano multilateral, que congrega praticamente todos os países a partir de normas comuns e do princípio da não-discriminação. Conformou-se, ainda, esse plano intermediário, que reúne também esses mesmos atores, mas a partir de uma configuração distinta: o plano é formado por agrupamentos menores, que por vezes inclusive se sobrepõem, mas que têm regras próprias e conferem vantagens apenas a alguns. Na literatura, vem se consagrando a expressão *minilateralismo* para designar a configuração dessas relações e para contrapor essa dinâmica à do plano multilateral.

Nesse contexto, importa deixar claro que não apenas os fatores domésticos condicionam a ação dos atores nos planos regional e multilateral, como também o que ocorre nesses níveis tem implicações para os demais planos, seja ele o doméstico, o regional ou o multilateral. A política doméstica afeta a orientação do Estado não apenas no plano multilateral, mas – e com ainda maior vigor, pode-se dizer – também no plano regional. Em razão especialmente do menor número de participantes dos agrupamentos regionais, as questões internas dos Estados refletem-se de maneira mais direta e exercem impacto mais substantivo nos regimes de abrangência regional. De modo geral, pode-se afirmar que a relação entre o plano nacional e o internacional, seja multilateral, seja regional, é bastante explorada pela literatura, que especialmente nos dez últimos anos tem conferido destaque aos fatores domésticos na compreensão da cena internacional.

A relação entre os dois planos internacionais, assim, é que tem sido apenas recentemente objeto de investigação mais sistemática. Apesar de ser claro que, por exemplo, a conclusão de uma rodada de negociações multilaterais afeta o andamento de negociações regionais que estejam em curso, ainda são

²⁹ HART, Michael. A matter of synergy: the role of regional agreements in the multilateral trading order. In: BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 25-53.

³⁰ Vide PUTNAM, Robert et al. (eds.). *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

³¹ GAVIN, Bridig; LANGENHOVE, Luk Van. Trade in a world of regions. In: SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 277 e ss.

poucos os estudos que visam a compreender, em conjunto, a dinâmica das ações que ocorrem nesses dois planos. E, com efeito, a dificuldade de se analisarem as influências cruzadas, as implicações mútuas entre os arranjos regionais e o regime multilateral é bastante grande. Essa dificuldade é agravada consideravelmente pelo fato de que as negociações comerciais internacionais ocorrem simultaneamente no plano regional e no multilateral.

Igualmente agrava este cenário o fato de que um único país, ademais das tratativas multilaterais, tende a estar envolvido em várias negociações no nível regional. Apenas para se ter uma idéia da complexidade que enfrenta um país ao ter de contemplar os planos doméstico, regional e multilateral na definição de sua política de comércio exterior, pense-se a situação do Chile, bastante ativo na promoção de ARCs. O país encontra-se vinculado ao mesmo tempo a 16 ARCs, além de fazer parte da OMC. E os acordos chilenos envolvem seus principais parceiros comerciais, tendo exigido grande esforço por parte da burocracia estatal, tanto na coordenação interna, quanto no diálogo com o setor privado, sobretudo porque a negociação de boa parte desses acordos coincidiu em alguma medida no tempo. Entre os parceiros do Chile estão os EUA, a UE, a China, o Japão e o Mercosul. Essas negociações, ainda, ocorreram paralelamente a tratativas multilaterais.

As próprias negociações no plano regional, como se pode imaginar, têm implicações cruzadas. A abertura comercial que se faz para um país afeta o benefício que pode ser garantido na outra negociação comercial (e, portanto, a contraprestação que se pode obter desse outro país). Coordenar todas essas negociações de maneira a otimizar os benefícios das várias frentes não é tarefa trivial. Por mais que a economia chilena, para manter o exemplo, seja estruturada a partir de poucos produtos, ainda assim a complexidade gerada pela simultaneidade das várias negociações regionais é expressiva.

Também para ilustrar o argumento, veja-se brevemente a situação do Brasil. O país participa ativamente das negociações da OMC e, ao mesmo tempo, investe no aprofundamento das regras do Mercosul e nas negociações entre esse bloco e, por exemplo, a UE, a Índia, a SACU, Israel, o Conselho de Cooperação do Golfo, a Comunidade Andina. O próprio Mercosul está na fase final do processo de inclusão da Venezuela como membro. Cogitam-se ARCs com outros países, como por exemplo, a Coreia. Até poucos anos atrás, a ALCA ocupava espaço importante na pauta das negociações. Na essência, o objeto das negociações em todos esses foros é bastante similar. E todas as negociações sofrem impacto direto dos setores da economia interessados no resultado do processo, e sobre todos esses setores, naturalmente, incidirão os efeitos do que for decidido nessas instâncias.

Ademais de as várias negociações regionais se influenciarem mutuamente, e de serem impactadas por fatores domésticos, há ainda o plano multilateral, que compõe o jogo dos três níveis em que um país deve operar sua estratégia negociadora. Foca-se aqui, para reforçar essa interação específica, nas implicações cruzadas entre os planos multilateral e regional. Se aos europeus, por exemplo, interessa o mercado de serviços brasileiro num acordo Mercosul-UE, à medida que a oferta do Brasil na Rodada Doha contemple esses interesses, novas demandas européias entrarão na pauta bi-regional ou mesmo o interesse

relativo dos europeus nessas negociações diminui. Do mesmo modo, em princípio, não faria sentido sob o ponto de vista da estratégia negociadora que um país fosse mais ambicioso nas negociações multilaterais do que é nas regionais. Ao proceder dessa forma, o país perderia poder de barganha numa determinada oferta feita regionalmente, se ao mesmo tempo a apresentasse em âmbito multilateral, onde os benefícios se estendem para todos (inclusive para os parceiros regionais)³².

É evidente que se comunicam as dinâmicas das negociações nos planos regional e multilateral, há nitidamente implicações cruzadas entre essas duas camadas internacionais. E o componente doméstico afeta a atuação dos Estados nessas duas esferas³³. De fato, a inclusão de um “plano”, o regional, nas análises tradicionais sobre jogos de dois níveis para a política comercial contribui para a compreensão da realidade internacional dos dias de hoje, especialmente a do comércio internacional.

2.2 Considerações teóricas sobre o regionalismo

As reflexões aqui feitas sobre teoria da integração regional explicam parte do fenômeno neste estudo tratado genericamente por “regionalismo”. Conforme se indicou na seção anterior, arranjos mais superficiais, de cobertura muito limitada ou que concedam apenas preferências unilaterais também interessam a esta tese. Esses fenômenos, contudo, não encontram suporte teórico consistente na teoria da integração. A respeito deles, os estudos sobre globalização e cooperação internacional, explorados no Capítulo anterior, parecem prestar melhor contribuição. À medida que a cooperação passa a se tornar mais densa, contudo, a teoria da integração constitui a base apropriada para a análise do regionalismo.

Num contexto teórico mais amplo, tanto o multilateralismo comercial, quanto os arranjos cooperativos mais rasos e os processos de integração regional mais aprofundados encontram na cooperação internacional um substrato teórico comum. A matriz teórica desses fenômenos está no liberal-institucionalismo. Não obstante, deve-se notar que é comum entre os neorealistas a ênfase no viés desintegrativo do regionalismo, fazendo dele importante objeto de estudo também dessa corrente teórica.

- **O regionalismo pela teoria da integração**

Em regra, a integração é tratada seja como um processo, seja como um estado, que articula atores internacionais, de maneira consensual, a partir de objetivos, interesses, normas e valores que sejam compartilhados. Como observado, a integração denota um esforço adicional em relação à cooperação. A integração sugere comprometimento de longo prazo, algo não apenas ocasional (o que pode ocorrer com a cooperação), costuma envolver objetivos comuns mais ambiciosos que os de arranjos cooperativos mais

³² Essa discussão é retomada no Capítulo 05, quando se analisam os fatores de complementaridade e antagonismo dos blocos para as negociações multilaterais.

³³ Sobre essa dinâmica, veja-se KERREMANS, Bart. The Links between Domestic Political Forces, Inter-Bloc Dynamics and the Multilateral Trading System. In: KERREMANS, Bart; SWITKY (ed.). *The Political Importance of Regional Trading Blocs*. Aldershot: Ashgate, 2000, p. 119-168.

simples e acaba por implicar algum grau de institucionalidade capaz de conferir segurança e estabilidade às relações que se conformam (o que a cooperação mais rasa pode dispensar).

A fluidez conceitual relativa à integração faz com que as classificações a ela relacionadas sejam bastante imprecisas. Vista como um processo, a integração poderia incluir na sua fase inicial arranjos cooperativos mais superficiais. Assim, numa escala que indicasse o grau de densidade, de profundidade de um processo de integração seria possível identificar, no seu início, estágios que denotariam ações meramente cooperativas.

Como um estado, não parece apropriado diagnosticar como integração a situação de dois ou mais países que, entre si, não tenham nada mais que tomado medidas com vistas à redução das barreiras ao comércio do grupo. Esse, por exemplo, é o estado das relações econômico-comerciais entre o Mercosul e a Índia ou o Mercosul e a SACU: há um acordo entre as regiões prevendo preferências tarifárias, com o objetivo de constituição posterior de uma área de livre-comércio. No caso do acordo comercial Mercosul-Índia, por exemplo, o valor do intercâmbio comercial entre as partes que deve ser coberto pelo acordo está provavelmente em volta de apenas 30%³⁴. Se é possível, ao perceber a integração como processo, constatar nessas situações um ato em prol da integração, caso se tenha a compreensão da integração como um estado ou uma situação, não pareceria correto, atualmente, identificar nesses arranjos verdadeira integração.

Em seu estudo bastante influente sobre teoria da integração econômica, Balassa, observa que, enquanto a cooperação envolve ações destinadas a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica implica medidas destinadas a suprimir algumas formas de discriminação. Conclui então Balassa que: “Al distinguir entre cooperación e integración, situamos las principales características de ésta – la abolición de discriminación dentro de una área – dentro de un campo más preciso, y damos al concepto un significado definido, sin diluirlo innecesariamente con la inclusión de diversas acciones en el campo de la cooperación internacional”³⁵.

Muito embora seja considerável a dispersão dos conceitos sobre integração, de alguma maneira eles acabam por refletir compromissos mais densos de cooperação, conforme observado. Na definição clássica de Ernst Haas, a integração trata-se de “process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states”³⁶.

³⁴ Segundo informação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, as preferências do Mercosul para a Índia incluem 452 itens tarifários, e as indianas para o Mercosul cobrem 450 itens tarifários. O universo de linhas tarifárias do sistema harmonizado cobre mais de 5 mil itens tarifários (em seis dígitos). Vide: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/acoComerciais/merIndia.php>>. Acesso em: 23 março 2007.

³⁵ BALASSA, Bela. *Op. cit.*, p. 02.

³⁶ HASS, Ernst. International integration: the European and the universal process. *International Organization*, n. 15, 1961, p. 366.

Ademais da noção de transferência de lealdades a outro *locus* de poder, elaborada por Haas, a idéia de comunidade de segurança, lançada por Deutsch, também se tornou bastante influente nos estudos sobre integração. Segundo o autor, a integração política pode ser entendida por um “process that may lead to a condition in which a group of people has attained within a territory a sense of community and of institutions and practices strong enough to assure, for a long time, dependable expectations of peaceful change among its population”³⁷.

Deve-se notar, desde já, que os conceitos clássicos sobre a integração são excessivamente apegados ao processo integrativo europeu, que, de fato, acabou por exercer influência decisiva sobre a teoria da integração. Atualmente, entende-se que a supranacionalidade (que é bastante evidente da definição de Haas, por exemplo) é traço marcante da integração naquela região, mas que não necessariamente é elemento caracterizador dos processos de integração de maneira geral.

Pode-se antecipar, assim, que a teoria da integração de certa maneira ainda sofre com o impacto do mais consistente processo integrativo. A tentativa de elaborar marco teórico denso para o modelo europeu fez com que a teoria da integração acabasse incorporando em seus conceitos particularidades daquele processo histórico, que não necessariamente se reproduzem em outras regiões. A busca por transcender aquela experiência e desenvolver uma teoria, que seja de fato abrangente e genérica, capaz de constituir quadro analítico consistente para outras regiões é um desafio ainda hoje presente.

Não apenas o conceito de integração se alimentou da experiência européia, como toda a teoria da integração se desenvolveu paralelamente aos desdobramentos dos episódios do processo integrativo europeu. A concorrência entre o desenvolvimento teórico e a evolução empírica da integração, de fato, é algo marcante nos estudos nessa área³⁸.

Na evolução histórica das teorias sobre a integração regional, encontram-se num primeiro momento as teses denominadas funcionalistas. Os estudos classificados dessa forma buscaram inspiração inicial justamente no processo europeu. Bastante influente nas formulações funcionalistas foi David Mitrany, cuja obra clássica no tema, *A Working Peace System*, data de 1946, quando a integração européia parecia muito mais desejável do que propriamente factível no curto prazo³⁹. Nesta obra seminal sobre a teoria da integração, Mitrany, ao enfatizar a cooperação na busca de soluções para necessidades ou funções específicas, defendia que dessa forma se constituiria a base para o adensamento de uma rede cooperativa, o que, por sua vez, conduziria à formação e ao fortalecimento de regimes e instituições internacionais⁴⁰.

³⁷ DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957, p. 05.

³⁸ Ademais, a teoria acabou sendo contaminada por um certo viés normativo: os entusiastas do processo, aqueles que desejavam seu sucesso, acabaram refletindo essas expectativas nas análises sobre a integração. Como se sabe, o processo de integração europeu, e particularmente a construção da supranacionalidade, foi acompanhado de debates acalorados entre os estudiosos das Relações Internacionais. Em alguns momentos, contudo, parece ter havido uma certa confusão na análise do que pareceria provável com o que seria preferível. Em algum grau, as análises sobre a integração foram prejudicadas pelo desejo dos teóricos de que se conformasse de maneira exitosa a integração européia, algo romantizado desde o século XVIII.

³⁹ Entre outros autores bastante influentes na linha teórica do funcionalismo estão, por exemplo, Ernest Haas, Amitai Etzioni, Philippe Schmitter, Karl Deutsch e Walter Hallestein.

Nesse contexto, quanto mais exitosa fosse a cooperação numa dada área temática, maiores seriam os incentivos para a ação coordenada em outras esferas. Estava aí a essência do que Mitrany denominou de ramificação (*ramification*), o que muito claramente se relaciona com a lógica do transbordamento (*spill-over*), conceito que veio a se tornar bastante influente no estudo da integração especialmente a partir das publicações de Ernst Haas⁴¹.

Apesar da ênfase à cooperação em áreas temáticas e técnicas como elemento catalisador do processo de integração, é importante ter presente o contexto político mais amplo em que se desenvolveram os estudos iniciais sobre o assunto. Com o fim da II Guerra Mundial, a aproximação entre os seis membros iniciais do esquema regional europeu era nitidamente percebida como um instrumento que tornaria mais custoso o emprego da força entre eles (que eram Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Alemanha e Itália).

Da mesma forma, o cenário da bipolarização que se desenhava com o final da guerra acabou exercendo influência importante para a aproximação dos Estados europeus. A ameaça representada pela União Soviética e, num segundo momento, a própria hegemonia norte-americana estiveram (essa principalmente para os franceses) entre as motivações fundamentais do processo de integração e sugeriram a necessidade de se construir uma unidade regional, com base na identidade de valores e interesses, o que faria o contraponto às forças existentes⁴².

Assim, a despeito da percepção das questões técnicas como estratégicas, as preocupações com a segurança regional é que estiveram na origem do processo integrativo europeu. E naturalmente as lições teóricas acabaram refletindo esse cenário. A própria noção de comunidade de segurança, elaborada por Deutsch como parte mesma do conceito de integração (conforme notado acima), ilustra a influência da empiria sobre o desenvolvimento teórico da integração.

Nessa linha, ao sintetizarem a essência do funcionalismo, Lindberg e Scheingold observam que seus teóricos percebiam a busca por soluções cooperadas para problemas econômicos e sociais comuns como instrumento que sepultaria as causas materiais da guerra e promoveria o estabelecimento de padrões crescentes de interação social entre fronteiras nacionais⁴³.

Bastante presente nos estudos funcionalistas era a distinção entre as questões técnicas e as políticas. Na lógica dos funcionalistas, a cooperação poderia mais facilmente se iniciar por questões menos sensíveis e nas quais a necessidade da ação coordenada fosse mais evidente. À medida que a cooperação nas áreas técnicas fosse adquirindo maior densidade, haveria melhores condições para se articularem

⁴⁰ DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5 ed. New York: Longman, 2001, p. 512.

⁴¹ HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces – 1950-1957*. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 1968, cap. 08.

⁴² VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IPRI / Funag, 2002, cap. 01.

⁴³ LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. *Europe's Would-be Polity: patterns of change in the European Community*. New Jersey: Prentice-Hall, 1970, p. 06.

posições nos temas dito políticos. De fato, o efeito *spill-over* da cooperação era percebido com um certo determinismo pelos funcionalistas. Haas, por exemplo, observava no final da década de 1950 que “the ‘spill-over’ effect in sector integration is believed to lead inevitably to full economic integration”⁴⁴.

Os teóricos do funcionalismo também dedicaram atenção à formação de convergência de posições e ao processo de tomada de decisão num arranjo cooperativo. A importância de que as decisões fossem tomadas de maneira incremental, que fossem construídas gradualmente a partir de decisões prévias é algo presente na lógica funcionalista. Haas, por exemplo, observa que “incrementalism is the decision-making style of successful functionalism”⁴⁵.

De modo geral, a percepção funcionalista da integração parte de uma base bastante pragmática e utilitária. A despeito disso, com o tempo verificou-se a fragilidade de uma série de seus postulados. À medida que surgiam obstáculos no percurso da integração europeia, constatava-se um certo simplismo das teses funcionalistas, era possível se diagnosticar que a automaticidade, o determinismo previsto pelos funcionalistas a respeito da evolução do processo integrativo não encontrava suporte na realidade da experiência europeia.

Com efeito, uma boa revisão dos postulados funcionalistas pode ser vista na segunda edição da obra da Haas, publicada em 1968, dez anos após a primeira. A auto-crítica de Haas e os ajustes à percepção funcionalista da integração são nitidamente motivados pelos rumos que veio a tomar a integração europeia. Da avaliação de Haas da própria teoria, percebe-se que o autor admite que a ambigüidade relacionada à expressão integração faz com que seja difícil estabelecer parâmetros para avaliação do fenômeno (o que é agravado pelo fato de que a integração parece ser percebida mais como um processo que como um estado).

Ainda na revisão teórica do funcionalismo, Haas chama atenção especial para um aspecto relevante quando se tem em consideração o propósito desta tese de avaliar a relação do multilateralismo com o regionalismo econômico-comercial. Segundo Haas, o funcionalismo teria dedicado pouca atenção ao cenário externo à formação dos blocos regionais, à ordem internacional, ao entorno do objeto de estudo, mas que com ele se comunica muito diretamente. Admite um dos principais expoentes do funcionalismo que essa corrente não teria conferido atenção devida às mudanças sociais e políticas que ocorreram simultaneamente ao processo de integração, tendo inclusive o influenciado⁴⁶. A auto-crítica de Haas, nesse contexto, relaciona-se com a automaticidade conferida pelos funcionalistas aos processos de integração. A realidade veio a comprovar que fatores externos ao fenômeno integrativo podem vir a se mostrar determinantes para a evolução de processos de integração, o que escapava às premissas dos funcionalistas.

⁴⁴ HAAS, Ernst. *Op. cit.*, p. 283. Ao analisar a resistência inicial dos britânicos em se juntarem à iniciativa europeia, Haas defendia que o efeito do transbordamento beneficiaria não apenas outros temas ou setores de modo a integrá-los no processo, mas também atingiria novos Estados, que se interessariam em fazer parte da integração à medida que ela fosse avançando.

⁴⁵ HAAS, Ernst. *Op. cit.*, prefácio à segunda edição.

⁴⁶ HAAS, Ernst. *Op. cit.*, prefácio à segunda edição.

De modo geral, como avalia Vaz, o funcionalismo revelou uma série de imprecisões e ambigüidades com relação ao próprio conceito de integração. Ademais, inexistia entre seus teóricos consenso sobre indicadores a serem considerados para a avaliação de processos integrativos. E, pode-se acrescentar, isso se revelou crítico justamente num momento em que se buscava conferir padrões mais rígidos de avaliação para processos sociais (uma tendência forte no estudo das Relações Internacionais nos EUA naquela época). Finalmente, como já se ressaltou, o funcionalismo não tratava de maneira satisfatória das implicações do ambiente internacional sobre os processos de integração regional⁴⁷.

Aspectos específicos da literatura funcionalista foram também bastante criticados. A própria base do funcionalismo, que parte da ênfase na cooperação em áreas técnicas ao invés da articulação inicial nas questões políticas, foi objeto de questionamentos. A separação entre o técnico e o político (o que, aliás, remonta à distinção realista de alta e baixa política) mostrou-se frágil não apenas sob o ponto de vista teórico, mas também de difícil distinção na prática.

Ademais da dificuldade na separação dessas esferas, a experiência européia veio a demonstrar a dificuldade de fazer com que a cooperação em questões técnicas se fizesse sentir nos temas ditos políticos. O transbordamento, percebido de uma maneira quase que automática pelos funcionalistas, provou-se mais problemático do que de início se havia pensado. Os avanços e retrocessos no processo de conformação dos arranjos supranacionais demonstraram justamente que a cooperação política não decorre de maneira automática da técnica e, mais, que a cooperação em áreas sensíveis pode ocorrer de maneira errática, e não de modo linear em prol do adensamento das relações entre os sujeitos.

Tendo em vista sobretudo essas fragilidades, uma nova corrente teórica se conformou a partir das bases funcionalistas, mas com o propósito de melhor precisar, de ajustar e de testar suas hipóteses originais.

No âmbito do neofuncionalismo, conferiu-se maior ênfase ao papel dos partidos políticos e de grupos de interesse, bem como ao apoio ou à resistência das elites políticas locais ao processo de integração⁴⁸. Nessa mesma linha, dedicou-se maior atenção ao fenômeno da interdependência no sistema internacional e em suas implicações políticas, em detrimento do foco excessivo que se vinha conferindo a processo formais e institucionais da integração⁴⁹.

Uma revisão da alegada automaticidade do processo de integração também foi feita pelos neofuncionalistas. O conceito de *spill-over*, central para os funcionalistas, veio a ser fortemente questionado. Philippe Schmitter, por exemplo, enquadrou o conceito numa nova moldura analítica: o *spill-over* seria uma opção estratégica para os atores do processo, mas certamente não a única⁵⁰.

⁴⁷ VAZ, Alcides. *Op. cit.*, p. 32.

⁴⁸ DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. *Op. cit.*, p. 512.

⁴⁹ VAZ, Alcides. *Op. cit.*, p. 33.

⁵⁰ A integração, segundo Schmitter, pode passar por fases de *spill-around*, ou seja, de ampliação de atividades desempenhadas pela organização integrativa, mas não necessariamente de aumento de seus poderes ou autoridade; fases de *buildup*, a saber, de aumento na autonomia de decisão e da autoridade da organização integrativa, sem que novas questões temáticas sejam incluídas em seu escopo; fases de *retrenchment*, em que há um aumento na autonomia

O refinamento conceitual empreendido por Schmitter em sua obra publicada em 1970, assim, levava em conta as dificuldades por que passava a própria Europa, cujo exemplo sintomático é a primeira crise grave daquele processo integrativo, o episódio da cadeira vazia, protagonizado pela França em 1965. As reflexões desse autor, como de outros neofuncionalistas, avançam em termos teóricos ao desmistificar a suposta automaticidade na evolução de arranjos integrativos.

A despeito dos esforços teóricos dos neofuncionalistas, parecia claro que a base conceitual e analítica que puderam desenvolver não era suficiente para a compreensão aprofundada do fenômeno da integração, nem mesmo na Europa e, com mais razão, menos ainda em outras partes do mundo, num momento em que já se verificava uma série de iniciativas extra-europeias de cooperação aprofundada.

A fragilidade conceitual identificada desde os primeiros estudos funcionalistas nunca pôde ser completamente sanada. Diante da diversidade de conceitos de integração (e da percepção do fenômeno ora como estado, ora como processo), era evidente a dificuldade em se agregar conteúdo a uma base tão fluida. Classificações, comparações e definição de indicadores, por exemplo, são todos elementos teóricos prejudicados nesse contexto. E, em razão disso, naturalmente, variam de forma considerável as avaliações sobre o atual estado de processos como o europeu, e sobre perspectivas futuras para esse e outros blocos.

As dificuldades analíticas relativas à integração foram evidenciadas quando o próprio Ernst Haas reconheceu a obsolescência da teoria da integração na metade da década de 1970⁵¹. Segundo Breslin e outros, “[t]he publication of Haas’ devastating *The Obsolescence of regional Integration Theory* (Haas, 1975) seemed to indicate not only that neofunctionalism had run aground, but that the very idea of producing theoretical models of *regionalism* was deeply misconceived”⁵². Segundo os autores, dois fatores explicariam o fenômeno: (i) a expectativa de que a experiência europeia seria replicada com sucesso em outros lugares mostrou-se equivocada e (ii) os estudos sobre integração haviam subestimado o papel dos governos nacionais e o caráter prejudicial do nacionalismo para os processos de integração.

Diante de um cenário em que a própria integração europeia vacilava, as avaliações entusiastas dos funcionalistas e mesmo dos neofuncionalistas tornavam-se descontextualizadas da realidade. Estudos de viés realista passaram a se tornar mais influentes nos anos 1970 e destacavam o caráter intergovernamental da integração, assim como o papel do Estado como o principal ator na cena regional e internacional⁵³.

individual dos atores do processo em detrimento da organização e, finalmente, fase de *spill-back*, em que ocorre uma retração tanto do escopo das funções quanto da autoridade, da autonomia da estrutura integrativa. SCHMITTER, Philippe. A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, n. 24, v. 04, 1970, p. 848.

⁵¹ Um artigo com esse mote, publicado em 1975, motivou reflexão mais detalhada, publicada no ano seguinte por Haas. Vide HAAS, Ernst. *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: University of California Press, 1976.

⁵² BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. Regions in comparative perspective. In: BRESLIN, Shaun et al. *New Regionalisms in the Global Political Economy*. London: Routledge, 2002, p. 03.

⁵³ Como observa Vaz, “com exceção da União Europeia, que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização, e não apenas segundo formas supranacionais”. Sem dificuldades, percebe-se que essa é igualmente a realidade no início do século XXI. VAZ, Alcides. *Op. cit.*, p. 36.

O interesse em transcender a experiência europeia e compreender outros processos de integração regional também motivou novos rumos para a teoria. A dificuldade em se reproduzir a supranacionalidade europeia em outros projetos integrativos fez com que surgissem estudos voltados a essas outras realidades.

Nesse cenário, vieram a adquirir importância a teoria sobre regimes internacionais e o paradigma da interdependência complexa⁵⁴. A introdução da perspectiva doméstica no estudo da integração também passou a ser freqüente, expondo uma dimensão bastante importante para a explicação dos processos. Essas abordagens teóricas, se não se relacionam exclusivamente ao fenômeno da integração, aportaram subsídios importantes para a compreensão desses processos. Conforme notam Breslin e outros, “[t]he dissolution of ‘integration theory’ was not simply a consequence of the discrepancies between theoretical predictions and empirical ‘reality’. In addition, neofunctionalism was marginalized by the emerging distaste for grand predictive social scientific theories and the development of interest in ‘interdependence’⁵⁵.

- **Os estudos econômicos sobre o regionalismo**

É muito interessante observar que, paralelamente ao desenvolvimento teórico de cunho mais qualitativo da integração por parte de estudiosos da Ciência Política, das Relações Internacionais e da História, foi-se conformando um corpo teórico de cunho eminentemente econômico voltado ao exame do fenômeno da integração, particularmente da constituição de uniões aduaneiras (o que esteve na base da integração europeia).

Também no campo econômico, os estudos sobre o tema se alimentaram da integração na Europa, talvez atingindo um grau de abstração maior que os estudos de viés qualitativo, o que permitiu que os instrumentos de análise econômica tenham exercido influência significativa no exame dos efeitos de uniões aduaneiras que se formavam em outras regiões. Não obstante, é curioso observar a relativa ausência de diálogo entre esses estudos da integração de viés mais político e os de cunho mais econômico.

Faz-se por ora uma revisão bastante breve da literatura econômica a respeito de integração. Antes disso, contudo, é importante registrar que os estudos sobre integração que costumam ser classificados de econômicos poderiam ser subdivididos em duas matrizes distintas: uma de caráter mais descritivo (ou conceitual) e outra mais analítica (ou quantitativa).

A teoria econômica relativa à integração, sob o ponto de vista acima denominado descritivo, remete aos estudos de Bela Balassa, que se tornaram bastante influentes na classificação de processos integrativos e no entendimento a respeito dos estágios pelos quais as iniciativas regionais costumam passar para que adquiram maior densidade. Vale notar que a influência de Balassa não se limitou aos estudos

⁵⁴ No Capítulo I pôde-se fazer breve menção aos estudos sobre a formação de regimes internacionais. A interdependência complexa, conceito operacional desenvolvido basicamente por Robert Keohane e Joseph Nye Jr. em meados dos anos 1970, enfatiza o papel dos vínculos internacionais que se desenvolvem paralelamente à ação do Estado, mas que vêm adquirindo importância crescente no ambiente internacional.

⁵⁵ BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. *Op. cit.*, p. 03.

teóricos que lhe sucederam: os estágios da integração e as características de cada etapa, tais como descritos pelo autor, acabaram se refletindo na modelagem de acordos internacionais que estiveram na base desses projetos.

Ainda, convém notar que os estudos de Balassa são posteriores às teses originais da teoria econômica estrito senso da integração (acima denominada de analítica). Assim, a análise econômica descritiva feita por Balassa se aproveita em alguma medida dos estudos sobre a quantificação dos efeitos econômicos de processos integrativos, sobre os quais se comenta à diante.

Observa Bela Balassa que a integração econômica (entendida pelo autor como a supressão de algumas formas de discriminação econômica entre países) pode adotar várias configurações, que representam distintos graus de integração. Segundo ele, são as formas: zona de livre-comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total, cujas características são definidas da seguinte forma.

- Em uma área de livre-comércio, as tarifas e restrições quantitativas entre os produtos dos países participantes são abolidas, mas cada país mantém suas próprias tarifas frente àqueles que não participam da área.
- A união aduaneira, a seu turno, implica, ademais da liberalização comercial intra-zona, a equiparação do tratamento tarifário a países que não fazem parte do bloco, o que se faz basicamente por meio da adoção de uma tarifa externa comum.
- Uma forma mais densa de integração econômica se obtém por meio de um mercado comum, que não se restringe a eliminar as limitações ao comércio e a adotar um tratamento uniforme em relação a terceiros, mas passa também a liberalizar o movimento de fatores como o capital e o trabalho.
- Uma união econômica, por sua vez, acrescenta às características de um mercado comum um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, com o objetivo de eliminar a discriminação resultante da diferença em tais políticas.
- Por fim, a integração econômica total pressupõe a unificação das políticas monetária, fiscal e social, ademais de requerer o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões sejam obrigatórias para os Estados membros.

Ao longo do tempo, essa classificação feita por Balassa na década de 1960 sofreu ajustes por parte da literatura, ainda que tenha servido de base para parcela muito expressiva dos estudos sobre integração. Entre as modificações que vieram a ser sugeridas a essa classificação está a inclusão de um estágio inicial no processo de integração, antes mesmo da zona de livre-comércio. Denominada por alguns de zona ou acordo de preferências tarifárias, essa etapa indicaria a ocorrência da eliminação das barreiras ao comércio para alguns produtos, mas não todos (o que, se fosse o caso, configuraria uma zona de livre-

comércio). Da mesma forma, a redução (sem que haja a eliminação) das barreiras entre países daria ensejo a uma zona de preferências tarifárias.

Vale reconhecer que, para Balassa, se houver apenas a redução de barreiras ao comércio entre determinados países (mas não a eliminação), não haveria que se falar em integração, senão de cooperação, o que fugiria ao objeto de estudo do autor. De toda maneira, deve-se admitir que na atualidade são comuns acordos como o Mercosul-Índia ou o Mercosul-SACU, que estabelecem a eliminação (mesmo que em alguns casos gradual) das barreiras tarifárias intrabloco para apenas uma parcela da pauta tarifária de cada parte, situação que não parece se enquadrar no estágio de zona de livre-comércio.

Um outro exemplo interessante que poderia ser incluído sob essa categoria de zona de preferências tarifárias é a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). O acordo que lhe serve de base prevê incidência ampla sobre produtos, mas não a eliminação de barreiras sobre a circulação desses bens na região coberta pela ALADI. O que o acordo estabelece, na essência, é a redução em termos percentuais da alíquota que o país-membro impõe a terceiros mercados, para a importação de um produto originário de um parceiro do esquema regional, o que configura uma margem de preferência para bloco por meio de um imposto de importação mais favorável. Essa margem de preferência regional faz com que a ALADI possa ser incluída nesse estágio de área de preferência tarifária, uma vez que definitivamente não há uma zona de livre-comércio entre seus sócios.

É evidente que o estudo teórico das etapas da integração não representa uma limitação à discricionariedade dos Estados que se vinculam a iniciativas dessa natureza. É de se reconhecer, contudo, uma certa coerência econômica na seqüência de Balassa, o que acabou se refletindo no projeto de certos processos integrativos. Ademais do modelo europeu, que inspirou o autor, pode-se afirmar que, em boa medida, a evolução do Mercosul busca seguir essa orientação⁵⁶. Em outros casos, houve uma inversão bastante significativa da ordem estruturada por Balassa. Pense-se, por exemplo, na realidade da Comunidade Andina: o bloco ainda não conseguiu garantir a aplicação de uma tarifa externa comum entre seus membros (o que caracterizaria uma união aduaneira), ao mesmo tempo em que já definiu uma estrutura institucional dotada de supranacionalidade, cujas decisões são obrigatórias para seus membros (o que é típico do último estágio do processo integrativo, a integração econômica total).

Passa-se agora a uma revisão brevíssima da parte da teoria econômica da integração voltada às questões analíticas e, mais precisamente, ao impacto de processos regionais para o bem-estar econômico. De início, vale notar que, apesar de décadas de estudos sobre o tema, não se logrou extrair conclusões gerais sobre o impacto de uniões aduaneiras sobre o bem-estar (nem dos países que fazem parte delas, tampouco para terceiros países). Ainda menos significativos são os resultados de estudos de outros estágios de modelos integrativos, como zonas de livre-comércio ou mercados comuns. Mais frágeis ainda são os estudos que visam a quantificar os efeitos de arranjos regionais que, ademais de bens, estejam voltados para a liberalização de serviços e de investimentos.

⁵⁶ Vide, nesse sentido: Mercosul. Tratado de Assunção, artigo 1º.

Isso significa que a literatura parece perder cada vez mais capacidade explicativa em relação aos arranjos que se conformam na atualidade. Deve-se reconhecer, de toda maneira, a dificuldade de se analisarem os processos de uma maneira única e geral, e, assim, de se extrair conclusões de relevância teórica significativa, uma vez que os projetos integrativos apresentam características distintas e envolvem atores e circunstâncias bastante díspares.

Os estudos clássicos sobre os impactos econômicos de acordos regionais de liberalização comercial são certamente os de Jacob Viner, que publicou o bastante influente *The Customs Union Issue* em 1950⁵⁷. Antes de Viner, prevalecia o entendimento de certa maneira generalizado (mas desprovido de fundamento analítico) de que uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio contribuiriam para a liberalização comercial em escala global. Diante do fato de que à época já se reconheciam os benefícios econômicos do livre-comércio, pouco se questionava a contribuição que os arranjos regionais poderiam trazer à economia mundial.

O foco da análise de Viner está, como observado, na tentativa de avaliar o impacto econômico de acordos regionais que eliminem as barreiras ao comércio dentro do bloco e que ao mesmo tempo definam uma tarifa comum para produtos que advenham de terceiros mercados⁵⁸.

Os conceitos-chave da teoria vineriana são a criação e o desvio de comércio. A criação de comércio significa o estabelecimento de fluxo comercial a partir de um produtor mais eficiente, às custas de um com menor eficiência. O desvio de comércio, a seu turno, significa a substituição de uma fonte mais eficiente como fornecedora por outra menos eficiente. Segundo o autor, a criação de comércio implica aumento no bem-estar dos países que fazem parte do bloco, ao passo em que o desvio de comércio implica-lhes prejuízo. Em processos específicos, ocorrem simultaneamente criação e desvio de comércio e, assim, o efeito geral do bloco para a economia depende do resultado líquido da criação do comércio (ou seja, deduzido o que for desvio).

É importante ter em mente que Viner toma como pressuposto que a união aduaneira criada não aumenta as barreiras em relação a terceiros mercados, apenas liberaliza o comércio dentro do bloco e faz com que esse unifique a forma como se relaciona, sob o ponto de vista de tarifas, com terceiros Estados. Além disso, Viner avalia os resultados de uniões aduaneiras tendo por comparação a situação existente antes dela (a comparação, portanto, não é com uma situação hipotética de livre-comércio mundial). Assim, a criação e o desvio de comércio são conceitos empregados em relação a um estado em que a restrição ao comércio era necessariamente maior que a existente antes da união aduaneira analisada (uma vez que Viner considera que, à parte da constituição da união aduaneira, os demais fatores são mantidos constantes).

⁵⁷ VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

⁵⁸ Os pressupostos da análise empreendida por Viner são uma situação de concorrência perfeita, de custos constantes e de custos de transporte nulos. Ainda que a análise em si seja bastante consistente e mesmo reveladora, é de se reconhecer que a falta de realismo dos pressupostos por ele adotados faz com que a aplicação dos resultados a situações concretas seja um tanto limitada.

Por meio de um exemplo, a construção de Viner mostra-se bastante clara. Diante de uma união aduaneira que envolva os países A e B, e que exclua C, são basicamente cinco os cenários econômicos que podem ser projetados⁵⁹.

1. Os dois países participantes produziam uma dada mercadoria antes da formação da união aduaneira e esta união aduaneira inclui o produtor de custos mais baixos mundialmente. Uma vez estabelecida a união, o produtor ineficiente, por exemplo, do país A, deixará de produzir esta mercadoria e sua demanda total será satisfeita mediante importações feitas do país B. Trata-se da hipótese clássica de criação de comércio. O mesmo resultado, pode-se dizer, seria obtido se fossem eliminadas as tarifas do bloco para o resto do mundo (ainda que, insista-se, Viner não se preocupe com esse referencial).
2. Os dois países participantes produziam a mercadoria em questão diante de proteção aduaneira, e a união não inclui o produtor que tenha custos menores. A eliminação das tarifas entre os participantes estimulará o comércio, uma vez que agora será possível explorar a diferença de custos, que antes se controlava por meio de tarifas. Contudo, vale notar, essa situação é economicamente menos eficiente que o livre-comércio mundial, pois que, diante de uma situação de livre-comércio, nenhum dos países produziria a tal mercadoria: ambos a importariam da fonte com custos mais baixos. Na percepção de Viner, que não tem como referência o cenário mundial, esta é ainda assim uma situação de criação de comércio. Contudo, resta claro que, a partir de uma perspectiva mais ampla, não se está diante de um cenário em que a eficiência econômica é explorada da melhor forma; não se trata de uma situação paretiana tendo em vista o sistema internacional.
3. O país B é o produtor de custos mais baixos, o país A não produzia a mercadoria nem mesmo sob proteção aduaneira. Assim, uma vez estabelecida a união, não ocorreriam mudanças (ou seja, A continuaria importando de B, mais eficiente). O mesmo, aliás, ocorreria numa situação de livre-comércio (uma vez que B é o mais competitivo mundialmente no bem em questão). Trata-se de caso em que a união aduaneira não afeta o bem-estar dos países do bloco (desconsiderando, evidentemente, as implicações da elasticidade-preço da importação, o que, na verdade, o próprio Viner não leva em conta). A depender de como o fator preço afeta as importações, pode haver aumento do comércio entre os países como decorrência da eliminação do imposto sobre a importação, o que faz o produto chegar com menor preço ao consumidor de A⁶⁰.
4. O país B fabricava a mercadoria sob proteção enquanto e o país A a importava de C, que é a fonte de custos mais baixos. A eliminação das tarifas entre os países A e B deslocará a demanda total de importações do produtor mais eficiente, C, para o país B, uma vez que, em razão da tarifa, os custos

⁵⁹ As hipóteses abaixo estão definidas em termos gerais em BALASSA, Bela. *Op. cit.*, p. 28 e ss.

⁶⁰ Em termos conceituais, tal como define Viner, esse não seria o caso de criação de comércio (os intercâmbios apenas poderiam se avolumar, mas eram pré-existentes à constituição da união aduaneira). Mas essa explicação teria que levar em conta um fator que Viner deliberadamente ignora em seus pressupostos de análise: as elasticidades.

de B serão inferiores aos de C. Trata-se da hipótese clássica do desvio de comércio. A situação resultante é menos eficiente que a verificada antes do estabelecimento da união aduaneira e, com maior razão, é menos eficiente que uma situação de livre-comércio mundial.

5. Nem o país A, tampouco o país B produziam a mercadoria nem sob proteção tarifária. Nenhuma alteração de produzir como consequência do estabelecimento da união aduaneira, ambos os países continuarão a importar a mercadoria da fonte de custos mais baixos. Não há criação tampouco desvio de comércio, o bem-estar dos países do bloco mantém-se inalterado⁶¹.

Ao desenhar as hipóteses decorrentes da formação de uma união aduaneira, pode-se identificar que a criação de comércio representa um movimento em direção à situação do livre-comércio, uma vez que se substitui uma fonte menos eficiente por uma mais eficiente na produção de um dado bem. Naturalmente, o desvio de comércio representa um passo na direção oposta: privilegia-se a fonte menos eficiente, em detrimento da mais eficiente.

O exame das hipóteses acima também permite uma conclusão importante: quando se tem por referência o cenário mundial, o aumento do bem-estar em função da conformação da união aduaneira ocorre quando o produtor mundialmente mais eficiente está incluído no bloco. Nessa situação, evidentemente, não haveria desvio de comércio porque a fonte de custos mais baixos será naturalmente a que suprirá a demanda dos demais países do bloco. Ocorre que, num bloco regional, pode estar incluído o produtor mais eficiente em termos mundiais de alguns produtos, mas certamente não estarão os mais eficientes de todos os bens. Ou seja, em alguma medida sempre haverá desvio de comércio se um país do bloco comprar de um parceiro regional ao invés de um produtor mais eficiente que esteja fora dele (mas que não consiga acessar o mercado do bloco pela imposição da barreira tarifária).

Em última instância, assim, o ideal sob o ponto de vista econômico seria que o bloco regional contivesse os produtores mais eficientes de todos os bens, situação hipotética em que não haveria possibilidade de ocorrer desvio de comércio. Evidentemente que o cenário descrito é justamente o de livre-comércio mundial. Apenas nessa situação é que se teria a garantia de que a demanda de um dado país (na verdade, de todos os países também) seria atendida pelo produtor de custos mais baixos, o que afastaria a ineficiência econômica do desvio de comércio.

⁶¹ Aqui, novamente, as implicações de se ignorar as elasticidades são grandes. No caso hipotético acima, os dois países (A e B) continuarão importando a mercadoria de um terceiro, que não faz parte do arranjo regional, sobre cujos produtos incidirão uma tarifa externa comum desse bloco. Caso essa barreira fosse eliminada, as importações de A e B aumentariam em função da elasticidade-preço das importações, o que geraria, na prática, aumento de bem-estar em razão de se reduzirem custos da fonte que já é mais eficiente. Tendo em vista que Viner desconsidera as elasticidades e se concentra na comparação do bloco com o que havia antes dele (proteção maior), a hipótese transcrita acima, para o autor, implica a manutenção do estado anterior (não se cria, tampouco se desvia comércio). Deve-se reconhecer, contudo, que na prática essa situação não se equipararia, em termos de bem-estar, ao livre-comércio mundial. Ainda que a fonte de abastecimento seja a mais eficiente, sua eficiência não é totalmente explorada em razão da barreira tarifária.

A teoria da integração econômica proposta por Viner, assim, acaba confirmando a importância do livre-comércio sob o ponto de vista da eficiência econômica, quando se tem por comparação qualquer união aduaneira. Em alguns casos, quando o produtor eficiente estiver justamente no bloco, o efeito econômico é o mesmo do livre-comércio para os países parceiros, mas o bloco regional nunca seria economicamente mais eficiente ao livre-comércio numa avaliação geral.

Essa conclusão levou ao entendimento de que a formação de blocos regionais é uma *second-best option*, tendo em vista que numa união aduaneira há quem seja por ela beneficiado mas inevitavelmente há prejudicados em razão dela na medida dos desvios de comércio. Tendo como referência apenas a criação e o desvio de comércio, uma situação paretiana apenas poderia ser obtida por meio do livre-comércio mundial.

Jagdish Bhagwati chama atenção para o fato de que já em 1950 Jacob Viner afirmava, diante de suas conclusões, que “free trade areas are not free trade”. Bhagwati reafirma a conclusão: “FTAs [áreas de livre comércio] are two-faced: they free trade and they retreat into protection, simultaneously”. Nesse sentido, o autor defende o emprego da expressão “acordos preferenciais de comércio” ao invés de “acordos de livre-comércio”, já que essa última não capturaria os efeitos duplos do fenômeno e sugere, equivocadamente, que esses acordos implicam apenas um de seus efeitos⁶².

A teoria desenvolvida por Viner foi objeto de várias análises, passou por alguns refinamentos, mas a base, indicada acima, continua sendo bastante influente nos estudos sobre o tema. Numa das revisões mais importantes da obra de Viner, feita por Meade, observa este autor que a análise de Viner é incompleta sob vários aspectos e “when an attempt is made to complete it, it no longer remains as simple in its application as may at first sight appear to be the case”⁶³.

Uma crítica importante às teses de Viner refere-se ao fato de elas terem se limitado à compreensão dos efeitos estáticos dos acordos preferenciais. Com o tempo, passou a se perceber a importância dos efeitos dinâmicos de tais arranjos. Se os efeitos estáticos limitam-se às questões de desvio e criação de comércio num dado momento, os efeitos dinâmicos derivam do aumento da competição, motivado por economias de escala, um estímulo ao investimento e ao emprego mais eficiente de recursos produtivos. Ainda que se reconheça que, pela teoria econômica, acordos regionais de comércio são *second-best options* em relação ao multilateralismo comercial, hoje se admite que os efeitos dinâmicos de acordos regionais tendem a ser muito maiores que os ganhos estáticos decorrentes da criação líquida de comércio⁶⁴.

⁶² BHAGWATI, Jagdish. *Free Trade Today*. Princeton: Princeton University Press / Oxford, 2002, p. 107.

⁶³ MEADE, James. *The Theory of Customs Union*. Amsterdam: North-Holland Publishing, 1968, p. 34. Entre os principais analistas do trabalho de Viner estão, além de Meade (cuja obra é indicada na nota acima), Gehrels (1956/57) e Lipsey (1957, 1960 e 1970). Entre as principais fragilidades associadas às teses de Viner está o fato de que o autor se foca apenas na produção e ignora o efeito da união aduaneira sobre o consumo quando analisa o impacto econômico dos blocos. Ademais, Viner trabalha com elasticidade zero para a curva de demanda e elasticidade infinita para a de oferta – uma simplificação que prejudica a aplicabilidade das lições teóricas à realidade. A criação de comércio, observa-se também, não poderia ser considerada integralmente como ganho de bem-estar. Há uma redução de receita governamental decorrente da eliminação da barreira tarifária intrabloco quando justamente o país passa a adquirir de um parceiro regional em detrimento de outro sobre o qual incidiria o imposto. Esse elemento é desconsiderado por Viner.

⁶⁴ OECD. *Op. cit.*, p. 19.

Esses aspectos não são contemplados pela abordagem vineriana e apenas mais recentemente passaram a receber atenção da literatura especializada⁶⁵.

De toda maneira, vale concluir, a base conceitual elaborada por Viner a respeito de desvio e criação de comércio é bastante influente ainda nos dias de hoje, apesar das dificuldades em fazê-la incidir sobre experiências concretas.

É igualmente interessante constatar o pouco diálogo entre os estudos de internacionalistas ou cientistas políticos de maneira geral e economistas. A discussão teórica sobre a integração sob o ponto de vista da política tem ocorrido praticamente à margem do esforço teórico, sob o aspecto econômico, de se avaliar o impacto de arranjos regionais para seus membros e para os que não fazem parte dele. Há, sem dúvidas, um distanciamento entre as análises qualitativas e as quantitativas da integração, o que é prejudicial para o estudo do tema.

Outro aspecto relevante a se constatar num balanço a respeito da teoria da integração diz respeito à sua fragilidade, tanto no que atine a aspectos puramente econômicos, quanto de economia-política, quanto ainda de política de maneira geral.

No âmbito econômico, apesar das críticas às teses de Viner, pouco se pôde acrescentar sobre a base por ele desenvolvida e tampouco logrou-se desenvolver com consistência outro corpo teórico sobre o tema. Os estudos de enfoque econômico sobre regionalismo, que adquiriram volume a partir da década de 1960, pouco puderam evoluir após isso. Ainda não há, nos dias de hoje, convergência a respeito do impacto econômico de acordos regionais de comércio sobre o bem-estar tanto dos membros do bloco quanto para a economia global. Mesmo que haja certo consenso quanto à ineficiência econômica do desvio de comércio e quanto às vantagens da criação de comércio, a literatura ainda diverge a respeito de casos concretos, quando se busca classificar uma situação de uma ou outra forma. Ademais, várias críticas foram-se estabelecendo com o tempo a respeito desse critério econômico desenvolvido por Viner nos anos 1960, notadamente no que se relaciona às suas limitações explicativas a respeito das implicações de arranjos regionais de comércio. Talvez seja possível afirmar que atualmente se sabe menos sobre o tema do que se pensava saber quando Viner lançou seus estudos.

Na esfera da política ou mesmo da economia política da integração, o impulso inicial conferido por funcionalistas e refinado por neofuncionalistas na década de 1970 não permitiu evoluções mais substantivas nos últimos tempos, como se percebeu. Apesar de que alguns elementos teóricos já estejam delineados, Anderson e Blackhurst admitem que “[a] general theory of the political economy of economic integration has yet to be developed (...)”⁶⁶.

Do ponto de vista da Ciência Política e das Relações Internacionais, os estudos sobre a integração regional acabaram-se concentrando no exame de casos concretos. O foco por vezes excessivo

⁶⁵ O tema é explorado com detalhes, por exemplo, em BHAGWATI, Jagdish (ed.). *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999.

⁶⁶ ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard. *Op. cit.*, p. 09.

nas questões institucionais de processos específicos, no debate quase que infundável sobre a natureza intergovernamental ou supranacional de blocos, na cronologia de tratados e nas perspectivas de futuro de certos projetos de integração pouco puderam contribuir para o desenvolvimento de uma teoria geral sobre o tema da integração regional.

Não se desconhece, naturalmente, que a diversidade extraordinária entre os processos dificulta de maneira muito aguda o desenvolvimento de uma teoria que se pretenda geral. Da mesma forma, o caráter relativamente recente do regionalismo, principalmente com essas características que apresenta nos dias de hoje, dificulta a construção de uma teoria sobre o tema. O número limitado de experiências de integração regional bem sucedidas é outro fator a dificultar a construção teórica sobre o tema.

2.3 A evolução rumo ao “novo regionalismo”

Uma breve reflexão sobre a evolução do regionalismo contribui para a compreensão desse fenômeno no dias de hoje, bem como para auxiliar no entendimento sobre a relação entre os arranjos regionais e o sistema multilateral de comércio, cujos contornos, aliás, foram definidos justamente no momento em que a chamada primeira onda do regionalismo tomava corpo. Vale registrar que a evolução de processos específicos será elaborada no Capítulo seguinte.

Por ora, interessa destacar aspectos gerais da evolução recente do regionalismo como opção político-econômica no cenário internacional. É interessante notar que o regionalismo vem despertando interesse crescente nos meios político e acadêmico, apesar do descrédito que cercou o tema por um bom tempo: pouco se acreditava em sua capacidade de sustentação, na sua factibilidade. O ceticismo que marcou o assunto nas décadas de 1970 até a metade dos anos 1980 relaciona-se muito diretamente com as dificuldades por que passavam iniciativas regionais no mundo, em especial o projeto europeu de integração.

Não obstante, uma nova onda de regionalismo veio a tomar vigor a partir de meados da década de 1980, e até os dias de hoje desperta o interesse de formuladores de política e acadêmicos a respeito de temas relacionados a processos de integração regional. Esta tese, de certa maneira, insere-se neste contexto. E, nesta oportunidade, recupera-se muito brevemente esse processo que culmina no chamado “novo regionalismo”, fenômeno cujo relacionamento com o sistema de comércio multilateral está no centro deste estudo.

O marco inicial do regionalismo costuma ter como referência clássica a *Zollverein* alemã, constituída em 1833. Com efeito, a integração econômica entre dezoito estados alemães e a definição de uma tarifa externa comum para o agrupamento exerceram papel importante para a constituição do Estado alemão no século XIX. Deve-se reconhecer, não obstante, que a formação dessa união aduaneira se operou num contexto bastante distinto do movimento em prol do regionalismo após a II Guerra Mundial, o que se relaciona de maneira mais direta com esta tese. Constituída na primeira metade do século XIX, a união

aduaneira entre estados alemães deu-se no contexto da formação de Estados nacionais. Atualmente, o fenômeno do regionalismo parte justamente da existência desses Estados nacionais, e vai além: analisa os fatores que orientam o agrupamento desses sujeitos em novos arranjos cooperativos⁶⁷.

No século XX, como observa Balassa, nenhuma união aduaneira de importância permaneceu instituída após a II Grande Guerra, apesar das diversas tentativas de se integrar as economias de países europeus. No período seguinte ao conflito mundial, adquiriu vigor o interesse por processos de integração regional. Inicialmente, a formação do Benelux (união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo) em 1948, e posteriormente, da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1953), da Comunidade Econômica Européia (1957/58) e da Associação Européia de Livre-Comércio (1960) constituem os exemplos mais marcantes de uma tendência que conformava.

Ademais da experiência européia, o pós-Guerra assistiu a iniciativas de integração regional em outras partes do mundo. Na América Latina, por exemplo, houve a adoção do acordo constitutivo da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1960, bem como a assinatura do Acordo de Cartagena, que lançava as bases para a integração entre os países andinos em 1969.

Apesar do reconhecimento crescente da interdependência entre os Estados nos anos 1970, as iniciativas de integração regional se ressentiram da crise econômica internacional daquele período. A então Comunidade Econômica Européia vivia um momento de estagnação, que motivou o chamado “europessimismo”. Na América Latina, tanto a ALALC, como a então Comunidade Andina de Nações, quanto ainda o Mercado Comum Centro Americano mostravam sinais de inoperância. Como observa Vaz, “as políticas econômicas de cunho recessivo e as medidas protecionistas, com as quais os países industrializados responderam à crise do petróleo e à instabilidade financeira, dificultavam a coordenação de esforços necessária ao avanço da integração econômica”⁶⁸. O regionalismo, assim, experimentou uma fase de descrédito a partir dos anos 1970, que só seria superada na década seguinte, num contexto bastante distinto.

O relativo desinteresse por temas afetos à integração, tanto no âmbito da formulação de políticas, quanto no cenário acadêmico, perdurou até praticamente meados da década de 1980, quando o assunto voltou a despertar atenção nessas esferas. Interessante é a observação de Schirm, para quem o ressurgimento do regionalismo parecia pouco provável na década de 1980. Segundo ele fatores específicos vieram posteriormente a reverter esse cenário. Para o autor, “[e]xisting cooperation seemed to have either

⁶⁷ O novo regionalismo não tende a levar os Estados à formação de outro Estado a partir da cooperação. Para alguns, a experiência européia poderia ser considerada como uma tendência nesse sentido. Ainda assim, a integração européia é *sui generis* e não se reproduziu em nenhuma outra região com o mesmo vigor, de modo que, mesmo que se identifique ali a tendência de formação de uma federação, aquela experiência isoladamente não poderia constituir uma tendência. O regionalismo no século XIX trata-se de fenômeno de natureza distinta do que teve início no século XX e ganhou força após a II Guerra Mundial.

⁶⁸ VAZ, Alcides Costa. *Op. cit.*, p. 25.

stalled ('Euro-sclerosis') or failed altogether (Latin America, Africa) and the end of the cold war led some observers to expect a new wave of nationalism and conflict, even in Western Europe" ⁶⁹.

Em comparação com a primeira onda de regionalismo dos anos 1950 (segunda metade) e 1960, o novo regionalismo (ou a dita "segunda onda") ocorre num contexto de mudanças estruturais na ordem política e econômica mundial. O fim da Guerra Fria, o fortalecimento das economias de mercado em relação às suas alternativas, a intensificação do processo de globalização e o interesse dos Estados em agirem nesse cenário são elementos da ordem política e econômica mundial que se relacionam com o surgimento de uma nova onda de regionalismo⁷⁰.

De modo específico, o ressurgimento do regionalismo como fenômeno de relevância na ordem internacional a partir da segunda metade dos anos 1980 é explicado pelos seguintes fatores:

- O fim da Guerra Fria (e, por definição, da bipolaridade que orientava as alianças) provocou profundas alterações na configuração da geopolítica mundial, criando condições favoráveis para arranjos de diferentes composições e configurações. Nesse contexto, a diluição das preocupações com conflitos mundiais permitiu que os países dedicassem atenção a estratégias que potencializassem o desenvolvimento econômico a partir do reconhecimento da interdependência internacional.
- O desenvolvimento do processo de integração europeu e, em particular, os receios de que se constituiria a *Fortress Europe*, a partir da entrada em vigor do Ato Único Europeu (1986/87), estimularam iniciativas regionais em outras partes do mundo. Além disso, à medida que se aprofundava e alargava o processo de integração europeu, aumentavam os receios quanto à possibilidade de a Europa estar menos interessada em buscar a liberalização do comércio pela via multilateral, o que teria servido de estímulo para outros países buscarem suas próprias parcerias.
- A mudança na percepção e no comportamento norte-americano diante de arranjos preferenciais que se desviassem do multilateralismo exerceu papel fundamental para o fortalecimento da tendência em prol do regionalismo nos anos 1990. O fenômeno, analisado com mais atenção no Capítulo 03, relaciona-se muito diretamente com o cenário pós-Guerra Fria, bem como com as preocupações americanas em relação à fortaleza Europa que estaria sendo erguida no outro lado do Atlântico e, posteriormente, com as dificuldades em se concluir a Rodada Uruguai, então em curso. Da mesma forma, os EUA passaram a opor menos resistência a processos de integração regional, à medida que esses também refletiam políticas de liberalização comercial e promoviam reformas econômicas

⁶⁹ SCHIRM, Stefan. *Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*. Oxford: Blackwell, 2002, p. 02.

⁷⁰ Ademais de se desenvolver num outro contexto, o chamado novo regionalismo apresenta características distintas daquele das décadas de 1950 e 1960. Sob uma perspectiva mais ampla, entre os fatores distintivos do novo regionalismo em relação ao antigo estariam justamente a sua abrangência mais ampla e o seu caráter multidimensional. Segundo Mittleman, por exemplo, "[t]he most important characteristic of the new regionalism are its truly worldwide reach, extending to more regions, with greater external linkages. In comparison to the specific objectives of the classical regionalism, the new regionalism is multifaceted, more comprehensive than the old paradigm". MITTELMAN, James. *Op. cit.*, p. 29.

associadas a valores liberais compatíveis com o pensamento americano, principalmente nos países em desenvolvimento e nos ex-comunistas⁷¹.

- O fracasso na tentativa de se concluir a Rodada Uruguai em dezembro de 1990, como se havia planejado, fez os países reconsiderarem a opção pelo regionalismo. Conforme observa Sampson, “[i]t could well be that the membership in these trading blocs was seen as an insurance against the possible collapse of the Round and the forerunner of the adoption of inward-looking trade policies in the event of a failed Round”⁷².
- O efeito demonstração da experiência europeia (*follow-the-leader effects*) exerceu impacto em todo o mundo, especialmente na América Latina e na África, com o conseqüente interesse em replicar nas respectivas regiões a iniciativa bem sucedida do regionalismo europeu.

Numa tabela esquemática, Robert Lawrence define as principais características do novo regionalismo, em comparação com sua versão anterior, da seguinte maneira que segue⁷³.

Regionalismo: antigo e novo

<i>Antigo</i>	<i>Novo</i>
Substituição de importações, proteção e reserva em relação à economia mundial	Promoção das exportações, interesse na integração em relação à economia mundial
Alocação de recursos planejada e orientada politicamente	Alocação de recursos orientada pelo mercado
Orientado por governos	Orientado por empresas privadas
Focado sobretudo no comércio de bens	Focado em bens, serviços e investimentos
Concentrado nas barreiras de fronteiras (basicamente tarifas ao comércio)	Incentivo à integração aprofundada

⁷¹ BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. Regions in comparative perspective. In: BRESLIN, Shaun et al. *New Regionalisms in the Global Political Economy*. London: Routledge, 2002, p. 16.

⁷² SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 04.

⁷³ LAWRENCE, Robert. Preferential Trading Agreements: The Traditional and The New. In: GALAL, Ahmed; HOEKMAN, Bernard (eds.). *Regional Partners in Global Markets*. London: Centre for Economic and Policy Research, 1997, p. 13-34.

Tratamento preferencial para países menos desenvolvidos

Regras iguais (ainda que com períodos de adaptação distintos)

Ainda que a tabela seja útil para contrastar as diferenças, generalizações e alguma imprecisão decorrem da tentativa de se oporem as características do fenômeno nos dois momentos distintos. Em particular, nota-se que o novo regionalismo, apesar de estimulado pelas forças do mercado, é também em boa parte orientado pelos governos⁷⁴.

No contexto desta tese, convém destacar uma característica atribuída ao novo regionalismo: diz-se que o antigo regionalismo era alimentado pela lógica protecionista, ao passo em que o novo regionalismo é com frequência descrito como aberto, no sentido de promover a interação dos blocos com o exterior. De fato, o novo regionalismo, sob o ponto de vista econômico, é em geral associado a “an economically enhanced free trade concept which is open, outward-looking and inclusive rather than the old variety which was protectionist, inward-looking and designed to exclude”⁷⁵. É importante, contudo, que não se conclua de maneira peremptória que o novo regionalismo é necessariamente aberto. Apenas diante do exame de casos específicos é que se poderia fazer esse tipo de avaliação.

Entretanto, deve-se admitir a tendência de que, no que diz respeito à relação com o cenário externo, o fator distintivo do novo regionalismo refere-se sobretudo ao reconhecimento, por parte dos Estados, da inviabilidade de se adotar modelos econômicos fechados e de se utilizar do regionalismo como instrumento para a autarquia. Nos dias de hoje, os processos de integração regional são antes percebidos como estratégia em favor da inserção internacional dos países que participam de iniciativas dessa natureza. Talvez nesse aspecto mais sistêmico se encontre a principal diferença entre o regionalismo dos anos 1960 e o de hoje: atualmente, o regionalismo serve de veículo para estimular maior interação dos países que nele se engajam com o mundo, ao contrário da concepção das décadas anteriores em que, principalmente na América Latina, o regionalismo era meio de viabilizar medidas protecionistas e auto-centradas. Características específicas do regionalismo, tal como definido nesta tese, podem ser vistas na primeira seção deste Capítulo.

Num balanço e por fim, é importante destacar que as dificuldades conceituais e analíticas relativas ao dito antigo regionalismo acabam sendo transferidas para o chamado novo regionalismo. Mudaram os fatores que justificam a onda regionalista, assim como foram alteradas as características do fenômeno, como se observou. A teoria, que já não explicava satisfatoriamente o regionalismo que floresceu

⁷⁴ Sobre o tema, vide também HETTNE, Björn. Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Op. cit.*, p. 07-08.

⁷⁵ MISTRY, Percy. *Op. cit.*, p. 123.

nas décadas de 1950 e 1960, igualmente encontra dificuldades na definição de instrumentos de análise consistentes para este novo ímpeto regionalista.

Talvez as fragilidades teóricas tenham se tornado ainda mais evidentes diante desta nova onda regionalista. A inadequação principalmente dos estudos econômicos à nova realidade é bastante clara. Investimentos e comércio de serviços, elementos quase sempre presentes nas novas iniciativas de integração regional, escapam completamente aos estudos econômicos que estão na base do que ainda hoje se constrói em termos teóricos sobre integração regional. Como observa Mistry, “a major difficulty that arises in evaluating the new regionalism is the absence of a sufficiently rigorous methodology for capturing, or even understanding fully, the essence of all of its costs and benefits. What is missing is an analytical framework for assessing RIAs [regional integration agreements] in a more holistic manner than the Vinerian analysis, which is confined specifically to the limited issue of trade in goods”⁷⁶.

Como se perceberá ao longo desta tese, o caráter inconcluso dos estudos econômicos sobre a integração regional afeta a definição das normas multilaterais a respeito da compatibilidade entre o regionalismo e o multilateralismo. Igualmente, o caráter incipiente da teoria da integração regional é um elemento a ter em mente quando se observa a falta de clareza dos membros da OMC a respeito do papel que caberia ao regionalismo numa instituição multilateral de comércio. Esses aspectos influenciam diretamente a capacidade de os blocos prestarem um serviço ao multilateralismo comercial.

⁷⁶ MISTRY, Percy. *Op. cit.*, p. 145.

critério consagrado pela teoria da integração regional). Respectivamente, assim, há um exemplo de integração econômica total (construída a partir de um mercado comum), uma união aduaneira (ainda que incompleta) e uma zona de livre-comércio nos três casos selecionados. O estudo dos três modelos permite que se explorem implicações distintas (e se comparem as implicações) decorrentes do grau de profundidade dos blocos para o sistema multilateral de comércio. Evidentemente, as limitações de inferências feitas a partir de uma base limitada de casos devem ser consideradas.

Convém também notar a importância econômica dos blocos examinados, principalmente do NAFTA e da UE, bem como a relevância política dos atores envolvidos nesses agrupamentos. Com efeito, os países cobertos pelos casos examinados têm participação significativa no cenário econômico internacional e exercem papel fundamental na configuração da institucionalidade do comércio mundial. As conclusões que se podem extrair da inter-relação entre esses blocos e o sistema multilateral de comércio, nesse contexto, passam a ser mais significativas.

Um breve comentário sobre o regionalismo na Ásia, como pólo dinâmico da economia mundial, deve ser feito. Como se verá na seção 3.4, os fluxos de comércio naquela região, até recentemente, haviam sido estimulados sobretudo por forças de mercado. Acordos que estabelecessem preferências comerciais eram raros tanto no Leste quanto no Sudeste Asiáticos. Hoje, a Ásia é a região onde a tendência pró-regionalismo apresenta maior vigor. Não há, contudo, um bloco ou um acordo preferencial que mereça destaque neste momento, em que o fenômeno apenas se inicia na região. Entendeu-se que a apresentação de um panorama do regionalismo na Ásia seria mais útil para uma visão abrangente desse fenômeno no cenário econômico-comercial da atualidade do que a concentração do foco num acordo ou num país específico. Esse, portanto, é o enfoque adotado na seção 3.4 deste Capítulo.

Outros processos não serão estudados por opção metodológica desta pesquisa. Os regionalismos sub-sahariano ou andino, por exemplo, poderiam contribuir para a compreensão do tema desta tese. Por motivos práticos, contudo, foi também necessário definir foco: como se notou, são cerca de 200 os arranjos preferenciais de comércio em vigor notificados à OMC, o que criaria dificuldades consideráveis para uma tese, caso se pretendesse uma análise exaustiva dos blocos existentes.

3.1 A União Européia

Antes de iniciar esta seção, convém esclarecer o foco de análise aqui privilegiado. A partir das considerações feitas acima, o objetivo desta seção pode ser definido nos seguintes termos: (i) resgatar sinteticamente a evolução da integração européia, (ii) explorar as conexões do processo de integração europeu com o GATT/OMC, sob o ponto de vista político-jurídico, e (iii) avaliar a dinâmica do relacionamento entre o bloco europeu e regime multilateral de comércio para,

a partir de inferências do caso concreto, mapear fatores que tenham contribuído para a relação de complementaridade e de antagonismo entre os dois regimes¹.

Por fim, vale recordar que boa parte da teoria da integração, resgatada acima, foi construída a partir da experiência europeia. Assim, a dinâmica da integração, suas características e seu desenvolvimento naquela região de alguma maneira foram capturados pelos teóricos da integração, interessados não apenas na experiência da Europa Ocidental, mas também na possibilidade de extrair dela conclusões de caráter geral. A seção anterior deste Capítulo, dessa forma, contém elementos importantes para o quadro teórico em que esta seção se sustenta.

3.1.1 Evolução do processo de integração europeu

A integração europeia tem origens remotas e passou por um processo evolutivo bastante complexo, que poderia ser recontado de várias formas². Para o propósito desta tese, interessa resgatar o histórico do processo e compreender sua evolução principalmente à medida que, ao conceder vantagens comerciais a um grupo limitado de países, interage com a dinâmica do sistema multilateral de comércio. Em particular, interessa neste contexto a intervenção dos países que, via acordos preferenciais, estabeleceram um regime comercial apartado do multilateral, que, com o tempo, foi incluindo novos parceiros e cobrindo novas áreas temáticas de implicações comerciais, consolidando um regime denso e potente³. Evidentemente que não se pretende reduzir a complexidade da integração europeia às questões comerciais. Trata-se apenas de indicar o recorte metodológico que interessa a esta pesquisa.

Como se sabe, a União Europeia de hoje se construiu a partir da conjunção de três acordos, que vinculavam inicialmente seis países. O primeiro dos acordos, o Tratado de Paris, que constituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, já fazia das preferências comerciais um dos principais instrumentos para promover a integração entre seus membros. Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo estabeleceram um programa para liberalizar o comércio de carvão e aço na região e para adotar uma tarifa externa comum para esses produtos quando originários de terceiros países.

O projeto, que refletia basicamente a proposta do Ministro francês Robert Schuman, tinha como propósito estabelecer uma administração comum para a indústria pesada desses países, de forma a que a produção de armamentos na região fosse objeto de controle e decisão compartilhados. De uma ambição surpreendente para a época, os países também lograram

¹ Esta abordagem, como se pode perceber, deliberadamente opta por não privilegiar discussões relevantes para a integração europeia. O foco, como observado, está na relação entre os regimes, e não propriamente nas nuances da experiência integrativa europeia.

² Vejam-se, por exemplo, COSTA, Carla. *Economia e Política da Construção Europeia*. Lisboa: Terramar, 2005. CINI, Michelle (ed.). *European Union politics*. New York: Oxford, 2003. GOWER, Jackie (ed.). *The European Union handbook*. 2 ed. London: Fitzroy Dearborn, 2002. LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI/Funag, 2003. WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. Além disso, consulte-se o site da União Europeia: <www.europa.eu.int>.

³ Para este enfoque econômico-comercial, veja-se por exemplo: NICOLAIDES, Phedon (ed.). *The Trade Policy of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1993.

estabelecer uma Alta Autoridade, assim chamado o órgão executivo da associação, que tinha poderes ditos “supranacionais”, podendo agir mesmo que não houvesse o consentimento de todos os países membros do grupo.

Se o motivo principal para a integração da Europa era certamente de natureza político-estratégica, o instrumento empregado pelos seis países para esse fim era basicamente de ordem econômico-comercial. Essa característica, aliás, é notada por vários autores alinhados ao funcionalismo, que justamente sustentavam que a cooperação em temas de *low politics* serviria de base para que novas áreas (e temas mais sensíveis) viessem a ser incorporadas à agenda integrativa.

Com efeito, os anos 1950 na Europa foram marcados pela reconstrução do pós-Guerra e por iniciativas que, baseadas também em esquemas comerciais, pudessem estabilizar as relações entre os países e evitar animosidades que estiveram na origem de conflitos anteriores. Nesse período, igualmente, com o início da Guerra Fria e o interesse dos EUA em evitar a expansão do comunismo para a Europa ocidental, houve apoio importante dos americanos, inclusive com aporte de recursos via Plano Marshall, para promover a integração na Europa.

O êxito na construção de um mercado comum para carvão e aço serviu de importante incentivo para que a cooperação não se limitasse a esses setores. Em 1957, os mesmos membros da CECA assinaram um instrumento que previa a constituição de um mercado comum entre eles, de abrangência geral. Na mesma ocasião, os seis países se comprometeram a cooperar na área nuclear, assinando o acordo constitutivo da Euratom.

O funcionamento de três “comunidades” paralelas (CECA, CEE e Euratom), vinculando os mesmos membros, levou os seis países europeus a assinarem nos anos 1960 o Tratado de Bruxelas, que fundia a administração das três comunidades, conferindo maior racionalidade e coesão à iniciativa de integração.

Os anos 1960 ainda foram marcados por políticas importantes do bloco quando se tem em mente sua relação com o regime multilateral de comércio, que a esta época fortalecia as bases estabelecidas no final dos anos 1940. Em 1962 houve o lançamento de uma Política Agrícola Comum, estabelecendo controle e incentivos conjuntos sobre a produção de alimentos na região.

Refletindo vínculos históricos, em 1963 a CEE estabeleceu relações privilegiadas, inclusive comerciais, com dezoito ex-colônias. Os benefícios concedidos a esse grupo limitado de países não se estendia aos demais participantes do GATT, a despeito da cláusula da nação mais favorecida já contemplada no Acordo àquela época (assunto comentado com mais detalhes abaixo).

Ao mesmo tempo em que iniciava o estabelecimento de seus vínculos externos, a CEE preparava-se para a constituição da união aduaneira entre os países do bloco. Em junho de 1968 foram eliminadas as restrições alfandegárias entre os membros e foi adotada a tarifa externa comum para as importações originadas de terceiros mercados.

A integração europeia dos anos 1970 foi marcada pelo primeiro alargamento do bloco, com a inclusão de três novos países: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Além da

liberalização comercial entre esses países e os demais membros do bloco, os novos parceiros passaram a adotar as políticas europeias, inclusive a política comercial comum.

O fortalecimento das instituições europeias também marcou o período, com a primeira eleição direta, em 1979, para o Parlamento Europeu, que até então era composto por representantes dos Parlamentos Nacionais. Nos anos 1970 também se estabeleceu o primeiro mecanismo de política cambial, por meio do qual os países definiam limites estreitos em que as taxas de câmbio entre as moedas poderiam flutuar, o que foi o primeiro passo para que cerca de trinta anos mais tarde pudesse ser possível a adoção de uma moeda comum.

Superadas as dificuldades que Grécia, Portugal e Espanha enfrentavam em função de governos autoritários, nos anos 1980 esses países juntaram-se ao bloco europeu, criando desafios consideráveis para a integração, em razão das disparidades econômicas em relação aos demais membros do bloco.

Os anos que marcaram a virada da década de 1980 para a de 1990 são de importância fundamental na história recente das relações internacionais. A emblemática queda do muro de Berlim e o colapso do comunismo têm implicações muito significativas para todo o mundo. Na Europa, com a unificação das Alemanhas em 1990, a parte oriental do país juntou-se também ao bloco europeu.

No que diz respeito a comércio, muito embora as barreiras tarifárias intra-zona tivessem sido eliminadas em 1968, o fluxo comercial ainda encontrava vários obstáculos dentro do bloco, decorrentes sobretudo de questões regulatórias próprias de cada país. Em função disso, os países se comprometeram com um programa ambicioso de medidas para eliminar essas restrições num período de seis anos.

O Ato Único Europeu, de 1986, materializou o compromisso e constituiu a primeira grande emenda ao Tratado de Roma da CEE. O conteúdo do instrumento refletia basicamente um levantamento feito pela Comissão Europeia, sob a presidência de Jacques Delors, que identificara a necessidade de 279 medidas legislativas para concretização do mercado interno. O documento propunha um cronograma de atividades e sugeria como prazo para a conclusão do mercado comum 31 de dezembro de 1992. Esperava-se com isso a eliminação de todas as barreiras internas não apenas à circulação de bens, mas também de pessoas, serviços e capital.

Com vistas a dar novo ânimo ao processo integrativo, assinou-se em 1992 em Maastricht o chamado Tratado da União Europeia. Introduzindo reformas importantes aos instrumentos normativos anteriores, o Tratado de Maastricht trouxe regras sobre a adoção de uma moeda comum, bem como sobre política externa e de segurança comum, além de tratar de cooperação judicial e em assuntos domésticos. A Comunidade Econômica Europeia foi então rebatizada oficialmente Comunidade Europeia⁴.

⁴ A União Europeia, assim, foi estruturada a partir de três pilares definidos no Tratado de Maastricht: ao pilar comunitário, somaram-se outros dois de caráter intergovernamental, um relativo à política externa e de segurança comum, e outro à cooperação para assuntos judiciais e internos. O conjunto, assim, é o que constitui institucionalmente a União Europeia.

Conforme previsto pelo Ato Único Europeu, o mercado comum veio de fato a ser constituído em 1º de janeiro de 1993. Com vistas a garantir as chamadas quatro liberdades (bens, serviços, pessoas e capital), mais de duzentas leis foram adotadas ou reformadas, versando sobre política tributária, regulação sobre serviços, qualificações profissionais e outras exigências que implicavam barreiras à circulação desses fluxos econômicos intra-bloco. A livre-circulação de algumas modalidades de serviços teve que ser adiada em razão da complexidade e de resistências locais à liberalização.

Em janeiro de 1995 a União Européia passou por mais um processo de alargamento, agora para incluir entre seus membros a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Pela segunda vez, a Noruega rejeitou o ingresso no bloco por meio de uma disputada consulta popular. A integração européia, assim, completaria os cinqüenta anos de existência com 15 membros e o interesse manifesto de vários outros de se juntarem a uma área de prosperidade econômica (ainda que de crescimento relativamente baixo, de custo de vida alto e desemprego considerável).

Na construção da institucionalidade européia, convém tomar nota do Tratado de Amsterdã, de 1997. Ainda que não seja central nas questões comerciais (todas basicamente encaminhadas antes disso), o Tratado de Amsterdã avançou ao definir regras sobre liberdade, democracia e direitos humanos no bloco. O acordo ainda ampliou temas sob o escopo do bloco, aprofundando a integração. Finalmente, o tratado lançou as bases para uma importante reforma nas instituições européias, o que veio de fato a ocorrer por meio do Tratado de Nice, assinado em 2001.

Em 1º de janeiro de 2002, num momento de grande simbolismo e de implicações práticas significativas, o euro, moeda comum, começou a circular entre 12 dos 15 membros da União Européia. Ao adotar a estratégia da integração em duas velocidades, o bloco admitia que alguns países optassem por não participar da chamada zona do euro, uma mudança importante na condução do processo integrativo. Outros países que não atendessem a critérios rígidos de gastos públicos, inflação, endividamento etc. tampouco poderiam ingressar na chamada zona do euro.

O aprofundamento da integração (com a moeda única) seguiu ocorrendo paralelamente ao processo de alargamento do bloco. Em maio de 2004, oito países da Europa Central e Oriental juntaram-se à União Européia, além de Chipre e Malta, fazendo dessa a mais ambiciosa ampliação do bloco europeu até o momento. O movimento em direção ao Leste europeu foi visto com ceticismo e preocupação por muitos, em função das disparidades econômicas entre a Europa dos 15 e os novos dez recém-ingressos no bloco. Ademais, a população expressiva de alguns países com da Polônia foi motivo de resistência de alguns, apreensivos com as implicações para o desemprego já alto na região. Assim, alterando significativamente a composição do bloco, em maio de 2004, Chipre, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Checa, passaram a ser membros da União Européia.

Um passo de grande importância para a integração européia foi dado em 2004, quando os 25 países da UE assinaram o Tratado que estabelece uma Constituição Européia. Após décadas de evolução do processo integrativo, os países membros do bloco conseguiram institucionalizar num único documento os compromissos dos países com o bloco, regular as

questões de processo decisório, definir obrigações básicas com proteção de direitos individuais nos países e, de forma geral, imprimir ordem à série de tratados que emendavam outros tratados adotados ao longo do tempo.

O chamado acervo comunitário, conjunto de obrigações dos membros definido em normas que foram sendo adotadas com o tempo, tornou-se excessivamente complexo. A Constituição da União Européia deve substituir os tratados anteriores, de forma ordenada e coesa, garantindo a supremacia do direito comunitário sobre as legislações nacionais, e trazendo maior segurança jurídica para a região. Pelas grandes implicações da Constituição para os países membros (como as decorrentes da criação de um Ministro Europeu de Relações Exteriores), o Tratado que estabelece a Constituição precisa ser ratificado por todos os membros antes de entrar em vigor. Em 2005, por meio de referendos nacionais, dois países recusaram-se a ratificar o tratado. Com o “não” de França e Holanda à Constituição Européia, a busca pelas ratificações foi suspensa, forçando uma reflexão na Europa sobre os limites do processo integrativo.

Ainda que no *front* do aprofundamento tenha havido hesitação, o alargamento apresentou um avanço previsto, com o ingresso de dois novos membros no bloco em 2007, Bulgária e Romênia. Croácia, Macedônia e Turquia seguem sendo candidatos para um futuro alargamento – sempre incerto, especialmente para os turcos.

De modo geral, pode-se afirmar que, apesar de bem-sucedida, a integração européia constitui um processo complexo, por vezes ambíguo, que foi marcado por momentos de entusiasmo, e outros de hesitação e mesmo de retrocesso.

Nos primeiros anos da integração, por exemplo, buscou-se estabelecer uma Comunidade Política Européia e uma Comunidade Européia de Defesa, mas a iniciativa não vingou por resistências nacionais. Os anos 1970 na Europa, num outro exemplo, tornaram-se conhecidos pelo período de “euroesclerose”, em que as dificuldades de fazer o bloco avançar eram bastante grandes. A crise da cadeira vazia, episódio envolvendo a França a respeito da política agrícola comum em 1965, também demonstra as resistências que a integração européia por vezes encontrou dentro de seus países membros.

Mais recentemente, a rejeição da Constituição Européia em pelo menos dois países membros demonstra de forma nítida a ausência de consenso sobre os limites da integração do bloco que, em linhas gerais, constitui o caso mais bem sucedido de integração de países soberanos da história recente.

A importância econômica e comercial da União Européia não pode ser negada. Em 2005, a Europa dos 25 totalizava um PIB de €10,844 trilhões. As disparidades entre o produto de países europeus, contudo, é brutal. Ao passo em que o PIB per capita da Alemanha em 2005 atingiu €38.475,50, o da Letônia foi de pouco mais de €5.500,00. Atualmente, cerca de 71,5% do produto da UE advém de serviços. Ainda que represente menos de 7% da população mundial (com

quase 460 milhões de pessoas), a UE é responsável por cerca de 1/5 das exportações e das importações mundiais (dados de 2005)⁵.

O comércio entre os Estados membros totaliza cerca de 2/3 de todo o comércio da União Européia, e contabiliza mais da metade do comércio de cada um dos então 25 membros⁶. Em alguns países, o total do comércio operado intra-bloco chega a cerca de 80%. Em Portugal, por exemplo, 79,9% do comércio exterior do país tem como destino / origem os membros da União Européia (percentual equivalente, por exemplo, na República Checa, na Eslováquia e em Luxemburgo). Esses fluxos comerciais, como se sabe, operam-se à margem das regras da OMC, e as negociações que deram ensejo a essas preferências tampouco são discutidas na esfera multilateral. A seção seguinte trata justamente de apresentar as relações do bloco europeu com o regime multilateral de comércio.

3.1.2 As relações do bloco europeu com o GATT/OMC

O Capítulo seguinte desta tese abordará o histórico das negociações do artigo XXIV do GATT e explorará seu conteúdo. Por ora, convém apenas ter em mente que a inclusão de um dispositivo sobre acordos preferenciais no GATT-1947 refletia, em grande medida, o fato de que tais arranjos existiam e que provavelmente seguiriam presentes na institucionalidade do comércio internacional. Alguns países europeus envidaram esforços para que acordos decorrentes de preferências coloniais fossem permitidos no regime multilateral e não-discriminatório que se conformava. Além disso, quando o GATT foi negociado, Bélgica e Holanda discutiam uma parceria que posteriormente veio a se constituir numa união aduaneira⁷. O GATT, assim, precisava acomodar essa realidade que lhe era pré-existente

Especificamente a respeito da integração européia, vale ter presente que quando se constituiu a CECA, em 1951, o GATT já existia e nele constava a cláusula que autorizava, mediante algumas condições, que as Partes Contratantes se desviassem do multilateralismo comercial para formarem blocos regionais. Com efeito, o artigo XXIV, com poucos acréscimos e esclarecimentos, pautou o tratamento jurídico do regionalismo no sistema multilateral de comércio desde suas origens, e antes mesmo da conformação do bloco europeu.

Nesse contexto, os negociadores tanto da CECA, quando da CEE e da Euratom, ao menos formalmente, levaram em consideração as obrigações que os seis países do bloco assumiram quando das negociações de Genebra que deram origem ao GATT. Com efeito, alguns trechos do acordo da CEE remontam ao GATT e guardam semelhança com seus conceitos e com os requisitos de compatibilidade⁸. Os acordos das três associações fazem inclusive referência expressa às obrigações que os países assumiram em função do GATT.

⁵ Vide WTO. Trade Policy Review. European Communities. Report by the Secretariat. WT/TPR/S/177. 22 January 2007.

⁶ Esses dados e os seguintes desta seção foram obtidos em: <http://europa.eu/abc/keyfigures/index_en.htm>. Acesso em: 27 janeiro 2007.

⁷ FINGER, J. Michael. GATT, Rules and Property Rights. In: ABEGAZ, Berhanu et al. *The Challenge of European Integration*. Oxford: Westview Press, 1994, p. 132.

⁸ Vide, em especial, o artigo 9º do Tratado de Roma.

Como uma experiência sem precedentes, significativa e estreitamente relacionada à liberalização comercial, a integração europeia criou desafios consideráveis para a participação do bloco na institucionalidade e no processo negociador do GATT. O fato é que, ao longo do tempo, foi se consolidando uma situação bastante inusitada, com a participação simultânea da Comunidade e dos membros da Comunidade no GATT/OMC – o que, como se pode imaginar, gerou algumas incertezas e ambigüidades.

Interessante, nesse sentido, é reproduzir o comentário de Pascal Lamy, ex-Comissário Europeu de Comércio e atual Diretor-Geral da OMC, sobre o tema. Segundo ele, “It may be logical, but rare indeed is the international system which not only accepts apparently diverging approaches to fundamental issues, but is designed specifically to accommodate them”⁹.

Convém igualmente ter sempre presente que o GATT não deu ensejo a um regime propriamente rígido. Baseado sobretudo na praxe que era construída entre seus membros, o arranjo flexível GATT contribuiu sensivelmente para que a acomodação do bloco no regime multilateral fosse possível. Igualmente, o interesse dos europeus em agir como bloco e o apoio por parte dos americanos a isso¹⁰ foram fatores fundamentais na construção positiva das relações entre a CEE/CE e o GATT/OMC.

O caráter nebuloso das normas sobre regionalismo no GATT, se por um lado contribuiu para discussões infundáveis entre seus membros a respeito da integração europeia, por outro lado permitiu que se tolerassem interpretações mais flexíveis sobre as exigências de compatibilidade, fazendo assim a participação da CEE/CE no processo multilateral menos turbulenta.

Para alguns, inclusive, a excessiva flexibilidade do GATT diante da iniciativa de integração europeia marcou de maneira substantiva a forma como o artigo XXIV seria percebido no regime ao longo dos anos, comprometendo-lhe a eficácia. Para Petersmann, por exemplo, a tolerância em relação à situação do bloco europeu no regime afetou não apenas a força do artigo XXIV, mas fez com que outros desvios das regras viessem a ser mais facilmente tolerados. Segundo o autor:

The decision of not pursuing the legal debates about the compatibility of the EEC Treaty with Art. XXIV in favour of ‘pragmatic’ solutions to ‘practical problems’ and the subsequent tolerance of alleged legal inconsistencies of the EEC’s agricultural and preferential policies with GATT law have been described as a turning point in the evolution of the GATT legal system, acting as an incentive for a number of ‘pragmatic departure’ from rules after 1958¹¹.

⁹ LAMY, Pascal. Stepping stones or stumbling blocks? the EU’s approach towards the problem of multilateralism vs. regionalism in trade policy. *World Economy*, 2002, p. 1399.

¹⁰ FINGER, J. Michael. *Op. cit.*, p. 137. Ainda que de início o apoio à integração europeia por parte dos americanos tenha tido fortes motivações geopolíticas, fato é que os EUA não opuseram resistência à participação do bloco europeu no GATT, ao contrário, apoiaram a iniciativa.

¹¹ PETERSMANN, Ernst-Ulrich. The EEC as a GATT Member: Legal Conflicts between GATT Law and the European Community Law. In: HILF, Meinhard; JACOBS, Francis; PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The European Community and the GATT*. Deventer: Kluwer, 1986, p. 40.

Feitas considerações de caráter mais geral, volta-se à análise da relação do bloco europeu com o GATT. Logo de início, as dificuldades ficaram evidentes quando se cotejou a CECA com as normas do GATT. O primeiro dos acordos que estava na base do mercado europeu não constituía nem um área de livre-comércio, tampouco uma união aduaneira, modalidades de ARCs permitidas pelo artigo XXIV. Por maiores que fossem as dúvidas sobre o conteúdo do artigo XXIV, era claro que um acordo que estabelecia um mercado comum tão-somente para carvão e aço (artigo 4º do Tratado da CECA) não preenchia um quesito importante do GATT, que se refere à cobertura do acordo preferencial sobre “substancialmente todo o comércio” dos países que o formam.

Diante disso, em 1952, os seis membros da CECA solicitaram suspensão parcial de suas obrigações perante o GATT, com base em previsão legal do Acordo (*waiver* definido pelo artigo XXV:5 do GATT), para que pudessem atingir os objetivos da CECA. Após constituído um Grupo de Trabalho para esse fim, as Partes Contratantes autorizaram a concessão do *waiver* em novembro de 1952¹². Entre as obrigações suspensas estava, naturalmente, a de estender a todos o tratamento mais favorecido concedido a alguma Parte Contratante do GATT nas áreas mencionadas (carvão e aço). Também com base nos princípios gerais estabelecidos na decisão do *waiver*, a Alta Autoridade da CECA passaria a participar diretamente das rodadas subseqüentes de liberalização comercial (Genebra (1956), Rodada Dillon (1960/61) e Rodada Kennedy (1964/67)), tratando das matérias incluídas em seu escopo.

Ainda durante as negociações para a formação da CEE, em 1956 os seis países europeus garantiram publicamente às demais Partes Contratantes do GATT que o Tratado da CEE lhes seria notificado conforme previsão legal do GATT¹³. Em março de 1957, um representante do grupo dos países europeus dirigiu-se às Partes Contratantes para garantir a conformidade do Tratado da CEE com o GATT, conferindo “the firm assurance (...) that as long as the Six would remain Contracting Parties to the General Agreement they would scrupulously observe their obligations under this Agreement”¹⁴.

Antes de prosseguir, convém fazer breve exposição sobre as competências e a condução da política comercial do bloco europeu. Por pretender constituir um mercado comum, o Tratado de Roma já estabeleceu uma Política Comercial Comum, impedindo que cada membro, individualmente, definisse os próprios parâmetros de relacionamento com terceiros Estados sob o ponto de vista comercial.

Nesse contexto, a Comissão Européia foi incumbida do poder de negociar e concluir tratados comerciais (artigo 113 do Tratado CEE). O dispositivo já indicava que a Política Comercial Comum deveria ser baseada em princípios uniformes, particularmente no que diz

¹² O documento pode ser visto em GATT. SR 7/17. 12 November 1952. Vide também GATT. L/56. 18 November 1952. Interessante, por fim, é a nota da Secretaria Executiva do GATT que sumaria os aspectos jurídicos relativos à concessão do *waiver*. GATT. L/17. 24 September 1952. Os documentos do antigo GATT estão, em boa parte, disponíveis no site da OMC.

¹³ O Tratado de Roma foi de fato apresentado ao GATT em abril de 1957, nos parâmetros legais (vide GATT. L/262. 27 April 1957).

¹⁴ PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *Op. cit.*, p. 34.

respeito à alteração de tarifas, conclusão de acordos comerciais, liberalização comercial etc. Havia também previsão de que a Comissão submetesse ao Conselho propostas sobre a implementação da Política Comercial Comum, num processo decisório complexo.

Em linhas gerais, as competências e atribuições então definidas foram mantidas até os dias de hoje (com a ressalva importante de que passou a haver obrigatoriedade de consentimento do Parlamento Europeu para aprovação desses acordos comerciais). Assim, ao longo de toda a história do relacionamento entre CEE/CE e GATT/OMC, o bloco europeu foi representado nas negociações comerciais pela Comissão Europeia, que detinha o poder de negociar e concluir acordos comerciais em nome dos países membros, em consultas com o Conselho (responsável inclusive por autorizar a abertura de negociações comerciais).

Já em 1960, a partir da Rodada Dillon (1960/61), a Comissão Europeia passou ela mesma a participar regularmente das negociações comerciais do GATT. Uma vez que os membros da CEE mantinham seu status legal diante do GATT, a participação da CEE nas negociações era um tanto ambígua. Ainda que houvesse o precedente da participação da CECA nas negociações, para essa Comunidade havia o *waiver* (que inclusive autorizava a participação nas tratativas) e, ademais, suas competências eram claramente definidas em torno de carvão e aço.

A CEE, a seu turno, tinha abrangência muitíssimo maior e o poder de atuação da Comissão era também bastante amplo de acordo com o Tratado de Roma. Não se cogitou de concessão de *waiver* para a então CEE porque seus membros alegavam a compatibilidade do bloco com o regime. Ademais, em razão da abrangência do bloco, a concessão do *waiver* seria equivalente à exclusão de seus membros do regime do GATT, o que não faria sentido politicamente. Mudanças no regime europeu em função do GATT tampouco eram cogitadas. Era necessário, assim, buscar acomodar os interesses políticos na estrutura e na dinâmica do GATT o que, conforme notado, foi facilitado pelo caráter pouco institucionalizado do regime nas suas primeiras décadas de funcionamento, pelo apoio político dos EUA e pela ambigüidade das normas sobre o tema.

Por vezes, os acordos negociados no âmbito do GATT eram concluídos pela Comissão em nome da CEE/CE, por vezes os firmavam a CEE/CE e seus Estados membros¹⁵. Segundo Petersman, a *double membership* da CEE/CE e de seus países membros no GATT nunca deu margem a grandes polêmicas jurídicas. Segundo o autor, “[t]he institutional evolution of GATT itself and the participation of the EEC within GATT are examples of the successful creation in GATT practice of all necessary institutions and procedures in spite of the lack of express treaty provision”¹⁶. A CEE nunca foi formalmente incluída como Parte Contratante do GATT e, por sua vez, os

¹⁵ A diferença de tratamento em grande medida remota às discussões internas na CEE/CE sobre o limite das competências da Comissão Europeia. Nos casos em que o conteúdo do acordo versasse sobre temas que escapavam do mandato negociador da Comissão, havia a tendência de que os membros também assinassem o texto acordado. Ao longo do tempo, vale notar, a Comissão empreendeu esforços em prol de uma interpretação ampla do artigo 113 do Tratado de Roma, que lhe conferia poderes para negociar e concluir tratados comerciais.

¹⁶ PETERSMAN, Ernst-Urlich. *Op. cit.*, p. 37.

participantes do regime nunca regularam o status jurídico da CEE, como fizeram com a CECA por meio do *waiver* concedido em 1952.

De toda forma, apesar da tolerância que marcou a posição dos participantes do GATT com a integração europeia, quando de fato se constituiu a CEE logo foi estabelecido (em outubro de 1957) um Comitê encarregado de examinar o Tratado de Roma, bem como o Tratado da Euratom, à luz dos dispositivos relevantes do GATT e “to consider the most effective methods of implementing the inter-related obligations which the six Governments had assumed under these instruments”¹⁷.

O Comitê constituiu quatro subgrupos para examinar as previsões do Tratado CEE relativas (i) a tarifas, (ii) ao uso de restrições quantitativas, (iii) ao comércio de produtos agrícolas e (iv) aos acordos preferenciais entre esses membros e outros parceiros. Esses subgrupos, além de um criado para examinar o Euratom, apresentaram seus relatórios em novembro de 1957, sem que houvessem chegado a conclusões definitivas a respeito dos instrumentos avaliados.

Os debates revelaram divergências consideráveis entre os membros dos grupos a respeito do conteúdo das obrigações do artigo XXIV. Além disso, havia indefinições sobre a política agrícola europeia e sobre a tarifa externa comum que dificultavam resultados conclusivos dos subgrupos. O trabalho de revisão dos textos continuou até novembro do ano seguinte, quando então as Partes Contratantes admitiram que “the examination of the Rome Treaty with Art. XXIV (...) and the discussion of the legal questions involved in it could not usefully be pursued at the present time”¹⁸. Fato é que, iniciada a avaliação desses instrumentos no ano de constituição da CEE (1957), nunca chegou a haver manifestação definitiva do GATT/OMC sobre sua compatibilidade com o regime multilateral de comércio.

Por anos, a CEE, por meio da Comissão, participou de negociações com as demais Partes Contratantes do GATT, que buscavam compensações pelos alegados prejuízos comerciais que lhes tinham sido gerados pela formação do bloco europeu. Com efeito, a tarifa externa comum do bloco veio a ser definida, em regra, por meio da média aritmética simples das tarifas dos Estados membros. Conseqüentemente, a tarifa de alguns membros do grupo, para certos produtos, veio a ser maior que a aplicada antes da união aduaneira, o que deu margem à renegociação de direitos prevista no artigo XXIV do GATT¹⁹.

As inquietações sobre a compatibilidade do bloco europeu com GATT aumentavam com o passar do tempo, principalmente à medida que novos países agregavam-se ao bloco e em que este passava a aprofundar a cooperação existente. O Grupo de Trabalho constituído pelo GATT para avaliar a compatibilidade do alargamento europeu de 1973 com as regras do regime não

¹⁷ GATT. Committee on the Treaty establishing the European Economic Community. W.12/14. 1 November 1957.

¹⁸ Vide GATT. The Rome Treaties. Statement of Conclusions for Approval by the Contracting Parties. W.13/49. 18 November 1958. GATT. Summary Record of the Fifteenth Meeting. SR.13/15. 19 November 1958.

¹⁹ A dificuldade nas negociações pode ser ilustrada pela chamada “*chicken war*”: os EUA entenderam que não haviam sido suficientemente compensados pelo aumento da alíquota aplicável às importações de frango pela Alemanha. Uma retaliação agressiva por parte dos americanos entre 1962 e 1963 fez com que o incidente se tornasse conhecido justamente por “*chicken war*”. PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *From the GATT to the WTO: the European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press, 1995, p. 24.

logrou atingir uma conclusão. Em 1982, os EUA acionaram o sistema de solução de controvérsias do GATT contra a CE, demonstrando insatisfação com os chamados Acordos Mediterrâneos, por meio dos quais o bloco concedia preferências comerciais a determinados países²⁰. Esse episódio é considerado como divisor de águas na tolerância dos americanos em relação ao bloco europeu. Com o contencioso, os EUA deixavam claro que a condescendência em relação especialmente aos acordos do bloco europeu com outros países não era irrestrita.

As divergências sobre o tema e a insatisfação de alguns participantes do GATT com o regime europeu ficaram evidenciadas no relatório do Grupo de Trabalho criado para avaliar a acessão da Grécia ao bloco, no início dos anos 1980. Apesar de o resultado do exame não ter sido conclusivo, o conteúdo do relatório reflete o ânimo de algumas Partes Contratantes do GATT²¹.

Muito embora o representante da CE tenha alegado que as tarifas gregas passariam de 18% *ad valorem* em média para 4% (ou 6%, se considerados os produtos de petróleo), isso não foi suficiente para as demais Partes Contratantes do GATT se convencerem de que o arranjo não lhes seria prejudicial. Alegou ainda o representante da CE que o número de tarifas consolidadas da Grécia triplicaria, e que mais da metade das linhas tarifárias do país seriam consolidadas em zero. Nada disso bastou para que o bloco obtivesse o aval dos membros do Grupo de Trabalho²². Sobretudo, argumentaram que a Política Agrícola Comum se estenderia à Grécia, criando uma série de novas barreiras e artificialidades para o comércio internacional nesse setor.

Um dos países do Grupo de Trabalho destacou que a falta de consenso entre os membros a respeito da compatibilidade da acessão grega ao bloco europeu não seria surpresa, uma vez que não tinha sido possível uma avaliação conclusiva seja do próprio bloco europeu (CEE), seja do primeiro alargamento do bloco, em 1972-73. De fato, se uma das críticas centrais dos membros do Grupo de Trabalho dizia respeito à incidência da PAC sobre a Grécia, o fato de nunca ter sido feita uma avaliação conclusiva da PAC no contexto da CEE prejudicava a avaliação da acessão grega.

Sob esse aspecto, as preocupações de um participante do regime vieram a se confirmar: “One could therefore hardly conclude that any further EC accession agreements could be judged to be in conformity with the GATT”. Expresso no início dos anos 1980, o receio acabou se confirmando e, de fato, nunca se chegou a uma avaliação definitiva sobre quaisquer dos alargamentos da integração europeia. O relatório sobre este alargamento europeu, que ao final concluiu apenas que não fora possível chegar a uma conclusão sobre tema, expressa literalmente o desapontamento dos membros do Grupo de Trabalho sobre o tratamento do regionalismo no regime multilateral.

Apesar de todos os questionamentos jurídicos que a integração europeia poderia gerar e de todos os receios econômicos relacionados à formação do bloco, não havia condições

²⁰ CEE – produtos cítricos, L/5776.

²¹ GATT. Accession of Greece to the European Community. Report of the Working Party. L/5453. 28 January 1983.

²² Os membros do Grupo de Trabalho alegavam que a Grécia estava usando tarifas consolidadas ao invés das aplicadas como instrumento de comparação, o que não seria correto.

políticas para que as Partes Contratantes do GATT condenassem o processo de integração europeu. O resultado, com efeito, não interessaria às partes do sistema multilateral de comércio, em especial aos europeus e aos EUA. Tampouco seria conveniente àqueles interessados em eventualmente participar do bloco europeu ou mesmo estabelecer seus próprios arranjos regionais. Conforme nota Hudec, “the very size and importance of the EC adventure make it unrealistic to expect that permission for its existence had to depend upon conformity with these rules. The EC was the cornerstone of a new North Atlantic foreign policy, as important as the GATT itself”²³.

Divergências internas na CEE a respeito do sistema multilateral de comércio puderam ser observadas ao longo do tempo – e seguirão existindo. O lançamento da Rodada Uruguai ilustra o assunto. Com efeito, a perspectiva de inclusão de novos temas na agenda fez a CEE mais inclinada a apoiar o início de uma nova rodada, apesar dos receios de que a reabertura das negociações pudesse trazer dificuldades para sua política agrícola comum (e, neste ponto, a resistência era sobretudo francesa).

Os mais interessados nas negociações, contudo, tiveram que enfrentar resistência oposta pelos países recém-ingressos na CEE, especialmente Portugal e Espanha, que se juntaram ao bloco em 1986. Após promoverem abertura econômica significativa para ingressar no mercado europeu, esses países estavam pouco dispostos a fazer novas concessões (especialmente no plano multilateral)²⁴. Superadas as dificuldades sobretudo em função do interesse na liberalização do comércio de serviços, a CEE juntou-se aos EUA para arregimentar apoio para uma nova rodada.

Não apenas entre os membros da CEE/CE havia divergências sobre as negociações multilaterais, mas ao longo do tempo foram sendo evidenciadas diferenças entre os membros do bloco e a Comissão Européia. Em particular, houve bastante discussão sobre os limites da competência da Comissão Européia na negociação e conclusão de acordos comerciais, especialmente a partir da Rodada Tóquio. Durante a Rodada Uruguai, por exemplo, um momento bastante tenso nas relações entre a Comissão e os membros do bloco foi a negociação do Acordo de Blair House sobre agricultura em 1992. Conforme nota Billet, o acordo entre a CE e os EUA foi negociado de forma autônoma pela Comissão, praticamente à margem do controle dos Estados membros. O resultado, contudo, mostrou-se inaceitável para a França, que conseguiu reunir o apoio de alguns Estados membros para forçar a Comissão a renegociar o acordo²⁵.

Apenas em dezembro de 1993, foi possível um acordo definitivo entre EUA e CE sobre agricultura. O novo documento de fato veio a flexibilizar a versão anterior do Acordo de Blair House, negociado – segundo a França – de maneira inadmissível pela Comissão Européia em nome dos Estados membros. Resolvidas as divergências entre os dois principais atores do regime, a Rodada Uruguai logo teve seu desfecho.

²³ HUDEC, Robert. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York: Praeger, 1975, p. 195-196.

²⁴ PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *Op. cit.*, p. 45 e ss.

²⁵ BILLIET, Stijn. From GATT to the WTO: the internal struggle for external competences in the EU. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 05, 2006, p. 903.

Tendo participado das negociações da Rodada Uruguai em nome da Comissão Européia, Hugo Paemen trata do tema a partir da perspectiva do bloco:

Well aware of the dangers they were facing, the Americans showed that they had no doubts about where their priorities lay. They resolved to devote all their efforts to ensuring that services would be included in the new round of negotiations. Having no option but to compensate and counterbalance, the European Community evolved its own tactics, necessarily more complicated because of its structure. Its prime concern was 'limit the damage' in agriculture. At the same time, it would have to find some way of obliging the Japanese to open up their market for goods in order to have something to offer France in return for potential agriculture concessions. As for the new round's grand design – the extension of the multilateral system to services – Europe, the world's foremost exporter of services, decided to leave it to the U.S. to make the running²⁶.

Ao longo de toda a Rodada Uruguai, a CEE participou ativamente das negociações e o fez de maneira coesa. Apesar de as divergências internas do bloco serem razoáveis, no âmbito multilateral as posições eram defendidas pela Comissão como tradução do interesse comunitário. A articulação entre a CEE, como bloco, e os EUA constituiu a engrenagem principal que determinou o andamento das negociações e moldou o resultado final da Rodada Uruguai.

Tal era a complexidade dos acordos resultantes da Rodada Uruguai e tamanha era a divergência a respeito dos limites de atuação da Comissão, que o tema acabou por ser levado à Corte Européia de Justiça. Num parecer consultivo emitido em novembro de 1994, a Corte manifestou entendimento de que a Comissão de fato tinha competência para assumir compromissos de liberalização comercial em nome dos Estados membros. A Política Comercial Comum, de responsabilidade da Comissão (em conjunto com o Conselho), contudo, não era ampla o suficiente para atingir propriedade intelectual e alguns modos de prestação de serviços (os que não envolviam movimento transfronteiriço). Diante disso, a Corte entendeu que tanto o TRIPs quanto o GATS deveriam ser assinados em conjunto tanto pela Comissão Européia, quanto por seus Estados Membros (por serem, neste sentido, "*mixed agreements*"). Os demais acordos deveriam ser concluídos apenas pela Comunidade Européia, representada pela Comissão²⁷.

Concluídas as negociações da Rodada Uruguai, a Comissão enviou exposição de motivos ao Conselho, com vistas à obtenção do aval para conclusão do processo. No memorando enviado ao Conselho, a Comissão reiterava que tanto a Comunidade Européia quanto seus Estados seriam membros da OMC, participando de seus órgãos e atividades da mesma maneira como

²⁶ In: PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *Op. cit.*, p. 49.

²⁷ Opinion of the Court of 15 November 1994 (Opinion 1/94). Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty. Segundo a Corte, particularmente 'consumption abroad', 'commercial presence' e 'presence of natural persons' não estariam cobertos pela Política Comercial Comum. Vide ECJ, Opinion 1/94 em <www.europa.eu.int>. Segundo o site da EU, "[t]he scope of the common commercial policy, as defined by Article 133, has been interpreted very broadly by the Court of Justice. However, it does not cover international negotiations and agreements relating to services and intellectual property, two areas being discussed within the WTO. The Council can nevertheless extend the scope of Article 133 to include these areas by unanimous agreement following consultation of the European Parliament".

vinham atuando no âmbito do GATT. O documento também indicava que as posições tomadas pela Comissão seriam resultantes de reuniões de coordenação entre ela e os membros da CE. Se houvesse divergências incontornáveis, a Comunidade levaria o assunto ao chamado Comitê 113 (número do artigo do Tratado de Roma que indica a competência da Comissão para Política Comercial Comum) ou mesmo para o Conselho de Ministros, se fosse necessário. O documento informava também que os membros da CE poderiam expressar suas visões na OMC, desde que estivessem alinhadas com a posição da Comissão Europeia. Finalmente, a respeito do processo decisório, o documento também indicava que a Comissão votaria em nome dos Estados membros da CE como um único bloco²⁸.

O Conselho, a seu turno, ademais de aprovar os textos finais da Rodada Uruguai, encaminhou os documentos para a aprovação do Parlamento Europeu. Apesar do pouco tempo para a avaliação e da mudança na composição que pela qual o Parlamento havia acabado de passar, o órgão emitiu rapidamente sua aquiescência em relação aos textos legais (em dezembro de 1994, de modo a viabilizar a entrada em vigor dos acordos no início de 1995)²⁹.

O Acordo constitutivo da OMC, adotado ao final da Rodada Uruguai, prevê que tanto a Comunidade Europeia quanto os seus Estados são membros da Organização (artigo XI). No que diz respeito ao processo decisório, o Acordo prevê que a Comunidade Europeia tem tantos votos quantos forem os seus membros (participantes da OMC, naturalmente). O voto da Comunidade Europeia, assim, é expresso pela Comissão e tem o peso do número de membros do bloco (artigo IX).

Mesmo concluída a Rodada Uruguai, as negociações entre os membros da CE, e entre eles e os órgãos comunitários a respeito do sistema multilateral de comércio são permanentes e ainda pouco institucionalizadas. Houve ao longo do tempo algumas tentativas de se definir um Código de Conduta, especialmente para institucionalizar um mecanismo permanente de consultas entre a Comissão e os membros a respeito das negociações na OMC e para tratar da participação desses países nos procedimentos da Organização. Mais recentemente, em junho de 2000 em Nice, tentou-se aprovar um *Protocol on Arrangements for Participation by the European Union (European Community and Member States) in WTO Proceedings*. Até o momento não foi possível a construção de uma proposta que obtivesse consenso a esse respeito. Como observa Koutrakos, “rather than functioning on the basis of clearly pre-determined principles, the Community and the Member States manage their participation in WTO on the basis of ad hoc procedural arrangements”³⁰.

3.1.3 As relações do bloco europeu com o mundo: as preferências comerciais europeias e o sistema multilateral de comércio

²⁸ Sobre o tema vide KUIJPER, Pieter. The Conclusion and Implementation of the Uruguay Round Results by the European Community. *European Journal of International Law*, n. 06, 1995, 222-244.

²⁹ Idem.

³⁰ KOUTRAKOS, Panos. *EU International Relations Law*. Portland: Hart Publishing, 2006, p. 178.

É correto ter presente que o regionalismo europeu não apenas estabeleceu preferências comerciais entre seus membros, mas também conformou vínculos que ligam o bloco a outros arranjos comerciais e outros países, definindo novas preferências comerciais tendo o próprio bloco europeu como um dos pólos desta relação. Por dizer respeito diretamente ao tema desta tese, o fenômeno também será brevemente explorado aqui. Assim, quando se estuda UE, regionalismo e OMC, é importante também considerar os arranjos preferenciais que os europeus vêm estabelecendo, e que na verdade antecedem a própria criação da CEE.

Em particular, França, Bélgica, Itália e Holanda, todos membros fundadores da CEE, têm histórico consolidado de concessão de vantagens comerciais a determinados parceiros. Durante as negociações do Tratado de Roma, de 1957, esses quatro países asseguraram a continuidade das práticas e, mais, fizeram com que elas se tornassem “comunitárias”, e não mais nacionais.

Novamente, sob o aspecto jurídico-institucional, houve uma tolerância razoável das Partes Contratantes do GATT com os esquemas preferenciais europeus. Segundo Petersmann, “[t]he ‘pragmatic’ tolerance previously shown by the GATT Contracting Parties in regard to the legal compatibility of the EEC Treaty and the subsequent EFTA Treaty with Art. XXIV contributed to the EEC’s decision to invoke Art. XXIV as the legal basis for its worldwide network of preferential trade agreements concluded during the 1960s and 1970s with altogether some 100 countries”³¹.

Nenhum dos vários Grupos de Trabalho estabelecidos para avaliar a compatibilidade dos acordos com as normas do GATT chegou a alguma posição definitiva a esse respeito. Ademais da ambigüidade das normas e da sensibilidade política do tema, há que se reconhecer que o interesse (ainda que não manifesto) de vários membros do GATT em acordos preferenciais com a CEE (e mesmo com outros parceiros) nunca permitiu que fossem tomadas medidas mais enérgicas quanto à proliferação desses arranjos da Comunidade.

A política do estabelecimento de uma rede de arranjos preferenciais tendo a UE como centro irradiador desses vínculos segue em vigor e tem se intensificado a partir dos anos 1980 e em especial dos anos 1990, fortalecendo a tendência da chamada nova onda de regionalismo e a difusão do modelo *hub-and-spokes*. A partir da segunda metade dos anos 1990, por exemplo, o bloco europeu formou acordos de livre-comércio com África do Sul, México, Chile, Croácia, Macedônia, Jordânia, Tunísia, Israel, Marrocos, Egito, Líbano, entre outros³². Ao mesmo tempo, a UE negocia vários outros acordos desse tipo, inclusive com blocos regionais, como o Mercosul. Em abril de 2007, autorizou-se a Comissão a negociar acordos de livre-comércio com a Índia, a Coreia e com a ASEAN³³.

Essa estratégia, ainda, desenvolve-se paralelamente ao processo de alargamento do grupo que, a rigor, expande para outros países o tratamento discriminatório que o bloco oferece a seus membros. Ademais do alargamento recente que incluiu dez novos membros no regime, em

³¹ PETERSMAN, Ernst-Ulrich. *Op. cit.*, p. 37 e ss.

³² LAMY, Pascal. *Op. cit.*, p. 1399.

³³ Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/asean/pr230407_en.htm>. Acesso em: 24 abril 2007.

2007 ingressaram no bloco a Romênia e a Bulgária, fazendo com que a UE conte hoje com 27 países.

A complexidade dos arranjos preferenciais estabelecidos pelos europeus foi admitida por Pascal Lamy, em 2002, quando era Comissário de Comércio da União Européia. A tabela abaixo, apresentada num artigo do atual Diretor-Geral da OMC, esquematiza esses arranjos europeus:

Arranjos preferenciais estabelecidos pela União Européia		
Tipo de regime comercial	Nome do acordo	Países envolvidos
a) Mercado único	European Economic Area	Islândia, Noruega e Liechtenstein
b) União aduaneira		Turquia, Andorra e San Marino
c) Área de livre-comércio		Suíça, Israel, Chipre, Malta, África do Sul, México, Chile, Croácia, Macedônia, Marrocos, Autoridade Palestina, Ilhas Faroe
d) Acordos de Parceria e Cooperação (tratamento de cláusula da nação mais favorecida)		Rússia e outros ex-soviéticos
e) Preferências contratuais não-recíprocas	Acordos Mediterrâneos, Lomé / Cotonou (1ª geração)	Algeria, Egito, Jordânia, Líbano, Síria e países africanos, caribenhos e do Pacífico
f) Preferências autônomas não-recíprocas	Sistema Geral de Preferências e regime "Western Balkans"	Outros países em desenvolvimento (SGP) e Albânia, Bósnia e Iugoslávia
g) Apenas cláusula da nação mais favorecida		Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Estados Unidos, Coréia etc.

Diante dessa rede de relações que a UE estabeleceu ao longo do tempo, não surpreende o comentário de Pascal Lamy: observa ele que antes de a UE contar com uma política externa e de segurança comum, os acordos preferenciais eram o principal instrumento de política

externa do bloco³⁴. E pode-se afirmar que a estratégia segue sendo empregada, mesmo com a coordenação de esforços para o relacionamento externo da UE.

Convém fazer esclarecimentos sobre dois dos arranjos preferenciais europeus, pela importância que detêm: os acordos com os países africanos, caribenhos e do Pacífico (ACPs) e o Sistema Geral de Preferências (SGP).

a) Parceria entre União Europeia e Países ACPs

³⁴ LAMY, Pascal. *Op. cit.*, p. 1401.

Desde 1964 o Grupo de Países Africanos, Caribenhos e do Pacífico (ACPs) estabeleceu relações privilegiadas com o bloco europeu. Os acordos, na verdade, refletem vínculos históricos, já que vários desses países haviam sido no passado colônias dos países europeus. Diversos acordos foram sendo adotados e revisados ao longo dos anos, estabelecendo um quadro institucional para a cooperação entre esses países e os membros da hoje União Européia. O conteúdo desses acordos é bastante abrangente e atualmente inclui questões como, por exemplo, armas de destruição em massa e o Tribunal Penal Internacional.

Sob o ponto de vista desta tese, interessa registrar que no quadro jurídico-institucional da cooperação bloco europeu-ACPs a concessão de preferências comerciais sempre esteve presente. Em 1964, assinou-se o primeiro dos instrumentos da parceria, a Convenção de Yaoundé, que foi seguida por quatro Convenções de Lomé, sendo que a última expirou em 2000. Em função disso, adotou-se em 2000 o Acordo de Cotonou, cuja última revisão foi aprovada pelo Conselho Europeu em junho de 2005. O Acordo de Cotonou estabelece o marco geral da cooperação entre ACPs e UE por vinte anos, e deve ser revisado a cada cinco.

O novo instrumento avança em relação aos anteriores à medida que amplia sensivelmente o escopo da cooperação, antes baseada especialmente na concessão de preferências comerciais unilaterais aos ACPs. Essas preferências, todavia, seguem existindo. Segundo o Acordo de Cotonou, contudo, novos acordos comerciais entre UE e ACPs devem ser negociados (e de fato as negociações iniciaram-se em 2003). A expectativa é de que o comércio seja liberalizado nos dois sentidos, encerrando o sistema de preferências comerciais concedidas em base não-recíproca para os ACPs. Há contudo previsão para que o sistema atual siga em vigor durante um período transitório até, no máximo, janeiro de 2008. Os atuais ACPs incluem o número expressivo de 78 países³⁵.

Atendendo aos interesses dos países ACPs, por ocasião do lançamento da Rodada Doha, foi aprovado um *waiver* para acomodar juridicamente o Acordo de Cotonou no marco normativo da OMC³⁶. A decisão garante o tratamento privilegiado às importações provenientes dos ACPs feitas pela UE, eximindo-a portanto de conferir tratamento de nação mais favorecida aos demais membros da OMC. O *waiver* encerra-se em 1º de janeiro de 2008, justamente quando expira o prazo definido no Acordo de Cotonou³⁷.

³⁵ Vide: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s05032.htm>>. Acesso em: 24 abril 2007.

³⁶ Sobre a compatibilidade desses acordos preferenciais com as normas da OMC, vide por exemplo: HUBER, Jürgen. The Past, Present and Future ACP-EU Trade Regime and the WTO. *European Journal of International Law*, v. 11, n. 02, 2000, p. 427-438. Ainda, consulte-se MATAMBALYA, Francis; WOLF, Susanna. The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible. *Journal of World Trade*, v. 35, n. 01, 2001, p. 123-144.

³⁷ Vide WTO. Doha WTO Ministerial 2001: The ACP-EC Partnership Agreement. WT/MIN(01)/2001. 14 November 2001.

Apesar de o volume de comércio operado por essas linhas preferenciais não ser muito expressivo em termos absolutos, vale considerar a importância econômica desses arranjos para os 78 países não-europeus que compõem o bloco. À exceção de armas, praticamente tudo que esses países exportam para a UE é isento de imposto de importação. Ademais, sob o ponto de vista institucional, a teia de relações paralelas ao regime multilateral é bastante densa: são 78 países de um lado e 27 de outro que operam relações comerciais à margem do regime multilateral. Isso, de fato, não é desprezível sob o ponto de vista desta tese.

b) Sistema Geral de Preferências da União Européia

Passa-se agora a fazer alguns esclarecimentos sobre o Sistema Geral de Preferências (SGP) da União Européia, que também é um regime operado à margem do regime multilateral de comércio (ainda que com o consentimento expresso de seus membros). O SGP, existente desde os anos 1970, consiste num conjunto de preferências comerciais que países desenvolvidos concedem unilateralmente a países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Assim, o SGP é discriminatório à medida que os benefícios concedidos a esses países não se estendem aos demais membros da OMC (ou à medida que as vantagens são distintas mesmo entre os beneficiários do regime). Vale ter presente que não apenas a União Européia, mas também os EUA e alguns outros países têm seus próprios SGPs.

O atual SGP europeu, vigente entre 2006 e 2008, contempla mais de 170 países beneficiários³⁸. Nem todos os produtos desses países são privilegiados pelo tratamento mais favorável que o concedido pela tarifa externa comum da União Européia. Produtos sensíveis para a indústria européia ou produtos agrícolas, por exemplo, não se beneficiam do regime. Brasil, Índia, China e Indonésia, por exemplo, países em desenvolvimento mas em melhores condições que outros da lista, têm mais produtos excluídos do tratamento preferencial do SGP europeu.

De toda maneira, a cobertura desse regime comercial é considerável. E, novamente, quando se tem em conta a preocupação com o arranjo institucional do comércio mundial, um regime como o SGP precisa ser levado em consideração. Trata-se de um sistema paralelo ao multilateral que vincula, de um lado, os 27 europeus e, de outro, quase 170 outros países. De fato, a maior parte do comércio que se opera entre esses grupos de países não se dá de acordo com as regras do SGP mas sim, em princípio, com as regras e tarifas acordadas no plano multilateral, já que as exportações européias para os beneficiários não têm vantagens especiais (apenas as exportações dos países beneficiários para o bloco europeu). Ainda assim, o fluxo comercial no sentido países em desenvolvimento-bloco europeu opera-se em grande medida sob condições que não as da OMC. Ademais, as negociações relativas ao SGP ocorrem de forma relativamente desconectada das tratativas multilaterais (ou, ao menos, sem a participação dos demais membros do regime multilateral).

³⁸ Sobre o atual SGP da UE, vide European Union. Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r11020.htm>>. Acesso em: 24 janeiro 2007.

O atual SGP europeu prevê três subsistemas. A depender de onde o país se enquadrar, variam as vantagens. Há o dito “regime geral do SGP”. Existe um regime especial de incentivo ao desenvolvimento sustentável e à boa governança, que é focado em países dito vulneráveis e substitui o subregime anterior que era voltado ao combate à produção e ao tráfico de drogas (chamado *Drugs Agreement*). Nessa categoria incluem-se atualmente Bolívia, Colômbia, Equador, Costa Rica, Venezuela, Peru etc. Esses países têm a obrigação de ratificar e implementar algumas convenções de direitos humanos e de meio ambiente, além de adotar princípios de boa governança (para coibir lavagem de dinheiro, por exemplo). Há finalmente um regime especial para países de menor desenvolvimento relativo. Para os países incluídos nessa última categoria, há uma isenção integral do imposto de importação de tudo o que puderem exportar para a UE, com exceção de armas e munição³⁹.

Não há dúvida de que o SGP tem sido empregado tanto pela UE, como também pelos EUA, deve-se dizer, como instrumento de barganha para promover seus interesses em países menos desenvolvidos. Há uma vasta agenda não-comercial por trás das concessões “unilaterais” e “não-condicionais” que marcam (ou deveriam marcar) o SGP. Ainda, nesse sentido, a criação de subsistemas dentro do SGP contribui enormemente para que ele, que deveria ser “*generalized*”, seja empregado como mecanismo de incentivo e punição para países menos desenvolvidos, que vivem sob constante ameaça de serem reclassificados ou excluídos do regime⁴⁰. Esse exemplo ilustra como ARCs podem ser empregados para outros objetivos que não estritamente comerciais, tema que é retomado no Capítulo 05.

Tendo em mente, assim, as linhas gerais do SGP, convém brevemente discorrer sobre a forma como o regime, preferencial por definição, pôde ser acomodado no sistema multilateral de comércio. O SGP, como observado, foi criado na década de 1970, a partir de um entendimento entre a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), de viés desenvolvimentista, e os países desenvolvidos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar de definidas as linhas gerais de preferências não-recíprocas e não-condicionais a países menos desenvolvidos, não se adotou um regime único, cabendo portanto a cada país que concede o benefício estabelecer suas regras para operar o sistema.

A maneira de acomodar o SGP na institucionalidade do GATT foi via concessão de um novo *waiver*, para que se superasse a incompatibilidade entre o artigo I, relativo à nação mais favorecida, e os SGPs que viessem a ser constituídos, que beneficiariam apenas parte dos membros do regime multilateral. Em 1971, as Partes Contratantes do GATT concederam um *waiver*

³⁹ Sendo uma concessão unilateral, a UE atribui-se o direito de suspender as vantagens do SGP aos países beneficiários, caso entenda que as condições previstas não estejam sendo cumpridas. A violação sistemática dos tratados que os países têm que ratificar ou a prática estabelecida do tráfico de drogas pode levar à suspensão dos benefícios que um país usufrua. Há também previsão geral de salvaguarda, que consiste na possibilidade de a UE restaurar o imposto de importação caso o regime cause dificuldades para a indústria doméstica de produtos similares.

⁴⁰ Para uma boa análise nesse sentido, veja-se SCHAFFER, Gregory; APEA, Ivonne. Institutional Choice in the Generalized System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? Law and Politics of Rights. *Journal of World Trade*, n. 39, v. 06, 2005, p. 977-1008.

para o SGP por dez anos⁴¹. O período de dez anos foi eliminado em decisão posterior das Partes Contratantes do GATT, que em 1979 adotaram a chamada “Cláusula de Habilitação”⁴². Trata-se com mais detalhes deste instrumento no Capítulo 04. Por ora, é importante ter presente que, no momento de criação da OMC, a Cláusula de Habilitação foi formalmente incluída entre seus documentos jurídicos. Assim, o *waiver* em relação ao SGP foi incorporado ao marco regulatório da OMC e, em princípio, sem data para expirar (apesar de que os *waivers* deveriam ser concedidos por tempo determinado)⁴³.

3.1.4 Influências do bloco europeu sobre o multilateralismo comercial

A partir da experiência da União Européia podem-se fazer reflexões importantes sobre a relação dos blocos regionais com o sistema multilateral de comércio. Em especial, a partir desse caso podem-se examinar fatores de compatibilidade e antagonismo entre os ARCs e o regime multilateral. Esta experiência, assim, constitui base empírica importante para esta tese, em razão de uma série de fatores: o peso econômico e político do bloco, o fato de seus membros terem conseguido articular posição conjunta no GATT/OMC, o caráter aprofundado da cooperação e sua já relativa longa vida, entre outros.

As lições apreendidas neste Capítulo serão, assim, retomadas no Capítulo 05, quando se mapeiam os fatores de compatibilidade e antagonismo dos blocos com o regime multilateral. Por ora, algumas breves reflexões devem ser antecipadas. O ponto de partida é: a literatura não é unânime a respeito do papel deste bloco para o fortalecimento do multilateralismo comercial articulado pelo sistema GATT/OMC.

Alguns alegam que o bloco, como tal, teria gerado dificuldade para o andamento das negociações multilaterais. Argumenta-se, também, que a tolerância (necessária por motivos políticos) com o bloco europeu fez com que se esvaziasse a credibilidade do sistema de monitoramento e controle que deveria existir com base no artigo XXIV do GATT. Alega-se que a experiência da integração européia teria incentivado que vários outros países também se desviassem do multilateralismo comercial, enfraquecendo o regime. Diz-se que as negociações européias (inclusive para os vários alargamentos) teriam roubado atenção e energia de seus negociadores, tornando-se prioridade para o bloco, em detrimento do regime multilateral. Também se menciona que, ademais da formação do próprio bloco, a ampla rede de acordos preferenciais estabelecida pela UE contraria frontalmente o princípio da não-discriminação, central na OMC.

Por outro lado, há quem defenda que a experiência da integração européia teria contribuído para o fortalecimento do regime multilateral de comércio e, em especial, para o avanço das negociações multilaterais. Vale recordar que a União Européia é, até hoje, o único bloco que, na OMC, manifesta-se por uma única voz. Ao coordenar a posição de 27 países, a UE reduziria o

⁴¹ GATT. Generalized System of Preferences (GSP Decision). Decision of 25 June 1971. BISD 18S/24.

⁴² GATT. Decision on Differentiable and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause). Decision of 28 November 1979. L/4903.

⁴³ A despeito do *waiver* concedido genericamente a SGPs, o sistema europeu foi recentemente objeto de interessante contencioso na OMC, comentado na seção 3.3 desta tese.

Capítulo 3

O regionalismo econômico-comercial na atualidade: experiências selecionadas e sua relação com o multilateralismo comercial

3.1 A União Européia

3.2 O NAFTA

3.3 O Mercosul

3.4 O regionalismo na Ásia: breve panorama

Este Capítulo aproveita-se das noções gerais sobre regionalismo apresentadas no Capítulo anterior, e explora a integração regional a partir de três experiências concretas. Examinam-se brevemente as conexões entre, de um lado, o sistema multilateral de comércio e, de outro, a União Européia (UE), o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Antes de prosseguir, convém fazer alguns esclarecimentos metodológicos.

- *Por que estudar casos é relevante para esta tese?*

Em linhas gerais, a partir das considerações feitas no Capítulo 2, pode-se afirmar que a contribuição que a teoria presta para explicar as conexões entre o regionalismo e o multilateralismo ainda não parece satisfatória. Assim, a análise dos casos complementa as considerações teóricas – e genéricas – com experiências concretas, o que pode relevar fatores importantes para a compreensão do problema da tese, permitindo que se explorem com mais fundamento as condições e circunstâncias em que o regionalismo contribui para o fortalecimento do multilateralismo comercial.

- *Que aspectos dos arranjos regionais interessam a esta tese? Por qual motivo?*

Com efeito, a literatura existente sobre os arranjos regionais é vastíssima. Várias teses poderiam derivar (e de fato derivam) do estudo desses processos de integração regional. É importante, portanto, que se tenha sempre presente que o interesse desta tese nesses processos consiste em avaliar os fatores diante dos quais os blocos fortalecem e prejudicam o regime multilateral de comércio. Mais que os blocos em si, interessam a esta tese as conexões entre eles e o regime multilateral. Por isso, este Capítulo não se aprofundará nas particularidades dos processos de integração selecionados. Ao contrário, o estudo focará a inter-relação dos blocos com o regime multilateral de comércio.

- *Por que estes casos, por que União Européia, Mercosul e NAFTA? E por que não outros?*

União Européia, Mercosul e NAFTA representam justamente exemplos dos três principais modelos de arranjos regionais (classificados a partir da profundidade da integração,

número de interlocutores nas negociações multilaterais, facilitando seu andamento. Ademais, ao reunir a força de seus membros, a UE acabou se posicionando como um ator relevante nas tratativas com os EUA, constituindo uma liderança que se mostrou relevante para a conclusão da Rodada Uruguai.

Ainda, a experiência que o bloco acumulou no tratamento interno de alguns temas mostrou-se valiosa para a definição de novas disciplinas na OMC. Os esforços dos europeus para definir regras para o emprego de barreiras técnicas ao comércio intra-bloco serviram de inspiração para os acordos sobre o tema que vieram a ser adotados no plano multilateral. Ademais, por meio da promoção de seus acordos regionais, a UE tem incentivado países a adotarem novas disciplinas, que poderiam posteriormente servir de base para regras multilaterais. O modelo *hub-and-spoke*, além disso, estaria promovendo uma harmonização dessas novas práticas.

Em síntese, o legado da UE para o regime multilateral comporta visões distintas e não há consenso a respeito do balanço final. O Capítulo 5, como observado, resgata da experiência européia no regime multilateral considerações importantes para o problema desta pesquisa, focado em mapear fatores de complementaridade e antagonismo dos blocos em relação ao regime multilateral.

3.2 O NAFTA

3.2.1 Evolução do processo integrativo na América do Norte

A história da aproximação econômica entre os países da América do Norte tem raízes remotas. Por um longo período, o comércio entre EUA e Canadá foi praticamente isento de tarifas, tendência histórica que se reverteu nos anos 1920 e 1930, quando as pressões protecionistas alteraram o padrão do relacionamento entre os países. A liberalização comercial veio a ocorrer posteriormente, em 1935, quando o Congresso americano adotou o *Reciprocal Trade Agreements Act*. Com base nesta legislação, o Presidente Roosevelt negociou uma redução tarifária substantiva para as relações EUA-Canadá, como parte de sua política de boa vizinhança¹.

Os passos mais concretos em direção à constituição de uma área de livre-comércio na região foram dados na década de 1980. Em 1986, foram iniciadas as negociações do que veio a ser o Acordo de Livre-Comércio entre Estados Unidos e Canadá (CUSFTA). Apesar de o tema ter gerado polêmica no Canadá (e não ter chamado muita atenção nos EUA), o Acordo entre os dois países entrou em vigor em 1º de janeiro de 1989, com o objetivo de eliminar barreiras ao comércio de bens e serviços, de promover a competição justa, de liberalizar as condições para investimentos, de estabelecer procedimentos para uma administração conjunta do Acordo e para resolução de disputas, e de lançar as bases para futuras cooperações bilaterais e multilaterais (CUSFTA, art. 120).

É interessante notar que o CUSFTA fazia menção expressa às obrigações que os dois países haviam assumido perante o GATT, no sentido de fazer o novo arranjo compatível com o regime multilateral. Curiosamente, o mesmo documento indicava de maneira expressa que em caso de divergências entre o GATT e o CUSFTA, este último acordo deveria prevalecer (CUSFTA, artigo 104). O dispositivo, como se pode imaginar, provocou reações negativas entre os membros do GATT. Por outro lado, o fato de que o CUSFTA em várias seções transcrevia literalmente os dispositivos do GATT contribuiu para que o risco de divergência fosse minimizado.

Com efeito, o CUSFTA era bastante abrangente, incluindo eliminação de tarifas aduaneiras e restrições quantitativas. Ainda contava com regras sobre compras governamentais, barreiras técnicas, liberalização de serviços e investimentos, além de normas para ingresso temporário de pessoas para realização de negócios. Em alguma medida, também a agricultura era tratada no Acordo (principalmente sob o ponto de vista de acesso a mercados). Muito do conteúdo do CUSFTA veio a ser posteriormente reproduzido no NAFTA.

Convém fazer um breve comentário sobre a avaliação do CUSFTA pelo GATT. Ainda que o Grupo de Trabalho designado pelo GATT para avaliar a compatibilidade do arranjo regional com o artigo XXIV não tenha chegado a um consenso a respeito do tema, a manifestação dos membros refletia as dificuldades em lidar, ainda no GATT, com a relação entre regionalismo e multilateralismo. O Relatório do Grupo de Trabalho, adotado em 12 de novembro de 1991, apesar de ser, de modo geral, positivo em relação ao CUSFTA, evidenciava que vários membros do Grupo

¹ Vide RICHARD, John; DEARDEN, Richard. *The Canada-US Free Trade Agreement*. Montreal: CCH Canadian Limited, 1988. Sobre o tema veja-se também PORTER, Tony. *The North American Free Trade Agreement*. In: STABBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (ed.). *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Oxford, 2000, p. 245-263.

tinham resistências em relação ao novo acordo preferencial. Temas como regras de origem e agricultura motivaram preocupação dos membros. Em especial, a previsão de que o Acordo do CUSFTA deveria prevalecer em relação ao GATT em caso de divergência foi algo que motivou questionamentos aos EUA e ao Canadá. Ao final, conforme notado, o Grupo de Trabalho apenas reportou as discussões aos demais membros do GATT e não chegou a conclusões sobre a compatibilidade do CUSFTA com o regime².

Com efeito, o Acordo de Livre-Comércio entre EUA e Canadá representa uma guinada na percepção e no comportamento americano em relação à política de estabelecimento de acordos preferenciais de comércio³. Abaixo, dedica-se maior atenção ao comportamento dos EUA em relação à política de acordos regionais. Por ora, vale ter em mente que a orientação norte-americana pró-acordos preferenciais, inaugurada sobretudo na parceria com o Canadá, persiste com vigor até os dias de hoje, ainda que os EUA sigam defendendo que a via multilateral é preferível e prioritária para a liberalização comercial. Esse mesmo discurso e essa mesma prática – de alguma maneira ambivalentes – podem também ser diagnosticados na atuação da União Européia, conforme se notou na seção anterior.

É interessante notar que o ingresso do México no grupo parecia muito pouco provável à época em que as negociações entre Canadá e EUA se iniciaram, em 1986. As relações comerciais entre México e EUA eram sobretudo marcadas por resistências, obstáculos e protecionismo. Mesmo após a II Guerra Mundial, o México nacionalizou indústrias, estabeleceu controle sobre fluxo de capitais, restringiu o comércio exterior, entre várias medidas que pareciam pouco alinhadas com a criação de uma área de livre-comércio, principalmente envolvendo os EUA⁴.

O fato de aderir ao GATT apenas em 1986 é emblemático da orientação política-econômica do México daquele tempo. O país, assim, não participou de nenhuma das rodadas de negociação do regime até a Rodada Uruguai e tampouco assumiu compromissos de liberalização comercial no plano multilateral até a década de 1980. O México, em suma, não parecia um candidato potencial a participar de um acordo de livre-comércio com EUA e Canadá. De toda maneira, na época em que o CUSFTA entrou em vigor, em 1989, o México já passava por reformas profundas, que vieram a promover a abertura econômica do país.

Quando EUA e Canadá assinaram acordo de livre-comércio, o Presidente mexicano Carlos Salinas expressou aos EUA seu interesse num acordo com os norte-americanos. Conforme nota Folsom,

[f]rom the United States perspective, separate free trade agreements with Canada and Mexico were an option. From the Canadian

² ABBOTT, Frederick. *Law and Policy of Regional Integration: the NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995, p. 40.

³ Conforme se comenta à diante, antes do acordo com os canadenses os EUA estabeleceram um regime preferencial de comércio com Israel. A literatura, contudo, entende que a mudança no comportamento americano é marcada especialmente a partir do acordo com o Canadá, já que as relações EUA com Israel têm uma dinâmica própria, que transcende em muito as questões comerciais.

⁴ Vide, por exemplo, ORTER, Tony. *The North American Free Trade Agreement*. In: STABBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (ed.). *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Oxford, 2000, p. 245-263.

perspective, however, participation on trilateral North American free trade negotiations was essential. The Canadians were afraid that some of their hard won CUSFTA benefits might be diluted if they failed to join in the negotiations. Their participation was thus initially defensive, but over time they realized that NAFTA offered the chance to revisit and take up issues of importance to Canada⁵.

A participação do México na parceria entre EUA e Canadá tinha naturalmente uma agenda não-comercial substantiva – mas não-escrita – para os países do bloco, especialmente para os EUA. Ademais da abertura comercial, entre os motivos para o interesse americano na inclusão do México no bloco estavam, por exemplo, a consolidação das reformas por que passava a economia mexicana, a estabilidade política na região, as preocupações energéticas (especialmente as reservas de petróleo mexicanas), o crescimento econômico dos países, o controle sobre migração (e, em particular, o interesse em reduzir a pressão sobre imigração à medida que o bloco pudesse trazer crescimento econômico e postos de trabalho para o México).

Iniciadas em julho de 1991, as negociações sobre o NAFTA foram concluídas cerca de um ano depois. O NAFTA foi então assinado pelo Presidente Bush, mas submetido ao Congresso americano pelo Presidente Clinton, após a vitória eleitoral de 1992. Na linha das críticas que Clinton havia feito ao NAFTA durante a campanha eleitoral, o novo presidente reabriu as negociações com o México e o Canadá para fazer com que regras sobre proteção ambiental e condições trabalhistas fossem incorporadas ao NAFTA. Além de obter sucesso na conclusão desses acordos paralelos, a Administração Clinton pôde negociar ainda um entendimento sobre proteção temporária do mercado em caso de surto de importações (salvaguardas). O acordo original assinado na Administração Bush, além dos instrumentos negociados na gestão Clinton, foram apresentados ao Congresso norte-americano sob o guarda-chuva do *fast-track* em 1993.

Recebido com alguma resistência no Congresso americano, o Acordo do NAFTA foi sujeito a muitos debates. Ao final, a Câmara dos Deputados aprovou os instrumentos por 234 a 200 votos, e o Senado por 61 a 38 votos. Havia de fato oposição em alguns setores da sociedade americana, que expressavam preocupações com perda de empregos e com questões ambientais decorrentes do Acordo. Clinton, que conseguira renegociar os termos do NAFTA de maneira a minimizar esses receios, passou também a defender o bloco como um instrumento para promover a competitividade americana em relação a Japão e União Européia, ainda que esse aspecto do Acordo não tenha sido empregado como um argumento forte em prol do NAFTA até ser apresentado ao Congresso.

Ainda, um argumento que se relaciona à dinâmica multilateral foi empregado com alguma habilidade pela Administração Clinton na tentativa de obter a aprovação do Congresso a respeito do NAFTA. Argumentou-se que a aprovação do NAFTA pelo Congresso americano sinalizaria para os demais parceiros do GATT que o Parlamento estaria preparado para aprovar os resultados da Rodada Uruguai. E, ao mesmo tempo, a aprovação do NAFTA estimularia a conclusão

⁵ FOLSOM, Ralph. *NAFTA in a nutshell*. St Paul: West Group, 1999, p. 07-08.

bem sucedida das negociações multilaterais, à medida que acentuaria o risco de haver uma regionalização do comércio mundial se as tratativas multilaterais fracassassem⁶.

Nos demais parceiros do bloco, o NAFTA também obteve a aprovação congressional. Como nota Folson, o Primeiro Ministro Mulroney habilmente garantiu a aprovação do NAFTA antes das eleições canadenses de 1993. Após a aprovação do Acordo, o partido conservador do Primeiro Ministro perdeu as eleições parlamentares, na esteira do sentimento anti-NAFTA existente no país à época. No México, por outro lado, o Presidente Salinas teve pouca dificuldade para garantir a aprovação do NAFTA pelo Congresso controlado pelo seu Partido Revolucionário Institucional (PRI)⁷.

Os objetivos do NAFTA estão basicamente previstos no artigo 102 de seu Acordo constitutivo e incluem a eliminação de barreiras ao comércio e a facilitação do movimento transfronteiriço de bens e serviços; a promoção de condições de competição justa; o aumento de oportunidades de investimentos; o estabelecimento de regras sobre propriedade intelectual; a adoção de mecanismo efetivo para solução de controvérsias no bloco, além de administração conjunta do acordo, e da adoção de um marco para futura cooperação trilateral, regional e multilateral. Trata-se, em linhas gerais, dos objetivos que haviam sido estabelecidos para o CUSFTA.

Faz-se, por ora, um breve panorama sobre os compromissos introduzidos aos membros do bloco pelo NAFTA, o que é importante para que se possa perceber de que maneira o arranjo regional relaciona-se com o regime multilateral de comércio, sob o ponto de vista das regras.

No que atine ao comércio de bens, o Acordo proíbe seus membros de aumentarem impostos ou de adotarem novos impostos para a circulação de produtos do NAFTA. O Acordo manteve para 1998 o prazo relativo à eliminação dos impostos entre o Canadá e os EUA. A liberalização comercial para o México foi estabelecida, em grande medida, em 2003. Até 2008, praticamente todos os produtos do bloco devem circular livremente na região, segundo um cronograma que classifica os bens em quatro grupos e prevê prazos diferenciados para a desgravação de cada grupo, a partir da sensibilidade relacionada ao bem⁸.

O NAFTA também eliminou o imposto de importação dentro do bloco, seguindo o que o CUSFTA havia feito em relação a EUA e Canadá em 1994. A adoção de imposto de exportação foi também, em geral, proibida no NAFTA⁹.

Convém recordar que, como uma área de livre-comércio (e não uma união aduaneira), o NAFTA não impõe restrições ao direito de os seus membros adotarem o imposto de

⁶ Vide ABBOTT, Frederick. *Op. cit.*, cap. 01.

⁷ FOLSOM, Ralph. *Op. cit.*, p. 69.

⁸ O parâmetro adotado pelo bloco foram as tarifas aplicadas em 1991. Os produtos que se incluíam no Cronograma A foram desgravados imediatamente em 1º de janeiro de 1994. Os do Cronograma B foram sujeitos a desgravação gradual até 1º de janeiro de 1998. Os do Cronograma C até 1º de janeiro de 2003. Finalmente, os produtos que foram incluídos no Cronograma C+ devem ser desgravados até 1º de janeiro de 2008. Nessa categoria encontram-se produtos altamente sensíveis como milho e feijão, para o México, e suco de laranja e açúcar, para os EUA.

⁹ Foi contudo permitida ao México a possibilidade de adotar essas medidas para gêneros alimentícios essenciais, como milho, farinha e leite, já que esses produtos são tradicionalmente subsidiados no país. Assim, com vistas a evitar uma redução drástica da oferta desses bens no mercado mexicano à medida que pudessem ser exportados a preços mais baixos para EUA e Canadá, o imposto de exportação foi permitido ao México nessas situações.

importação que lhes for adequado para terceiros mercados. Assim, por exemplo, novos acordos preferenciais podem ser negociados pelos membros do NAFTA com terceiros países, sem que tenham o consentimento ou contem com a participação dos demais membros bloco. Isso, de fato, vem ocorrendo e é analisado adiante.

Uma das preocupações centrais na negociação do NAFTA era a definição de regras de origem para o bloco, com vistas a assegurar que apenas os produtos originados no grupo pudessem se beneficiar do tratamento preferencial estabelecido por ele. A regra básica é de que todos os produtos totalmente obtidos ou produzidos dentro do NAFTA são originados no bloco. O NAFTA privilegiou o critério da mudança da classificação aduaneira do produto como parâmetro para se conferir origem, seguindo linha adotada no CUSFTA. Assim, a despeito de haver várias exceções, a regra é de que um bem produzido no NAFTA, mas que contenha materiais, componentes etc. não originados no bloco, apenas pode circular livremente na região se a transformação produzida em um dos países do NAFTA tenha sido suficiente para implicar uma alteração na classificação aduaneira do bem (fazendo dele, de fato, um novo produto).

Apesar da regra geral da mudança da classificação aduaneira, alguns produtos também têm de atender a quesito de “conteúdo local mínimo” para se beneficiar do regime do NAFTA. Calçados, produtos químicos e automóveis estão entre os exemplos que se incluem nessa categoria. As regras de origem do NAFTA foram bastante criticadas pelos membros da OMC, por serem excessivamente complexas e restritivas, e mesmo por embutirem interesses protecionistas.

No que atine a produtos agrícolas, houve um esforço dos países da região em “tarificar” (ou seja, em converter em tarifas) as cotas, licenças de importação e outras barreiras a esses produtos. Adotou-se, após isso, limitação a esses equivalentes tarifários, o que aumentou a transparência, se não pôde promover a liberalização total e imediata da comercialização dos produtos agrícolas. Praticamente todas as tarifas à circulação de produtos agrícolas devem ser extintas até 2009¹⁰.

De toda forma, como se pode imaginar, produtos agrícolas são os mais sujeitos a restrições no NAFTA, apesar de que no bloco regional houve avanços, principalmente no que diz respeito a acesso a mercados, que não ocorreram no sistema multilateral. Temas mais complexos como subsídios a exportação e principalmente apoio doméstico, contudo, não poderiam ser enfrentados com propriedade na esfera regional.

Como expressão do interesse principalmente dos EUA, no comércio de serviços as obrigações do NAFTA excedem consideravelmente às da OMC. A mudança na abordagem das negociações já sinalizava a ambição maior: ao invés de a liberalização ser feita a partir de uma lista positiva (como foi no CUSFTA e no GATT/OMC), no NAFTA adotaram-se listas negativas como método de negociação. Isso significa que determinado serviço precisa estar expressamente previsto na lista para que seja excluído da liberalização comercial, sob pena de estar inserido no regime. Nas

¹⁰ Quando o Canadá procedeu à “tarifização” de suas barreiras agrícolas, o EUA acionaram o sistema de solução de controvérsias do NAFTA, questionando o procedimento. Um painel de cinco árbitros decidiu por unanimidade que a “tarifização” feita pelo Canadá e o nível das tarifas resultantes do processo eram compatíveis com as obrigações do país junto ao NAFTA.

listas positivas, ao contrário, os países indicam que serviços (de um universo classificado internacionalmente) gostariam de incluir na liberalização. É amplamente aceito que o método das listas negativas é mais agressivo e favorece uma liberalização maior do que está sendo negociado¹¹.

O Capítulo do NAFTA relativo a investimentos é tido como um dos mais ambiciosos do Acordo. Com efeito, há obrigações consideravelmente mais substantivas que as definidas no âmbito do TRIMs, com vistas a evitar a distorção dos investimentos na região. Ademais, adotaram-se normas para ampliar a garantia ao capital investido no bloco. Com a aprovação de uma lei mexicana em 1993 relativa ao tema, parte das preocupações com o assunto foram reduzidas. A previsão dessas regras no âmbito do NAFTA, contudo, veio a ampliar a segurança jurídica para investidores estrangeiros, especialmente americanos no México. Entre as obrigações expressas do NAFTA a respeito de investimentos está a proibição de nacionalização ou expropriação direta ou indireta dos investimentos feitos pelos países do NAFTA (art. 1110)¹². Além disso – e num passo ambicioso – o NAFTA estabeleceu um mecanismo solução de controvérsias que permite que particulares (empresas) acionem os Estados-membros do bloco por meio de uma arbitragem internacional.

O NAFTA também contém um Capítulo abrangente relativo a propriedade intelectual, que é bastante relacionado ao TRIPs, mas consideravelmente mais abrangente que ele.

Sobre medidas de defesa comercial, convém registrar que o NAFTA não eliminou a possibilidade de os países aplicarem medidas antidumping ou compensatórias ao comércio intra-bloco (diferentemente, portanto, do que os membros da União Européia conseguiram fazer). Interessante notar, nesse contexto, que o Acordo de Livre-Comércio entre o Canadá e o Chile, de 1996, já proíbe a adoção de medidas antidumping aos intercâmbios bilaterais (medidas compensatórias seguem sendo possíveis).

O NAFTA conta com vários procedimentos para solução de controvérsias, sendo que os relativos aos Capítulos 19 e 20 são os mais conhecidos e institucionalizados. O Capítulo 19 trata de disputa relacionadas a antidumping e medidas compensatórias, ao passo em que o Capítulo 20 estabelece procedimentos gerais que são aplicáveis salvo haja algum dispositivo mais específico que possa incidir sobre a controvérsia (como regras sobre disputas do tipo investidor-Estado, sobre cooperação ambiental ou sobre temas trabalhistas). O mecanismo de solução de controvérsias do NAFTA se inspirou no do CUSFTA e nitidamente influenciou o desenho do Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC.

Negociado pelo Governo Clinton como um instrumento paralelo, o acordo sobre cooperação em temas trabalhistas exerceu importância considerável para viabilizar a aprovação do NAFTA no Congresso americano. O documento acordado, ao mesmo tempo em que garante o direito de cada país estabelecer padrões trabalhistas diferenciados (mas “altos”, prevê o texto), define um conjunto de onze princípios orientadores, que devem ser observados pelos três membros do NAFTA.

¹¹ Entre os serviços excluídos da liberalização comercial estão basicamente serviços legais, marítimos, aéreos, de telecomunicações básicas, serviços relacionados à indústria cultural e compras governamentais de serviços (como saúde, seguridade social etc.). O mercado de alguns serviços é protegido por cotas (por exemplo, os EUA adotam cotas para limitar prestação de serviços de TV a cabo, transporte de gás natural e serviços postais).

¹² Exceções são previstas em caso de interesse público, em base não-discriminatória e de acordo com um padrão de tratamento mínimo previsto pelo NAFTA.

Entre esses princípios estão, por exemplo, regras sobre direito de greve, direito à sindicalização, proibição de trabalho infantil etc.

Também negociado como um instrumento paralelo após a conclusão das negociações do NAFTA, o acordo sobre cooperação em temas ambientais prevê a primazia de cinco convenções internacionais de proteção ambiental sobre as normas do NAFTA, em caso de conflito. Além disso, o Acordo garante o direito de cada país estabelecer seus próprios níveis de proteção ambiental. Conforme se comentará à diante, tanto para questões trabalhistas quanto ambientais (temas dos *side agreements*) o NAFTA garante precedência do sistema de solução de controvérsias do bloco em relação ao da OMC, se a parte reclamada assim preferir. A previsão, com efeito, reforça a importância das regras introduzidas no regime após a reabertura das negociações.

Por fim, um comentário sobre possibilidades jurídicas de expansão do NAFTA. O artigo 2204 do Acordo prevê a possibilidade de que outros países juntem-se ao NAFTA, sem restrições quanto à localização geográfica. Austrália, Coréia do Sul, Nova Zelândia e Cingapura são países que, por exemplo, já expressaram interesse no NAFTA. Em 1994, houve formalmente o convite para que o Chile iniciasse negociações para fazer parte do NAFTA, mas a proposta não avançou quando, em seguida, foi negado *fast-track* ao Executivo americano. De toda forma, o país conseguiu negociar um acordo de livre-comércio com o Canadá e mesmo com os EUA.

3.2.2 O NAFTA e a OMC

a) O NAFTA no Comitê de Acordos Regionais da OMC e a reação dos membros do regime multilateral

O NAFTA foi notificado aos membros do regime multilateral de comércio conforme previsto. Ainda sob a égide do GATT, estabeleceu-se em março de 1994 um Grupo de Trabalho para avaliar a compatibilidade do Acordo com as normas do GATT. Posteriormente, em janeiro de 1995, entrou em vigor o GATS, que igualmente traz dispositivo prevendo os quesitos de compatibilidade entre o sistema multilateral e os blocos regionais a respeito de serviços. Nessa base, em maio de 1995 foi também estabelecido um Grupo de Trabalho para avaliar o NAFTA à luz do artigo V do GATS¹³.

Novamente na avaliação do NAFTA, os debates já clássicos a respeito de acordos regionais de comércio vieram à tona. Os conceitos ambíguos das normas multilaterais sobre regionalismo foram amplamente debatidos. Após oito anos de Rodada Uruguai, os agora membros da OMC reproduziam no contexto da nova organização as mesmas discussões que marcaram o tema durante os quase cinquenta anos de vigência do GATT. Pouco puderam fazer para esclarecer o conteúdo das obrigações do artigo XXIV ao longo das negociações e, na avaliação do NAFTA, viu-se mais do mesmo do que ocorrera nos exames do bloco europeu. Aliás, as dúvidas aumentaram, já que

¹³ Sobre o conteúdo das normas da OMC sobre arranjos regionais, seja a respeito de bens, seja de serviços, vide Capítulo 04 desta tese.

agora na OMC o comércio de serviços também passa pelo escrutínio de um artigo que trata, novamente de maneira vaga, dos quesitos de compatibilidade entre o bloco regional e o sistema multilateral. O Capítulo seguinte explora o conteúdo dessas normas.

Deve-se dizer, contudo, que o NAFTA está certamente entre os blocos regionais que mais se aproximam dos quesitos definidos pelos artigos XXIV do GATT e V do GATS. A liberalização comercial empreendida pelo arranjo regional é de fato substantiva, conforme se destacou acima. Além disso, a criação do NAFTA tampouco parece ter criado, no total, novas barreiras para terceiros países.

Baseado na etapa de “revisão factual” bastante favorável ao NAFTA, em 2000 o Presidente do Comitê de Acordos Regionais da OMC (CRTA) empreendeu esforço para que o Acordo fosse aprovado pelo membros do Comitê e então encaminhado para o aval do Conselho sobre Comércio de Bens e o de Serviços da OMC, fazendo com que, finalmente, houvesse a primeira avaliação conclusiva de um acordo regional pela Organização.

O Presidente do CRTA, contudo, não foi bem sucedido em sua iniciativa. A minuta de Relatório não foi aprovada pelos membros do CRTA, aparentemente mais por questões sistêmicas do que propriamente por discordarem de seu conteúdo. Fato é que, até o momento, nem mesmo o NAFTA passou pelo escrutínio da OMC.

De toda forma, a minuta de relatório preparado pelo Presidente do Comitê em conjunto com o Secretariado da OMC indica que os membros do NAFTA forneceram ao CRTA informações que indicam que 98% das linhas tarifárias do bloco tiveram o imposto de importação eliminado para as transações intrabloco, representando mais de 99% do comércio regional em volume¹⁴.

Além de ter liberalizado substancialmente todo o comércio intrazona, segundo o relatório não-adotado, o Comitê também teria concluído que os membros do NAFTA tampouco aumentaram as barreiras ao comércio relativas a terceiros mercados. Na avaliação sobre o comércio de serviços, também teria restado claro que o NAFTA conta com substantiva cobertura setorial, como requer o GATS. No mérito, segundo ainda a minuta do relatório, os aspectos polêmicos da avaliação do NAFTA pelos membros da OMC teriam se centrado em regras de origem (que para muitos países parecem excessivamente complexas e restritivas), em produtos agrícolas e na salvaguarda prevista pelo o bloco.

Não tendo sido possível a adoção do relatório que declara o NAFTA compatível com as regras da OMC, a situação jurídica do bloco no Comitê segue pendente, como aliás é o estado das mais de duas centenas de acordos preferenciais notificados à Organização.

Apesar de reconhecer a falta de clareza dos dispositivos do GATT e GATS que tratam de arranjos regionais de comércio, Abbott sustenta que “[t]he NAFTA clearly meets the criteria prescribed by the WTO Agreements for a trade trade area (under GATT Article XXIV) and a regional

¹⁴ WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Draft Report on the Examination of the Free Trade Agreement. WT/REG4/W/1. 20 September 2000. Os demais documentos relevantes na avaliação do NAFTA pela OMC são listados nesta minuta de relatório.

services arrangement (under GATS Article V). By any reasonable measures, the NAFTA eliminates substantially all tariffs and other restrictive regulations of commerce on trade between Canada, Mexico, and the United States, and eliminates substantially all barriers on trade in services in a substantial number of sectors”¹⁵. E, de fato, é de se concordar com o autor. Por motivos outros que não técnicos, o NAFTA contudo nunca pôde ser aprovado pela OMC.

Nesse cenário de resistência à declaração de compatibilidade do NAFTA com as normas da OMC, vale muito brevemente indicar de que maneira os principais atores do regime multilateral reagiram ao NAFTA.

Em geral, os europeus manifestaram-se favoravelmente à iniciativa de integração da América do Norte, mas registram a importância de o compromisso estar alinhado às obrigações dos países junto ao GATT. Em maio de 1993 a Comissão Européia divulgou uma Nota Informativa sobre o NAFTA, em que expressava algumas preocupações do bloco europeu com o que se formava no continente americano. Pelo documento, percebe-se a expectativa dos europeus de que alguns dos compromissos assumidos na esfera regional fossem “multilateralizados” logo em seguida, com a conclusão da Rodada Uruguai. O documento ainda sinalizava para o possível interesse do México em fortalecer laços com o bloco europeu, para evitar vínculos excessivos com os EUA e melhor balancear suas relações externas – o que era visto com bons olhos pelo relatório.

A Nota da Comissão é sintetizada da seguinte maneira: “In summary, therefore, and notwithstanding some displacement of certain exports of the Community to the participants of the NAFTA, the impact of the NAFTA on the Community can be expected to be felt most strongly in terms of its political and economic relationship with Mexico; that impact is expected to be globally positive”¹⁶. De fato, o México veio a estabelecer uma área de livre-comércio com o bloco europeu alguns anos depois¹⁷.

O Japão, um dos últimos países do regime multilateral a seguir a tendência do regionalismo, demonstrou ceticismo em relação à integração norte-americana e deixou evidenciar receios quanto à balcanização do comércio mundial em blocos comandados pela União Européia e pelo NAFTA – configuração em que o país perderia importância relativa, caso optasse por seguir a estratégia multilateral. A principal preocupação japonesa com o NAFTA, segundo a literatura, não

¹⁵ ABBOTT, Fredrick. The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System. In: WEILER, J. *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a Common Law of International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 175.

¹⁶ ABBOTT, Frederick. *Law and Policy of Regional Integration: the NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995, p. 126.

¹⁷ No Comitê de Relações Econômicas Externas do Parlamento Europeu, preparou-se um Relatório que avaliava as implicações do NAFTA para o comércio mundial e para a União Européia em particular. O Relatório especulava se seria mais provável um sistema baseado em dois blocos, sendo um americano-asiático e outro europeu, ou se a tendência era que o regime operasse a partir de três pólos dinâmicos, separando-se o asiático do americano. “The Report is not inclined to exaggerate the dangers posed by such a development, but does note that ‘an expanded NAFTA would not necessarily be in the Community’s best interest’”. Para mitigar o risco, o Relatório incentiva fortemente a conclusão da Rodada Uruguai. Em dezembro de 1992, o Parlamento Europeu adotou uma Resolução a respeito do NAFTA, em que saúda o Acordo do NAFTA “to the extent that it will prove trade-creating rather than trade-diverting”, e expressa receios quanto ao impacto das regras de origem do novo bloco sobre as exportações européias de carros e têxteis, quanto aos possíveis efeitos que o sistema de solução de controvérsias do NAFTA possa ter para a efetividade do mecanismo do GATT, entre outras questões. ABBOTT, Frederick. *Op. cit.*, p. 129.

estava nos efeitos econômicos imediatos do bloco para o país, mas sim na possibilidade de blocos comerciais robustos prejudicarem o arranjo institucional do comércio mundial e as normas que estavam sendo definidas no plano multilateral.

O *Industrial Structure Council*, órgão consultivo do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria do Japão, elaborou documento que levantava uma séria de preocupações quanto ao NAFTA, tão logo o Acordo foi assinado. Além de manifestar dúvidas quanto à compatibilidade de vários aspectos do Acordo com o GATT (como regras de origem, transição em 15 anos, ao invés de 10, entre outros assuntos), o documento tratava também de questões mais sistêmicas, e evidenciava a preocupação do Japão nos seguintes termos: “regional integration, even when it charts a course to a more open market, can be the starting point for economic blocs that could destroy the free-trade system. It will therefore be necessary to monitor regional integration on a continuing basis to ensure that it is in compliance with WTO rules and open to the outside world”¹⁸.

Apesar da tradição do Japão em buscar liberalização comercial pelo sistema multilateral, o movimento da Europa e agora dos EUA em direção a arranjos regionais não podia ser ignorado. E diante do interesse desses atores na estratégia regional, tornava-se menos factível a possibilidade de o regime multilateral adotar medidas enérgicas contra os blocos. Nesse contexto e fazendo proveito do dinamismo econômico do Sudeste asiático, o Japão, ainda que de início resistente ao regionalismo, passou a seguir essa tendência. Inicialmente a partir de um acordo de livre-comércio com Cingapura, o Japão passou a articular os países da região em prol de um arranjo regional¹⁹.

Ainda que o NAFTA fosse visto com algum receio pelos membros do sistema multilateral de comércio, o fato é que havia pouco que pudessem fazer para obstar à criação do arranjo regional na América do Norte. A Europa, por ter seu próprio bloco, encontrava limites sérios para questionar o comportamento dos EUA. O Japão, diante da tendência verificada nos EUA e na Europa, tampouco teria como reagir de maneira enérgica ou forçar uma resposta mais dura por parte do regime multilateral de comércio.

Os países em desenvolvimento com algum peso na Organização também não encontravam incentivos para questionar a tendência da formação dos arranjos preferenciais (e tampouco teriam condições de evitar o bloco norte-americano). Eles próprios investiam nos seus blocos regionais e se beneficiavam de esquemas preferenciais coordenados pelos países desenvolvidos (SGP e outros). E ademais de parecer inviável politicamente questionar a prática dos atores mais relevantes, as regras do regime não eram fortes o suficiente para lhes dar respaldo caso desejassem optar por um questionamento com base jurídica. Por fim, vários países, especialmente os que geograficamente se aproximavam do bloco europeu e os que estavam localizados no continente

¹⁸ Idem, p. 151.

¹⁹ Na avaliação de Abbott, “Japan faces perhaps the gravest danger among industrialized countries from a breakdown of the WTO system and emergence of a tightly regionalized world. This results from a combination of factors, not the least of which is that historical political animosity between Japan, South Korea and the PRC does not readily lend itself to close Asian regional cooperation. Economic necessity may make strange bedfellows, but it perhaps should not be surprising if Japanese trade policy-makers, working on behalf of a highly export-oriented domestic economy, seek to emphasize the importance of containing regional protectionism”. Idem, *ibidem*.

americano, nutriam alguma expectativa de se agregar aos processos de integração regional na Europa e na América. No continente americano, em especial, a perspectiva de uma zona de livre-comércio de abrangência continental passou a despertar o interesse de vários países.

b) Os conflitos entre as normas do NAFTA e da OMC, e a sobreposição das jurisdições regional e multilateral

As relações do NAFTA com a OMC ainda hoje não são claras sob o ponto de vista jurídico. O fato de as negociações do NAFTA terem ocorrido durante as tratativas da Rodada Uruguai, pode, ao menos em parte, explicar a relação nebulosa entre as regras dos regimes²⁰.

O NAFTA, naturalmente, traz obrigações mais profundas para seus membros do que os compromissos que lhes são impostos pelo regime multilateral de comércio. O Acordo, por exemplo, cobre regras para defesa da concorrência, padrões ambientais e trabalhistas, e barreiras técnicas aplicadas a serviços. Para esses temas, não há paralelo nas normas da OMC. Compromissos em compras governamentais, algo opcional para os membros da OMC, são obrigatórios para os países no NAFTA no contexto desse acordo²¹.

Assim, como é da essência de um acordo preferencial, o NAFTA estabelece obrigações do tipo “*WTO plus*” para os seus membros. O Acordo regional não apenas avança consideravelmente na eliminação de obstáculos aos fluxos comerciais intrabloco, mas define um conjunto substantivo de regras orientadas para promover a intensificação das relações econômicas na região²².

É importante notar que o Acordo constitutivo do NAFTA reafirma as obrigações que os países do bloco têm perante o sistema multilateral de comércio, ao mesmo tempo em que estabelece uma regra geral de supremacia das regras do NAFTA em caso de conflito com outras normas internacionais (como, aliás, fazia o CUSFTA). A regra geral da prevalência do NAFTA, prevista no artigo 103 do Acordo, tem exceções expressas. Assim, em caso de conflito com determinados tratados como o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987) ou a Convenção da Basileia sobre Resíduos Perigosos (1989), esses instrumentos devem prevalecer em detrimento das normas do NAFTA. Entre os compromissos que devem se sobrepor ao NAFTA em caso de conflito, não há referência expressa ao GATT-1947 ou às normas do sistema multilateral de comércio.

Em algumas situações, o acordo constitutivo do NAFTA simplesmente incorpora regras do GATT, como é o caso do princípio do tratamento nacional (artigo III do GATT), da proibição

²⁰ Nesta linha, observa Folsom: “NAFTA’s relationship to the WTO Uruguay Round agreements is complex and less than clear, especially on the issue of which prevails in the event of a conflict. Negotiated largely in parallel time frames, each influenced the other, but significant differences exist”. Cf. FOLSOM, Ralph. *Op. cit.*, p. 72.

²¹ Contudo, há alguns temas, como valoração aduaneira e inspeção pré-embarque, cobertos pelas regras da OMC, que não estão contemplados no NAFTA. Como todos os membros do NAFTA fazem parte da OMC, não há dúvidas de que essas regras valem também nas relações entre os três países.

²² Deve-se registrar desde já que, dentre as áreas de livre-comércio hoje existentes no mundo, o NAFTA muito possivelmente é o que mais avança em relação aos compromissos definidos no âmbito multilateral (é, assim, o mais “*plus*” das áreas de livre-comércio).

de restrições quantitativas (artigo XI) e das exceções gerais para proteção do meio ambiente, da vida humana, animal e vegetal (artigo XX).

O fato de o NAFTA adotar a mesma letra do GATT nesses casos em princípio em boa medida evita divergências entre os instrumentos legais. O membro que está de acordo com uma norma automaticamente cumpriria a outra. Contudo, a adoção das mesmas normas nos dois planos gera outro tipo de problema: a possibilidade de mais de um sistema de solução de controvérsias se manifestar rigorosamente sobre a mesma regra, o que gera o risco claro de interpretações distintas.

Há uma discussão considerável na literatura a respeito do que deve prevalecer em caso de conflito entre as normas da OMC e as do NAFTA. Alguns autores argumentam que, como todas as partes do NAFTA são membros da OMC, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados prevê que, nessas situações, em de caso de conflito entre dois tratados, deve prevalecer o que é posterior – que, no caso, é o acordo da OMC²³. Contudo, o tema se torna nebuloso a partir da previsão do NAFTA de que o Acordo deve prevalecer em relação a todos os outros, a não ser os expressamente indicados no próprio texto do NAFTA (que são apenas tratados ambientais)²⁴.

Sem pretender solucionar as divergências existentes sobre o tema, em última instância o que se argumenta aqui é que, de fato, as relações do NAFTA com a OMC, pelo menos do ponto de vista jurídico, parecem um tanto nebulosas. E, como se verá em seguida, isso não se trata de questão de interesse meramente teórico. Alguns contenciosos no NAFTA e na OMC refletem justamente esta ambigüidade, gerando dificuldades políticas para o bloco e, no limite, dificultando uma relação harmoniosa e de complementaridade que possa ter com o regime multilateral de comércio²⁵.

Numa análise mais cuidadosa desse debate, contudo, pode-se perceber que o dilema a respeito do regime que deve prevalecer em caso de conflito é menos problemático do que parece à primeira vista. O artigo XXIV do GATT tem como propósito eximir seus membros (que cumpram os requisitos nele definidos) de observar as normas do GATT que impediriam a formação do bloco regional. Assim, para formarem a zona de livre-comércio, os membros do NAFTA podem desprezar

²³ Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, artigo 30.3: “Quando todas as partes no tratado anterior são igualmente partes no tratado posterior, sem que o tratado anterior tenha cessado de vigorar ou sem que a sua aplicação tenha sido suspensa nos termos do artigo 59, o tratado anterior só se aplica na medida em que as suas disposições sejam compatíveis com as do tratado posterior”. Para o texto completo, consulte: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>.

²⁴ Vale notar, por fim, que o artigo do NAFTA que enuncia o princípio do tratamento nacional faz referência à observância, pelas partes do NAFTA, ao GATT ou a um “successor agreement to which all Parties are party”. Ou seja, considerando que à época em que este dispositivo foi elaborado já era bastante nítida a possibilidade de criação da OMC, resta claro que os negociadores do NAFTA tinham em mente a possibilidade de a obrigação daquele artigo ser alterada pelo regime que sucederia o GATT. Os acordos da OMC poderiam, por essa via, ser capazes de se sobrepor às normas do NAFTA em caso de conflito (pelo menos em conflito relacionado a tratamento nacional).

²⁵ Conforme nota Abbott, “[t]he legal relationship between the NAFTA and the WTO is ambiguous. Whether NAFTA or WTO rules prevail in the event of inconsistency is uncertain, and the extent to which NAFTA panels may or must be considerer applicable WTO rules is unclear. The ambiguity in NAFTA-WTO legal relations may reflect an underlying uncertainty in the policy arena. (...) While there may be sound policy reasons for clarifying the relationship between these two agreements, trade policy makers remain subject to conflicting pressures, and the ambiguity may persist for some time”. Cf. ABBOTT, Fredrick. *The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System*. In: WEILER, J. *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a Common Law of International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 170.

as regras do regime multilateral que sejam necessárias, o que equivale a dizer que, respeitados os requisitos do artigo XXIV, o regime do NAFTA tem prevalência para seus membros. Trata-se de solução conciliatória que encontra respaldo nas regras da OMC, e que acaba privilegiando o regime regional (como exceção possível ao regime multilateral).

Se em nenhuma circunstância as normas do bloco regional pudessem prevalecer sobre as do regime multilateral, o artigo XXIV do GATT seria desprovido de sentido e utilidade – o que não é razoável supor. A questão é que o NAFTA, diferentemente de outros arranjos regionais, evidencia em seu acordo constitutivo a prevalência de suas regras sobre as de outros regimes, o que sem dúvida provocou discussões e desconfiança entre os membros da OMC. Em geral, os ARCs afirmam que as obrigações regionais são compatíveis com as da OMC. Isso, indiretamente, remete às normas do regime multilateral que permitem que os países se desviem, de maneira condicional, dos compromissos da OMC. Em razão de o NAFTA expressamente estabelecer sua prevalência em relação a outras normas multilaterais em caso de conflito, automaticamente instaurou-se o receio entre os membros do regime multilateral de que se estaria criando um sistema à parte, fora do controle da OMC.

O que se argumenta aqui é que, sob o ponto de vista da OMC, é possível a observância das regras regionais em detrimento das multilaterais, o que, contudo, está estritamente condicionado ao cumprimento dos quesitos definidos pelo artigo XXIV do GATT (e também V do GATS). A previsão do NAFTA de que suas regras tem prevalência sobre outras multilaterais deve ser entendida nesse contexto. Ademais, essa regra do NAFTA não prejudica o direito dos demais membros da OMC de exigirem, via um contencioso por exemplo, que EUA, Canadá e México cumpram as obrigações que assumiram multilateralmente (e, como se explorará no Capítulo 04, o desvio dessas regras com base no argumento do acordo regional é possível em circunstâncias muito limitadas).

A fonte maior de complicações parece decorrer da sobreposição das jurisdições dos regimes. Em outras palavras, a possibilidade de que o sistema de solução de controvérsias do NAFTA e o da OMC acabem se manifestando sobre um mesmo tema – e de forma divergente – está na essência do problema de compatibilidade entre os regimes.

Veja-se a situação. O NAFTA garante aos seus membros o direito de escolherem entre o mecanismo de solução de controvérsias do NAFTA e o da OMC, caso queiram contestar a prática de um parceiro do NAFTA que viole os dois regimes. Contudo, uma vez feita a escolha, o membro não pode acionar o outro mecanismo, e portanto a eleição do foro é definitiva²⁶.

²⁶ O direito de escolha, contudo, não é irrestrito. Em questões relacionadas a padrões trabalhistas, a meio ambiente, a regulamentos sanitários e fitossanitários ou exigências técnicas para produtos ou serviços relativos a padrões de saúde ou segurança, se assim desejar a parte demandada, o litígio necessariamente tem que ser levado apenas ao NAFTA, mesmo que tenha sido inicialmente apresentado pela parte demandante na OMC. Isso, naturalmente, amplia as possibilidades de que a parte reclamada – que adotou a restrição comercial baseada no argumento ambiental ou social – obtenha sucesso em sua defesa, sobretudo porque as normas do NAFTA a respeito de questões trabalhistas e ambientais são mais robustas que as da OMC. Trata-se, enfim, de um incentivo que o NAFTA traz a respeito desses temas, ao garantir à parte que adota os padrões trabalhistas ou ambientais privilegiados no NAFTA o direito de vetar a OMC como foro do litígio, quando, em regra, compete ao autor da demanda decidir a quem apresentá-la.

Apesar de o NAFTA prever que, uma vez definido o foro para a solução do litígio, este é definitivo, as possibilidades de conflito e as incertezas decorrentes da atuação paralela do mecanismo de solução de controvérsias do NAFTA e da OMC continuam existindo. Deve-se notar que a proibição de acionar os dois foros de fato reduz as possibilidades de conflitos.

Caso haja normas de fato incompatíveis no NAFTA e na OMC, a decisão de um sistema de solução de controvérsias que determine que um membro cumpra uma dessas normas (em detrimento de outra) gera uma dificuldade razoável à medida que torna evidente a impossibilidade de o país respeitar os dois regimes ao mesmo tempo. Na verdade, o problema já existia, mas se torna manifesto e ganha outra sensibilidade política a partir do pronunciamento de um tribunal arbitral²⁷.

Caso não se trate de um problema de incompatibilidade de normas do NAFTA e da OMC, há ainda assim aspectos delicados e potencialmente conflituosos decorrentes da atuação concomitante dos sistemas de solução de controvérsias, conforme se expõe.

Pense-se no caso de um país levar uma disputa ao NAFTA e, depois, decidir apresentá-la à OMC. Apesar de as regras do NAFTA não permitirem essa estratégia, o sistema de solução de controvérsias da OMC tenderia examinar o caso, não restringindo suas atribuições com base numa regra do NAFTA. Se parece pouco provável que um país do NAFTA venha a agir dessa forma, violando as regras do Acordo ao acionar os dois foros, convém considerar que, na prática, é sempre possível apresentar um problema antigo como se fosse novo, ou apresentar como questões separadas problemas que se relacionam. O caso dos adoçantes, envolvendo México e EUA no NAFTA e na OMC ilustra esse segundo ponto e, com efeito, acabou gerando a manifestação dos sistemas de solução de controvérsias regional e multilateral sobre questões que, para alguns, eram bastante relacionadas²⁸.

Além disso, à medida que as normas regionais se assemelhem às multilaterais, remetam-se às multilaterais ou mesmo transcrevam essas regras, tende-se a formar um corpo de jurisprudência nos blocos que não necessariamente coincide com o entendimento que se vá a ter dessas mesmas regras (ou de regras similares) no plano multilateral, o que, novamente, pode gerar dificuldades para que um país obedeça os dois regimes.

A probabilidade de surgimento de conflitos entre os mecanismos de solução de controvérsias ficou evidenciada desde o CUSFTA, que também permitia o recurso seja ao GATT seja ao próprio CUSFTA na resolução de litígios comerciais entre EUA e Canadá. Num caso curioso e que deixa lições importantes, o sistema de solução de controvérsias do CUSFTA analisou a compatibilidade de uma norma interna dos EUA com as normas do GATT (sim, normas do GATT e não do CUSFTA). Em casos como esse, de fato, as possibilidades de conflito são reais e de implicações consideráveis para a coexistência harmônica dos regimes²⁹. À medida que o CUSFTA

²⁷ A possibilidade de essa situação não ser problemática limita-se aos casos em que a medida regional incompatível com o regime multilateral seja essencial para a formação do bloco regional (no entendimento de que esse atende aos quesitos do artigo XXIV).

²⁸ PAUWELYN, Joost. Adding sweeteners to softwood lumber: the WTO-NAFTA 'spaghetti bowl' is cooking. *Journal of International Economic Law*, v. 09, n. 01, 2006, p. 197.

²⁹ ABBOTT, Frederick. *Law and Policy of Regional Integration: the NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995p. 103.

analisou a compatibilidade de uma medida nacional (seja dos EUA, seja do Canadá) com as normas do então GATT, potencializou enormemente as possibilidades de haver conflito entre a interpretação de um sistema e outra que pudesse, em outro contencioso, surgir da análise feita pelo mecanismo de resolução de litígios do GATT.

Se a regra da escolha do foro no NAFTA atenua a probabilidade de conflitos entre os sistemas de solução de controvérsias regional e multilateral, casos recentes comprovam que os problemas dessa natureza ainda assim existem e, na prática, dificuldades surgem do fato de que as jurisdições regional e multilateral acabam se sobrepondo. Num artigo bastante interessante, Pauwelyn refere-se a dois contenciosos, um sobre madeira (*softwood lumber*) e outro sobre adoçantes, que envolvem os países do NAFTA ao mesmo tempo no mecanismo de solução de litígios do bloco e no da OMC.

Apenas para ilustrar, veja-se episódio recente da longa disputa entre EUA e Canadá sobre importação norte-americana de madeira canadense. Em novembro de 2005, um painel da OMC aceitou a conclusão da autoridade investigadora norte-americana de que as importações de certa madeira canadense ameaçavam de prejuízos sérios a indústria americana. Alguns meses antes, em agosto de 2005, no âmbito do sistema de solução de controvérsias do NAFTA decidiu-se que aquele mesmo documento da autoridade investigadora norte-americana *não* comprovava a ameaça de prejuízos sérios à indústria dos EUA.

Diante da situação, pergunta Pauwelyn: “with NAFTA finding in favour of Canada (that is, *no* threat of material injury, hence *no* US right to either antidumping or countervailing duties) and WTO finding in favour of the US, what is next? Can the US maintain its extra duties on Canadian lumber (currently averaging 20.15%) or must the duties be withdrawn or repaid?”³⁰. Ao observar situação equivalente na disputa sobre adoçantes entre México e EUA, envolvendo ao mesmo tempo os mecanismos da OMC e do NAFTA, conclui o autor que “[t]he WTO-NAFTA spaghetti bowl is very real”³¹.

Apesar dos conflitos potenciais entre as normas e mesmo entre a atuação dos sistemas de solução de controvérsias do NAFTA e da OMC, Abbott nota com propriedade que

[I]t seems doubtful that any party to either organization will have an interest in deliberately provoking a clash between the two systems, and it may be pointed out that the European Union and GATT have co-existed in a similar situation for more than three decades without a serious rupture in relations. The NAFTA, EU and WTO are each organizations that function adequately because the parties to each of them have an interest in their success. The interests of the parties tend to manifest itself in cooperative behaviour. Although it is important to pursue mechanisms intended to minimize destructive conflict, the historical record suggests that the NAFTA and WTO institutions should be able to cooperate and coexist, more or less peacefully³².

³⁰ PAUWELYN, Joost. *Op. cit.*, p. 197.

³¹ PAUWELYN, Joost. *Op. cit.*, p. 207.

³² ABBOTT, Fredrick. *The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System*. In: WEILER, J. *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a Common Law of International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 116-117.

c) O NAFTA e as negociações do regime multilateral de comércio

Um breve comentário sobre os propósitos e a institucionalidade do NAFTA é útil para explorar a atuação do bloco nas negociações multilaterais. O NAFTA conta com estrutura institucional bastante simples. O Acordo estabelece a criação da Comissão de Comércio do NAFTA, apoiada por um Secretariado permanente, e complementada por vários grupos de trabalhos e comitês.

Em parte, a institucionalidade modesta reflete o fato de que o bloco busca constituir não-somente uma área de livre-comércio. Nas relações externas, portanto, os membros do NAFTA têm autonomia para a definição e defesa dos seus interesses (diferentemente do que ocorre no bloco europeu). Naturalmente, a estrutura menos robusta do NAFTA também reflete o interesse principalmente dos EUA de não criar estruturas supranacionais, de não delegar poder a órgãos do bloco e de não necessariamente compartilhar decisões relativas a política comercial.

O NAFTA, assim, não foi desenhado para promover integração política e social na América do Norte, mas foi arquitetado como um meio para estimular o comércio e o crescimento econômico na região. Nesse sentido, as instituições do bloco foram projetadas para coordenar as atividades das partes, e não para tomar decisões em nome delas. Fato é que, assim, o NAFTA tem estrutura institucional modesta e seus membros seguem sendo responsáveis pela definição do relacionamento com terceiros mercados.

Por outro lado, a ausência de previsão expressa no NAFTA a respeito de uma política comercial comum para os três países não significa que na prática não exista a tentativa de coordenarem posições a respeito de política comercial. Nas negociações multilaterais, ao menos informalmente há consultas mútuas e quando possível existe a articulação de posições a respeito dos temas tratados. Aliás, a tentativa de coordenar posições deixa o México com alguma frequência em situações delicadas. Ao mesmo em que o país se posiciona com um país em desenvolvimento, conta com uma parceria estreita com dois países altamente desenvolvidos. Como frequentemente os assuntos na OMC polarizam países desenvolvidos e em desenvolvimento, o México às vezes é forçado a se posicionar perante os parceiros (do bloco e do mundo), gerando-lhe alguma dificuldade.

É importante recordar que, a despeito da tentativa de se coordenar posição nas negociações multilaterais, os membros do NAFTA podem litigar no mecanismo da OMC, um contra o outro. Trata-se de situação bastante distinta da do bloco europeu, em que divergências entre os parceiros devem necessariamente ser solucionadas dentro da estrutura institucional da União Européia e, portanto, não há possibilidade de haver um litígio entre dois membros do bloco na OMC. Além disso, na UE a política comercial é comum aos seus membros.

Seguindo a tendência da formação de arranjos preferenciais, os países do NAFTA têm aberto (isoladamente, reitere-se) várias frentes de negociação com outros países e blocos. O Canadá, além de participar do NAFTA, tem acordos com Chile, Israel e Costa Rica. O México estabeleceu acordo de livre-comércio, por exemplo, com Israel e Nicarágua. O EUA têm seus acordos, por exemplo, com Austrália, Bahrein, Chile, Cingapura, Colômbia, Israel, Marrocos, Jordânia,

Panamá, Peru e SACU (ou seja, África do Sul, Botsuana, Namíbia, Lesoto e Suazilândia). Aparentemente, não há muita conexão entre as estratégias dos três parceiros do NAFTA na atuação externa, mesmo em temas relacionados a assuntos cobertos pelo bloco.

É interessante notar nesse sentido que, apesar de os três países do NAFTA terem um acordo de livre-comércio com Israel, eles foram negociados em períodos diferentes e têm coberturas distintas também. O acordo de Israel com os EUA data de 1985, com o Canadá foi estabelecido em 1996 e com o México no ano de 2000. É curioso observar como, nas reuniões do CRTA para avaliar os acordos do Canadá e depois do México com Israel, os EUA participaram ativamente, com posições inclusive críticas e questionadoras a respeito da compatibilidade dos compromissos regionais de seus parceiros do NAFTA vis-à-vis a regras do regime multilateral³³.

Na última reunião da Comissão de Comércio do NAFTA, em 2006, os membros do bloco adotaram uma Declaração Conjunta que contempla o seguinte ponto: “We will also examine how our three countries might collaborate in trade agreements with other countries and how elements of new FTA might inform improvements to NAFTA practices such as transparency and trade facilitation”³⁴. A redação do parágrafo sugere ser ainda pouco coordenada a atuação externa do bloco. Ao mesmo tempo, o texto indica que os países do NAFTA percebem que podem vir a colher benefícios da colaboração entre eles na abordagem junto a terceiros mercados.

3.2.3 Os EUA, o regionalismo e o multilateralismo comercial

Como já observado, os EUA são historicamente defensores da tese de que a liberalização do comércio mundial deveria ocorrer na esfera multilateral e, principalmente, de maneira não-discriminatória. Foram justamente os EUA, nas negociações sobre a OIC nos anos 1940, que opuseram resistência aos interesses britânicos de manter as preferências imperiais que haviam estabelecido ao longo do tempo. Além de terem encorajado o surgimento do GATT, o lançamento da Rodada Uruguai e a criação da OMC, os EUA foram desde o início das negociações do regime multilateral de comércio os principais defensores da cláusula da nação mais favorecida (inclusive na sua modalidade incondicional).

A despeito da orientação histórica, os EUA demonstraram interesse em acordos preferenciais na década de 1980, contribuindo para o impulso regionalista que tomou fôlego a partir daquele momento, e que segue em curso ainda hoje. Segundo alguns autores, a guinada americana em relação à política de estabelecimento de acordos preferenciais de comércio encontra raízes principalmente na lentidão da Rodada Uruguai e nas incertezas quanto aos seus resultados. Conforme notado na primeira parte deste Capítulo, a formação do bloco europeu também contribuiu de maneira significativa para que os EUA buscassem suas próprias parcerias regionais, à medida que temiam os efeitos econômicos e políticos da dita “fortaleza Europa” que estaria em construção.

³³ Vide, por exemplo, minutas das reuniões do CRTA a respeito da avaliação dos acordos México-Israel e Canadá-Israel (documentos WTO. WT/REG124/M/1. 18 June 2003 (México-Israel) e WTO. WT/REG31/M/1. 29 July 1997 (Canadá-Israel).

³⁴ NAFTA. 2006 NAFTA Commission Meeting. Joint Statement. Acapulco, Mexico, March 24, 2006.

É interessante notar que no início dos anos 1960 a opção da via regional foi cogitada – e rejeitada – pelos EUA. Economistas, políticos e intelectuais propuseram a criação de um NAFTA – que, na verdade, referia-se uma *North Atlantic* Free Trade Área (e não *North American*), reunindo os EUA e o bloco europeu que se formava naquele momento. Movidos pela expectativa de que as conversações bilaterais poderiam acelerar a liberalização comercial entre os grandes *players*, alguns atores influentes apoiaram a iniciativa. Ao final, o governo dos EUA a rejeitou³⁵.

Nos anos 1980, a partir de um conjunto de fatores e incentivos distintos, os EUA reconsideraram a opção dos anos 1960 e adotaram a estratégia de acordos preferenciais em sua política comercial. Diante da resistência do bloco europeu ao lançamento de uma nova rodada multilateral em 1982, e das pressões protecionistas internas (que exigiam do governo americano reação política para promover o comércio), a Administração Reagan iniciou conversas com o governo canadense, que viriam a culminar no CUSFTA e posteriormente no NAFTA³⁶.

O Canadá, com efeito, surgiu como parceiro natural e prioritário para o estabelecimento de um acordo de livre-comércio com os norte-americanos. Além de compartilhar fronteira extensa com os EUA, o Canadá já apresentava intercâmbios comerciais bastante intensos com o país vizinho. Igualmente, o Presidente Reagan tinha no Primeiro Ministro canadense Mulroney um importante aliado, o que facilitou os entendimentos com o país. O CUSFTA, assim, conforme notado acima, inaugurou uma nova orientação na política comercial americana, que afeta sensivelmente a correlação de forças entre regionalismo e multilateralismo.

Interessante notar que antes mesmo de as negociações do NAFTA serem concluídas, o governo Bush, convencido da guinada pró-regionalismo, anunciou em 1990 o projeto de estabelecer uma área de livre-comércio nas Américas, a ALCA. Com a perspectiva de liberalizar o comércio e os investimentos em 33 dos 34 países americanos, o projeto da ALCA foi defendido também pela administração Clinton e pela gestão George W. Bush.

As negociações, contudo, apesar de avanços iniciais importantes³⁷, perderam momento principalmente a partir de 2003. Resistências especialmente no Brasil fizeram com que os EUA reavaliassem sua estratégia e passassem a negociar acordos bilaterais ou mesmo subregionais nas Américas. Ainda assim, ao menos formalmente, o processo negociador encontra-se apenas suspenso.

De toda forma, a arquitetura institucional do comércio na região foi sensivelmente afetada pelas investidas bilaterais dos EUA. Os americanos atualmente contam com acordos de livre-comércio com México, Canadá, Chile e recentemente concluíram um importante acordo com países

³⁵ Como nota Bhagwati, entre os motivos para isso estava o seguinte: “the North Atlantic initiative, despite its ultimate objective of free trade worldwide, would have entailed preferences and discrimination at the outset. BHAGWATI, Jagdish. *Beyond NAFTA: Clinton’s Trading Choices*. *Foreign Policy*, n. 91, Summer 1993, 158.

³⁶ BHAGWATI, Jagdish. *Op. cit.*, p. 158 e ss. Conforme já notado, vale ter presente que o acordo dos EUA com Israel data de 1986, e portanto é anterior ao acordo com o Canadá. As circunstâncias históricas da proximidade entre EUA e Israel fazem desse acordo um caso à parte. Assim, a literatura usualmente atribui à parceria com o Canadá, alguns anos depois, o início da mudança na política de comércio exterior dos EUA.

³⁷ Três minutas de acordo foram sucessivamente divulgadas no site da ALCA à medida que as negociações avançavam. Muito embora as minutas ainda estivessem repletas de colchetes (indicando não haver consenso nos trechos marcados) a existência mesma de versões preliminares do acordo sinalizava os avanços das conversações. Vide: <www.ftaa-alca.org>. Acesso em: 20 abril 2007.

da América Central. O chamado CAFTA-DR inclui, além da República Dominicana, a Costa Rica, El Salvador, Honduras, a Nicarágua e a Guatemala. Atualmente, encontram-se em fase de avaliação no Congresso norte-americano os acordos assinados com Colômbia, Panamá e Peru. A recente vitória dos democratas nas eleições parlamentares de 2006, contudo, levanta dúvidas sobre a possibilidade de que esses acordos, negociados pela Administração republicana, venham a ser reabertos, para incluir questões relativas a meio-ambiente e temas sociais / trabalhistas³⁸.

Num balanço, percebe-se com facilidade que os EUA investiram na estratégia de, pela via bilateral, negociar acordos de livre-comércio no continente americano, contornando as resistências que o Brasil e outros poucos países opunham à ALCA. Até mesmo no Mercosul, zona em que a influência do Brasil é maior, os EUA aparentemente contam com o interesse do Uruguai num arranjo preferencial. Pode-se, assim, sem dificuldades diagnosticar a implementação, pelos norte-americanos, de um modelo chamado *hub-and-spokes* na região, em que o EUA estão no centro de um eixo de onde irradiam vários acordos, que seguem basicamente o padrão definido por esse pólo central.

As investidas bilaterais dos EUA não se limitaram ao continente americano. Principalmente após os atentados de 11 de setembro, a associação entre interesses político-estratégicos e acordos comerciais tem marcado a política comercial americana. Os atentados fizeram com que os EUA empregassem – de forma mais evidente – acordos preferenciais como instrumento para promoção de interesses políticos, estabelecendo parcerias estratégicas no mundo.

O discurso de Robert Zoellick, então USTR (*United States Trade Representative*), por ocasião da assinatura do acordo de livre-comércio entre EUA e Marrocos ilustra este argumento. Segundo Zoellick, “[s]tep by step, the Administration is working to build bridges of free trade with economic and social reformers in the Middle East. Our plans offer trade and openness as vital tools for leaders striving to build more open, optimistic and tolerant Islamic societies”³⁹.

A Administração Bush, e em particular a gestão Zoellick à frente do USTR, avançou na estratégia de abrir várias frentes de negociação comercial. Ainda que em alguma medida essa orientação tenha sido trilhada na Administração Clinton (com acordos com Chile e Cingapura, por exemplo), a gestão Zoellick teria “raised this multi-front strategy approach to the level of trade doctrine”⁴⁰. Numa análise da abordagem regional que a política comercial americana passou a privilegiar, Feinberg conclui: “It is significant that RTAs are no longer anomalies to be explained away

³⁸ Num interessante artigo publicado em 2007, Robert Zoellick, diante dos acordos já adotados pelos EUA nas Américas, propõe a criação da Association of American Free Trade Agreements (AAFTA). Segundo ele: “The AAFTA could shape the future of the Western Hemisphere, while offering a new foreign and economic policy design that combines trade, open societies, development and democracy. In concert with successful immigration reform, the AAFTA would signal to the Americas that, despite the trials of war and Asia’s rising economic influence, U.S. global strategy must have a hemispheric foundation”. ZOELLICK, Robert. Happily ever AAFTA. Wall Street Journal. 08 January 2007, p. A17.

³⁹ United States. United States Trade Representative. Press Release. 15 June 2004. United States and Morocco Sign Historic Free Trade Agreement. Disponível em: <www.ustr.gov>. Acesso em: 03 fevereiro 2007. A chamada *Middle East Free Trade Initiative*, lançada em 2003 pelo Presidente Bush, é emblemática dessa orientação.

⁴⁰ FEINBERG, Richard. Regionalism and Domestic Politics: U.S. – Latin America Trade Policy in the Bush Era. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 04, Winter 2002, p. 140.

as fitting unique circumstances; rather they have been fully accepted and incorporated into the heart of the U.S. trade policy”⁴¹.

Deve-se dizer que a estratégia das várias frentes de negociação recebeu – e tem recebido – algumas críticas. Segundo Gordon, por exemplo, trata-se de estratégia equivocada sob o ponto de vista do interesse dos EUA. E essa abordagem seria especialmente prejudicial aos interesses dos EUA na Ásia, onde acordos preferenciais estão se proliferando, e se multiplicam sob a justificativa de que são uma resposta necessária às iniciativas americanas.

Conforme se verá na seção 3.4, a nova estratégia comercial dos EUA é tida como fator relevante para a proliferação de iniciativas regionais na Ásia. A China, por exemplo, desde 2001 bem buscando estabelecer acordos de livre-comércio ao seu entorno. De acordo com Gordon, também em resposta direta à investida chinesa, o Japão anunciou o fim de seu compromisso irrestrito com a abordagem multilateral para a abertura comercial, estabelecendo em 2002 seu primeiro acordo preferencial de comércio (com Cingapura). “Yet both countries, to explain and justify their new emphasis on regionalism, regularly blame the United States for starting the trend”⁴².

Na linha desse entendimento, os EUA, com o comércio relativamente bem distribuído com todas as regiões do mundo, deveriam estimular a liberalização comercial via regime multilateral de comércio. Ao adotarem a estratégia de várias frentes de negociação comercial, os próprios americanos estariam estimulando que os demais membros do regime se desviassem da regra do multilateralismo. Além disso, os americanos estariam perdendo a oportunidade – que poucos atores têm – de influenciar a atuação dos parceiros no sentido de promover a coesão do sistema multilateral de comércio.

A estratégia de abrir novas frentes de negociação comercial inclui, para os EUA, a Ásia. Além de fazerem parte da APEC, os EUA vêm estreitando seus vínculos com os países da ASEAN. No contexto desse último agrupamento⁴³, os norte-americanos propuseram acordos de livre-comércio com os países da região “*committed to economic reforms and openness*”. Até o momento, já conseguiram estabelecer os chamados *Trade and Investment Framework Agreements* com Indonésia, Malásia, Tailândia, Brunei e Filipinas. Ainda na Ásia, em abril de 2007, os EUA concluíram acordo com a Coreia do Sul.

Numa visão panorâmica da atuação externa dos norte-americanos sob o ponto de vista de arranjos preferenciais de comércio, vale fazer uma menção à aproximação entre EUA e União Européia, na construção de uma chamada parceria transatlântica⁴⁴. Ainda que não haja um acordo

⁴¹ Idem, ibidem.

⁴² GORDON, Bernard. A High-Risk Trade Policy. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 04, July-Aug. 2003, p. 106. O anúncio do interesse americano numa área de livre-comércio para as Américas teria estimulado ainda mais as iniciativas regionais na Ásia, diante do argumento de que o mercado dos EUA seria mais facilmente acessado por concorrentes asiáticos na América Latina. Além disso, os americanos teriam incentivo adicional para concentrarem seus investimentos na subregião.

⁴³ Fazem parte da chamada *Enterprise for ASEAN Initiative* os seguintes países: Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. Informações sobre esses vínculos dos EUA podem ser obtidas em <www.ustr.gov>.

⁴⁴ Sobre o tema, veja-se por exemplo RHODES, Carolyn. The European Union and the United States: A New Balance of Influence in the Global Political Economy. BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 157-179.

preferencial entre o país e o bloco regional, a partir dos anos 1990 verificam-se iniciativas em prol do crescimento do comércio e dos investimentos entre as partes⁴⁵.

Em 1995, quando se adotou a chamada *New Trans-Atlantic Agenda*, foram previstas várias ações conjuntas entre as regiões. Curiosamente, entre as cerca de 150 iniciativas previstas, não havia menção a uma área de livre-comércio, mas sim uma referência um tanto vaga à construção de um “*New Trans-Atlantic marketplace*”. A idéia do “*marketplace*” foi posteriormente elaborada numa minuta de proposta da Comissão Européia ao Conselho. A proposta da Comissão de fato não contemplava a livre-circulação de mercadorias entre as regiões, mas previa a cooperação a respeito de barreiras não-tarifárias (especialmente as regulatórias) e a liberalização do comércio de serviços, entre outras questões.

A proposta de “*marketplace*”, contudo, foi rejeitada pela França em abril de 1998, quando conseguiu fazer com que o tema não fosse incluído na agenda da reunião seguinte entre UE e EUA. Na reunião de cúpula daquele ano, o documento da chamada Parceria Econômica Transatlântica acabou então fazendo referências mais sutis à cooperação entre as regiões a respeito de temas comerciais, mencionando diálogo, troca de informações, experiências etc.

Finalmente, em 2004, num documento denominado *European Union – United States Initiative to Enhance Trans-Atlantic Economic Integration and Growth*, adotado pelas partes numa reunião de cúpula, há referências à promoção de investimentos, à cooperação na área de serviços, em temas regulatórios e outras barreiras não-tarifárias, em propriedade intelectual, em compras governamentais, em concorrência, entre outros temas também cobertos pela OMC. Ao mesmo tempo, a declaração reafirma a importância que EUA e UE conferem à OMC e às negociações em curso na Rodada Doha⁴⁶.

Em conjunto, União Européia e EUA contabilizam cerca de 40% do volume de comércio global e somam aproximadamente 60% do PIB mundial⁴⁷. Não há dúvidas de que um acordo de livre-comércio entre as duas regiões afetaria profundamente o regime multilateral de comércio. Nesse contexto, a liberalização comercial entre as regiões via acordo preferencial não parece conveniente em termos políticos para as partes. Receia-se – não sem razão – que, caso se estabeleça uma área de livre-comércio transatlântica, a OMC se torne apenas um instrumento a ser facilmente manipulado por EUA e UE, servindo tão-somente para conferir uma aparência de legitimidade às decisões que vierem a ser tomadas no contexto bilateral⁴⁸.

⁴⁵ De maneira esquemática e sob o ponto de vista formal, o diálogo transatlântico pode ser sintetizado a partir dos seguintes pontos: Em 1990, institucionalizou-se o mecanismo de diálogo e concertação política entre EUA e UE, por meio da Declaração Transatlântica. Em 1995, na Reunião de Cúpula de Madri, adotou-se a chamada *New Trans-Atlantic Agenda*, com quatro pontos prioritários, entre eles a “contribuição para expansão do comércio mundial e o estreitamento das relações econômicas entre as regiões”. No contexto dessa Agenda, em 1998 foi lançada a *Trans-Atlantic Economic Partnership*. Finalmente, em 2005 adotou-se documento denominado *EU-US Initiative to Enhance Trans-Atlantic Economic Integration and Growth*, com referência à liberalização comercial entre as regiões. Sobre o tema vide também <www.europa.eu.int>.

⁴⁶ Vide documento em <www.europa.eu.int>. Acesso em: 15 abril 2007. Referência em termos nominais.

⁴⁷ Informação obtida em <www.europa.eu.int>. Acesso em: 15 abril 2007.

⁴⁸ Vide HINDLEY, Brian. *New Institutions for Transatlantic Trade?* *International Affairs*, v. 75, n. 01, 1999, p. 49.

Ainda que as regiões tenham interesse em promover sua integração econômico-comercial, EUA e UE tendem a avançar nesse sentido até o limite em que começam a esvaziar o regime multilateral de comércio, o que não lhes convém. Estabelecer um equilíbrio entre os objetivos é o que tem se tentado fazer ao longo do tempo: para isso, EUA e UE evitaram desde o início do diálogo transatlântico a expressão “área de livre-comércio” nos documentos formais (adotando o *marketplace*, por exemplo), e têm se focado em temas em que a cooperação é menos problemática sob o ponto de vista das implicações para o regime multilateral de comércio.

O Acordo de Reconhecimento Mútuo sobre barreiras técnicas (adotado em 1997), por exemplo, é absolutamente possível à luz das regras da OMC e pode prestar uma contribuição muito substantiva para promover o comércio entre as regiões (especialmente entre EUA e UE, em que as barreiras não-tarifárias são cada vez mais importantes vis-à-vis as barreiras tarifárias). Se a redução das barreiras tarifárias de maneira discriminatória (ou seja, apenas entre as regiões) faria com que o novo “bloco” tivesse que ser notificado à OMC, passasse pelo escrutínio do artigo XXIV etc., a adoção de um Acordo de Reconhecimento Mútuo, por exemplo, não gera essas obrigações e dificilmente seria questionado no âmbito multilateral. Igualmente, essa abordagem de perfil mais baixo parece levantar menos suspeitas e críticas por parte dos demais membros da OMC. Por outro lado, esse instrumento pode prestar uma contribuição importante para estimular o comércio entre as partes.

Fora do âmbito comercial, EUA e UE têm dedicado esforços à promoção dos investimentos entre as regiões. Os investimentos transatlânticos têm se mostrado significativamente mais importantes em termos econômicos que o comércio de bens entre EUA e UE. Ao mesmo tempo, as iniciativas conjuntas para a promoção dos investimentos são menos problemáticas frente ao regime multilateral de comércio, que até os dias de hoje não conseguiu definir um marco comum sobre o tema, deixando ampla margem para os Estados estabelecerem regras e parcerias regionais⁴⁹.

Finalmente, quando se considera a atuação do EUA frente ao regime multilateral de comércio, é importante também recordar que o país, como outros desenvolvidos, conta com um regime de preferências comerciais concedidas sobretudo a países em desenvolvimento. Essas preferências, conforme observado na seção anterior sobre a União Européia, também representam um desvio da cláusula da nação mais favorecida. Essas exceções, contudo, são respaldadas pelo próprio regime multilateral.

Em resumo, os EUA mantêm atualmente quatro regimes de preferências unilaterais. O mais conhecido deles é o Sistema Geral de Preferências (SGP), existente desde 1976 e que atualmente contempla isenção do imposto de importação de cerca de 4.650 itens tarifários de 144 países. Além desse regime geral, há (i) a Iniciativa da Bacia do Caribe, que privilegia vários países da América Central e do Caribe, para facilitar o desenvolvimento econômico e promover a diversificação das exportações da região, existente, sob outra denominação, desde 1983; (ii) o Programa de Combate à Produção e ao Tráfico de Drogas para a Região Andina, que desde 1991 concede

⁴⁹ As regras existentes no TRIMs são bastante limitadas, proibindo basicamente os Estados de condicionarem incentivos aos investimentos a conteúdo local ou a desempenho exportador. Medidas para estimular e proteger investimentos estrangeiros (definindo, por exemplo, garantias contra a expropriação arbitrária e assegurando o direito de remessa de lucros) ainda não estão contempladas no quadro normativo da OMC. Sobre esses temas, não há restrição multilateral para que sejam abordados em âmbito regional.

benefícios comerciais a Bolívia, Colômbia, Equador e Peru mediante o cumprimento de metas do programa e (iii) o Programa de Crescimento e Oportunidade para a África, criado em 2000 e que beneficia com isenção tarifária as importações provenientes de países sub-saharianos⁵⁰.

Como se percebe a partir desse panorama dos vínculos comerciais estabelecidos pelos EUA, o país pôde de fato construir uma rede densa de arranjos preferenciais, que vão desde o NAFTA, passam pelas preferências unilaterais, pela gama considerável de acordos bilaterais recentes e incluem perspectivas de novas parcerias, não apenas com outros países, mas também com o próprio bloco europeu e o asiático. Isso, claro, opera-se paralelamente ao vínculo dos EUA com o regime multilateral de comércio. Com efeito, se há poucas décadas atrás os EUA eram os guardiões do multilateralismo e da não-discriminação no comércio internacional, atualmente não se poderia mais dizer o mesmo.

⁵⁰ Sobre os regimes preferenciais adotados pelos EUA, veja-se <www.ustr.gov>.

3.3 O Mercosul

3.3.1 Evolução do processo de integração do Mercosul

A idéia de reunir os países latino-americanos num esquema integrativo é tão antiga quanto a independência desses países de suas colônias européias. As raízes mais remotas do processo e as iniciativas de abrangência latino e sul-americanas são preteridas no contexto deste estudo, que privilegiará o Mercosul e suas origens mais imediatas. O motivo para isso consiste justamente no foco da tese. Tal como na seção sobre a integração européia ou norte-americana, os temas lá abordados poderiam dar ensejo a vários estudos.

Nesta seção, igualmente, diante da infinidade de abordagens possíveis, convém esclarecer que interessa: (i) resgatar brevemente o processo de integração do Mercosul, apresentando de que maneira os resultados que obteve e as metas que pretende atingir relacionam o bloco com o regime multilateral de comércio, (ii) explorar de que forma o Mercosul tem atuado na OMC, seja nos Comitês destinados a avaliá-lo, seja nas negociações e nos contenciosos da Organização e (iii) por fim, traçar um breve panorama das relações externas do bloco, pois que, à medida que o Mercosul relaciona-se com outros países e blocos, afeta o fenômeno do regionalismo na atualidade e, por conseguinte, sua relação com o regime multilateral de comércio.

O Mercosul tem em sua origem a aproximação entre Brasil e Argentina, no contexto do fim da ordem bipolar, no cenário global, e do restabelecimento dos regimes democráticos, no contexto subregional. De modo geral, o fim da Guerra Fria ampliou as possibilidades de atuação externa dos Estados e diluiu preocupações mais imediatas com questões relacionadas à segurança e defesa. Em particular, a retomada da democracia exerceu papel fundamental para arrefecer desconfianças mútuas que marcaram a história de Brasil e Argentina, criando um cenário mais propício a ações cooperativas.

Ademais, a experiência bem sucedida do regionalismo na Europa certamente serviu de inspiração para a aproximação dos países do Cone Sul. Tal como ocorreu na Europa, muito embora o instrumento empregado para promover a cooperação tenha sido econômico-comercial, a essência da motivação a favor da parceria estava nas questões políticas, na percepção compartilhada a respeito do caráter estratégico da cooperação (inclusive sob o ponto de vista militar). A promoção do desenvolvimento econômico da região, contudo, sempre foi fator relevante para estimular o processo integrativo.

Afastando-se de um padrão histórico de desconfianças mútuas, Brasil e Argentina estabeleceram em 1986 o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Sob o ponto de vista político, o PICE tinha como propósito fortalecer as novas democracias que surgiam nos dois países, depois de longo período de regimes militares. Desde uma perspectiva econômica, a Programa visava a expandir e diversificar o comércio entre Brasil e Argentina, e para isso adotava protocolos setoriais (que tratavam, por exemplo, de bens de capital, de setor automotivo e de agronegócio)¹.

¹ Para uma revisão do processo de negociação do Mercosul, vide VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: IBRI/Funag, 2002. Vide também MANZETTI, Luigi.

As condições econômicas internas de Brasil e Argentina, naquele momento, não eram as mais favoráveis a uma parceria econômica mais consistente. Baixo crescimento, problemas na condução da política macroeconômica e restrições impostas pela dívida externa em ambos os países caracterizavam o cenário em que se buscava promover a integração. Apesar disso, os presidentes Raúl Afonsín e José Sarney sinalizaram o interesse no estreitamento dos vínculos com a assinatura do Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento, em 1989. O documento, que foi ratificado pelos Parlamntos de Brasil e Argentina, previa a constituição de uma área de livre-comércio entre os dois países num período de dez anos.

A ascensão ao poder de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, no início dos anos 1990, contribuiu para a aproximação entre os países. Ambos os presidentes, alinhados no entendimento sobre a importância da abertura econômica, promoveram reformas liberalizantes e apoiaram a cooperação sub-regional, não apenas com a ampliação de seu escopo, mas também com a redução de prazos para consecução dos objetivos definidos. Sob o ponto de vista do escopo, duas frentes de atuação mudaram significativamente a iniciativa original da parceria: Uruguai e Paraguai vieram a se juntar ao projeto. E este, que seria de uma área de livre-comércio, tomou dimensões consideravelmente maiores, à medida que passava ter como objetivo a criação de um mercado comum.

Em março de 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, acordo constitutivo do Mercosul. Incluídos novos parceiros e ampliado o objetivo do projeto (de modo a fazer dele um mercado comum), os países ainda concordaram em concluir esse processo em 31 de dezembro de 1994. Trata-se, de fato, de uma mudança considerável em relação ao que havia sido acordado anos antes: em 1989, Brasil e Argentina haviam se comprometido com uma área de livre-comércio para 2000. Mais tarde, em 1991, num momento de bastante otimismo, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai estavam se comprometendo com um mercado comum já em 1995. O excesso de ambição veio a se tornar evidente pouco tempo depois.

O Tratado de Assunção define, em linhas gerais, no que consistiria o mercado comum. Em seu artigo 1º, o Tratado prevê que o mercado comum implica (i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por meio da eliminação não apenas de barreiras tarifárias e não-tarifárias à circulação de bens, mas também de qualquer outra medida equivalente; (ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros Estados ou blocos de Estados, bem como a coordenação de posições em foros econômico-comerciais; (iii) a coordenação de políticas macro-econômicas e setoriais entre os Estados partes (e então o Tratado lista vários exemplos, como política de comércio exterior, agrícola, cambial e outras); (iv) a harmonização de legislação nas áreas pertinentes, com vistas a fortalecer o processo de integração.

Apesar de ser de grande ambição, o Tratado de Assunção não estabelece muitos parâmetros para a consecução de suas metas. Nesse sentido, aliás, é de se concordar com Motta

The Political Economy of Mercosur. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 35, n. 04, Winter 1993-1994, p. 101-141.

Veiga: “Mercosur’s founding treaties are as ambitious in their goals as they are vague about means and timeframes for attaining those goals”².

Muito embora durante o chamado “período de transição” não tenha sido estabelecido o mercado comum conforme previsto, a fase de 1991 a 1994 trouxe bons resultados ao Mercosul. Em apenas quatro anos, a participação das exportações intra-zona no PIB da região aumentou mais de 60%. Houve de fato liberalização do comércio no bloco: em janeiro de 1995, mais de 85% dos fluxos de comércio intrarregional se beneficiavam da alíquota zero de imposto de importação. As exceções ao livre-comércio intra-zona foram incluídas no chamado “regime de adequação final à união aduaneira” (que deveria expirar em 1999, com um ano a mais para transição no Paraguai e Uruguai). Além dessas exceções, foram adotados os regimes especiais temporários para açúcar e automóveis. No balanço, de fato, parte muito expressiva das barreiras ao comércio intra-zona foi eliminada logo nos primeiros anos do Mercosul e os fluxos comerciais cresceram de maneira expressiva no bloco³.

Além disso, um passo importante na construção do Mercosul foi dado com a adoção da tarifa externa comum (TEC), em vigor a partir do início de 1995. Ao abrirem mão da possibilidade de definirem individualmente o imposto de importação que aplicariam a terceiros mercados, os países do Mercosul avançaram de maneira consistente rumo a um mercado comum, definindo o compromisso de manter o mesmo imposto de importação para produtos originários fora do bloco. Entretanto, nesse tema, da mesma forma, admitiram-se temporariamente “listas de exceção nacionais” e regimes especiais para bens de capital e bens de informática e de telecomunicações.

Ao final de 1994, quando já era evidente a impossibilidade da construção do mercado comum a partir de 1995, os países reformularam as metas, ao mesmo tempo em que definiram uma estrutura institucional de caráter permanente e esclareceram aspectos do processo integrativo necessários para sua evolução. O chamado Protocolo de Ouro Preto reafirma o Conselho Mercado Comum (CMC) como órgão máximo do bloco, sendo composto pelo Ministro das Relações Exteriores de cada um dos membros, e confirma o Grupo Mercado Comum (GMC) como órgão executivo do bloco. O Protocolo esclarece caber ao CMC negociar e firmar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, blocos regionais ou organizações internacionais (artigo 8.4)⁴.

O Protocolo de Ouro Preto esclarece regras sobre o processo decisório no Mercosul, bem como sobre a vigência das normas no bloco. Confirmando o caráter intergovernamental do Mercosul, o Protocolo reafirma que as normas provenientes dos órgãos decisórios do Mercosul⁵ são

² MOTTA VEIGA, Pedro da. *Mercosur’s Institutionalization Agenda: the Challenges of a Project in Crisis*. Buenos Aires: IDB-Intal, 2004, p. 07.

³ BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de Aprendizaje o déjà vu? *Desarrollo Económico*, v. 41, n. 162, jul-sep. 2001, p. 182.

⁴ O CMC, o GMC e a Secretaria do Mercosul, que já haviam sido previstos pelo Tratado de Assunção passaram, agora pelo Protocolo de Ouro Preto, a ser acompanhados de três novos órgãos. A Comissão de Comércio do Mercosul foi incumbida de promover a conclusão da união aduaneira e zelar pela aplicação dos instrumentos da política comercial do Mercosul. A Comissão Parlamentar Conjunta do bloco e o Fórum Consultivo Econômico e Social, também estabelecidos pelo Protocolo de Ouro Preto, têm caráter consultivo e visam a envolver o parlamento e a sociedade civil dos países do bloco no processo de integração do Mercosul. Recentemente, foram empreendidos esforços para a criação do Parlamento do Mercosul, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta. O Parlamento do Mercosul no futuro deve ser composto a partir do voto direto dos cidadãos do bloco.

⁵ São os órgãos com poder decisório segundo o Protocolo de Ouro Preto: CMC, GMC, CCM.

obrigatórias para as partes, mas devem ser adotadas apenas em havendo consenso entre elas. Essas normas, contudo, não têm obrigatoriamente efeito imediato sobre seus membros, o que significa que, quando necessário, os países devem seguir os procedimentos previstos internamente para incorporar as decisões do Mercosul às suas ordens jurídicas internas.

Além disso, o Mercosul privilegiou a doutrina da vigência simultânea das normas. Isso significa que apenas quando os todos os países membros do bloco tiveram incorporado uma determinada norma é que ela passa a estar em vigor para todos. Se um dos hoje quatro sócios, por questões internas relacionadas à sua dinâmica parlamentar por exemplo, não conseguir obter a aprovação de uma norma do Mercosul, ela não vincula juridicamente nenhum dos outros membros (mesmo que esses já a tenham ratificado). Essa questão foi objeto de um dos contenciosos levados ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul⁶.

O Protocolo de Ouro Preto formalmente afirma a personalidade jurídica do Mercosul, o que de fato é um instrumento a facilitar a atuação internacional de forma coesa por parte do bloco. Dotado de personalidade jurídica de Direito Internacional, o Mercosul, como tal, pode não apenas negociar novos compromissos internacionais, mas assumir esses compromissos como uma entidade única perante terceiros países. Sabe-se que um dos motivos para que o Protocolo de Ouro Preto contemplasse disposição expressa sobre a personalidade jurídica do bloco diz respeito ao interesse da União Européia em negociar com o Mercosul em seu conjunto, e não com cada um dos quatro membros do bloco simultaneamente.

Uma palavra deve ser dedicada ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul⁷. Desde o Tratado de Assunção, os membros constituíram um mecanismo destinado a solucionar as disputas, entre eles, que viessem a decorrer da aplicação das normas do bloco. Baseado num sistema arbitral, o modelo definido sobretudo a partir do Protocolo de Brasília (1991) previa que as decisões do sistema seriam definitivas e inapeláveis. O sistema estabelecia a possibilidade de se aplicarem “sanções comerciais” para garantir a efetividade de suas decisões⁸.

Num balanço, com efeito, fato é que o sistema foi relativamente pouco acionado durante seus primeiros dez anos de vigência. Foram dez contenciosos no período, apesar de uma série de dificuldades e de questionamentos jurídicos terem permeado a integração do Mercosul ao longo desses anos. Os motivos para isso são vários. Historicamente os países da região resolviam suas divergências pela via diplomática, sem que tenham construído uma tradição de solução de conflitos pela via das normas. Também é de se considerar que em vários momentos o Mercosul teve suas normas flexibilizadas por interesse de seus membros, o que pode ter evitado litígios. Por fim,

⁶ Mercosul. Laudo arbitral IV – frango. Brasil e Argentina. 21 de maio de 2001.

⁷ Sobre o tema, vide, por exemplo, PENA, Celina; ROZEMBERG, Ricardo. Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR. Buenos Aires: BID-Intal, 2005. CARDENAS, Emilio; TEMPESTA, Guillermo. Arbitral Awards Under Mercosur's Dispute Settlement Mechanism. *Journal of International Economic Law*, 2001, p. 337-366.

⁸ As sanções comerciais consistem, na prática, na suspensão de benefícios a que o país que perdeu o litígio teria em função das normas do Mercosul. Ao se recusar a cumprir uma decisão do sistema de solução de controvérsias, esse país tem de enfrentar barreiras adicionais para acessar o mercado do país que venceu a disputa, e que estaria sofrendo prejuízos comerciais em razão da resistência do país “perdedor” em cumprir a decisão que o condenou.

talvez em alguns momentos, as dúvidas quanto à efetividade do sistema tenham feito os países hesitarem a respeito da utilidade de se recorrer a ele.

O Protocolo de Brasília para solução de controvérsias foi substituído pelo Protocolo de Olivos em 2002. Três modificações introduzidas pelo novo acordo merecem destaque, sendo que uma delas relaciona-se muito diretamente com o tema desta tese. A primeira mudança importante introduzida pelo Protocolo de Olivos diz respeito à constituição de um Tribunal Permanente de Revisão para solução de controvérsias, estabelecendo-se assim a possibilidade de os países recorrerem das decisões dos painéis⁹. Outra mudança importante diz respeito à criação de um mecanismo de acompanhamento e supervisão do cumprimento dos laudos arbitrais adotados pelo regime, algo de importância fundamental para a credibilidade do sistema. Tendo entrado em vigor em 2002, o novo mecanismo, contudo, julgou apenas dois litígios, e a análise de sua efetividade ainda carece de evidências empíricas mais fartas.

Sob o ponto de vista deste estudo, a modificação importante introduzida pelo Protocolo de Olivos refere-se à chamada cláusula de escolha do foro. O Protocolo contém uma cláusula que estabelece que as controvérsias que puderem ser apresentadas tanto ao mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, quanto ao da OMC (ou de outro esquema preferencial de que os membros do Mercosul sejam partes individualmente) poderão ser submetidas a um ou a outro foro, à escolha da parte demandante. Contudo, uma vez iniciado um procedimento, nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros, com relação ao mesmo objeto de disputa (artigo 1.2).

Com efeito, o Protocolo de Brasília não trazia disposição alguma sobre a possibilidade (ou impossibilidade) de os países recorrerem a outro sistema de solução de controvérsias que não o do Mercosul, se assim desejassem. Curiosamente, o silêncio do Mercosul sobre o tema sucedeu o CUSFTA, cujo tratado constitutivo continha previsão expressa proibindo os membros de recorrerem seja ao sistema de solução de controvérsias do CUSFTA seja ao do GATT, depois de terem acionado um deles num dado litígio.

A inexistência de previsão sobre esses casos em que um país que é membro do bloco viola as normas regionais e multilaterais ao mesmo tempo fez com o Mercosul passasse por situação delicada em pelo menos dois momentos. Em dois contenciosos envolvendo Brasil e Argentina, uma disputa julgada no mecanismo de resolução de conflitos do Mercosul terminou sendo analisada no sistema de solução de controvérsias da OMC.

Os casos Argentina-têxteis, sobre a adoção pela Argentina de medidas de salvaguarda, e o contencioso Argentina-frangos, a respeito de aplicação de direitos antidumping pela Argentina sobre a importação de frango brasileiro foram os contenciosos em que, apesar de terem ensejado manifestação do sistema do Mercosul, foram em seguida apresentados à OMC¹⁰.

⁹ Esse aperfeiçoamento do sistema parece de fato de inspirar no modelo da OMC, que, como se viu, prevê o direito de apelação.

¹⁰ Mercosul. Laudo arbitral III – têxteis. Brasil e Argentina. 10 de março de 2000, e Mercosul. Laudo arbitral IV – frango. Brasil e Argentina. 21 de maio de 2001.

Dificuldades jurídicas e políticas surgem desse tipo de interação conflituosa entre os blocos regionais e o sistema multilateral de comércio. De imediato, as seguintes questões podem ser identificadas: e se os sistemas decidirem de maneira divergente, se for impossível para um país cumprir as decisões provenientes dos dois regimes, o multilateral e o regional? E que risco existe para a credibilidade dos sistemas de solução de controvérsias se decisões de um mecanismo passarem a ser contestadas em outro? Que implicações isso traz para a segurança e a previsibilidade que os regimes deveriam conferir ao comércio internacional / regional?

Para evitar que o problema por que passou voltasse a ocorrer, o Mercosul, assim, veio a proibir que mais de um sistema seja acionado para se manifestar sobre o mesmo caso, ao mesmo tempo em que assegurou o direito de seus membros escolherem o foro que lhes parecer mais conveniente, abrindo mão inclusive do mecanismo do bloco se assim desejarem. Vale ter presente, contudo, que a existência da cláusula da escolha do foro atenua os riscos de conflito entre os sistemas de solução de controvérsias, mas não os elimina completamente¹¹.

Numa avaliação que transcenda as questões meramente formais, verifica-se que o Mercosul passa por dificuldades consideráveis para fazer avançar o processo de integração. É interessante notar que até 1997 houve um crescimento bastante significativo do comércio intra-bloco¹². A partir daí, as relações entre os países começaram a se deteriorar e foram agravadas consideravelmente a partir da desvalorização da moeda brasileira (1999) e especialmente com a crise econômica na Argentina (2000-2001). Numa análise mais detalhada, Bouzas observa que o “período áureo” do Mercosul teria sido do seu lançamento (1991) até a criação da união aduaneira, em 1995, quando, num período relativamente curto, pôde-se liberalizar 85% do comércio do bloco e se conseguiu adotar, ainda que com exceções, uma tarifa externa comum, conforme se notou. Entre 1995 e 1997-98, as dificuldades tornam-se mais evidentes e a partir daí os níveis de interdependência comercial passaram a ser declinantes¹³.

Principalmente após a constituição da união aduaneira (ainda hoje incompleta), as resistências contra o bloco começaram a ganhar volume nos países membros, as decisões tornaram-se cada vez mais politizadas e as pressões internas passaram a estimular a adoção de medidas unilaterais que contrariavam o processo integrativo. Em 2000, na tentativa de estabelecer uma agenda positiva para o bloco e de se conferir novo impulso político à integração, promoveu-se o dito Relançamento do Mercosul, que, contudo, não foi capaz de reverter o processo de perda de credibilidade do bloco. A situação do Mercosul veio a se agravar consideravelmente com a crise econômica da Argentina¹⁴.

¹¹ A análise recente de Pauwelyn sobre o *spaghetti bowl* NAFTA-OMC, mencionada acima, demonstra como a sobreposição das jurisdições regional e multilateral pode gerar conflitos mesmo que, a rigor, os membros do NAFTA não possam acionar esse regime e o multilateral para apresentar o mesmo litígio. Vide PAUWELYN, Joost. Adding sweeteners to softwood lumber: the WTO-NAFTA ‘spaghetti bowl’ is cooking. *Journal of International Economic Law*, v. 09, n. 01, 2006, p. 197-207.

¹² Vide, por exemplo, MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 03.

¹³ O artigo de Bouzas tem como marco temporal os dez anos do Mercosul, portanto, analisa o processo até 2001.

¹⁴ Vide MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 02 e ss.

Conforme nota Motta Veiga, é interessante observar que as dificuldades do bloco tornaram-se evidentes quando se encerrou a fase de abertura comercial intra-zona, para o que os países da região estavam relativamente preparados (já que se encontravam num processo de liberalização econômica de forma geral). Quando as questões centrais do bloco passaram então a se concentrar numa agenda mais complexa as dificuldades se avolumaram consideravelmente. A partir de 1995, com a adoção da TEC foi evidenciada a necessidade de se coordenarem políticas até então tidas como internas, e a institucionalidade do bloco mostrou-se frágil para conferir o suporte necessário à adoção – e implementação – de medidas com esse fim.

Talvez os países do bloco não estivessem efetivamente preparados para proceder às mudanças e à coordenação de ações que uma união aduaneira e principalmente um mercado comum exigiriam. Num histórico de processos de integração marcados por flexibilização, por exceções, pela ausência de tradição de respeito a regras, metas e prazos, os países foram se tornando hesitantes em relação ao esforço a empreender na integração regional. Com o tempo, foi se criando um “déficit de implementação” no bloco à medida que, no discurso, todos estavam comprometidos com a integração e se engajavam no relançamento do Mercosul, mas ao mesmo tempo passavam a empreender menos esforço para tornar efetivos os compromissos assumidos.

Duas questões nesse contexto chamam atenção: a ineficiência na produção das normas no Mercosul e seu baixo grau de implementação (ou a defasagem entre o que se adota e o que se implementa no bloco). O desafio consiste em conferir credibilidade ao sistema de produção e – principalmente – implementação das normas do Mercosul¹⁵. A opção quase permanente pela gestão política dos conflitos tem tido seu preço para a institucionalidade que se pretende criar e para a construção de percepções a respeito da obrigatoriedade das normas¹⁶.

De modo geral, o risco, conhecido por todos, é de que o Mercosul perca relevância no mundo dos fatos, exercendo influência muito limitada sobre o comportamento de atores públicos e privados¹⁷. E, vale reiterar, o problema não consiste na ausência de normas. Ao contrário, existem muitas normas, muitas vezes conflituosas, de conteúdo pouco claro, frequentemente enfrentando problemas de internalização e, principalmente, de implementação.

A integração, contudo, não está na produção das normas, mas no seu impacto sobre a realidade econômica da região. Isso, de fato, tem sido apreendido com dificuldade pelas análises usualmente feitas (uma vez que, em geral, é mais fácil identificar as normas adotadas pelo bloco, e mais complexo avaliar que impacto efetivamente exerceram para a integração). As observações feitas por Crawley são emblemáticas disso: “The production of protocols and regulations has become detached from such instruments’ implementation in terms of deadlines, timing, compliance and enforcement. The integration process thus becomes a model based on power rather than on rules”¹⁸.

¹⁵ CRAWLEY, Andrew. *Mercosur: In Search of a New Agenda*. Buenos Aires: IDB-Intal, 2004, p. 08.

¹⁶ Crawley registra o risco, apontado por alguns, de “aladización” do processo de integração do Mercosul, a partir do receio de que se consolide a percepção de que as normas adotadas não são exatamente obrigatórias.

¹⁷ Vide MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 08. Vide também CRAWLEY, Andrew. *Op. cit.*

¹⁸ CRAWLEY, Andrew. *Op. cit.*, p. 08.

A farta produção normativa cria a falsa idéia de progresso, à medida que não é acompanhada pela efetiva implementação dessas normas.

Para ilustrar o problema, Motta Veiga indica estudo segundo o qual até 2000 apenas 34% das normas adotadas pelo bloco haviam sido incorporadas pelos quatro sócios e, portanto, estavam em vigor (foram 254 incorporadas, num universo – surpreendente, diga-se – de 1.128 normas adotadas pelo bloco)¹⁹. A incorporação ainda depende muito de boa vontade dos membros, de pressões domésticas, de interesses setoriais e da eficiência das burocracias estatais. Além disso, a facilidade com que os membros se desviam das regras adotadas – que já são poucas do universo total – via medidas unilaterais é considerável²⁰. E, nesse contexto, o recurso relativamente baixo ao sistema de solução de controvérsias do bloco confirma a fragilidade institucional (na prática, e não na teoria do bloco).

Ademais, a integração perdeu foco nos últimos anos. A agenda expandiu-se consideravelmente após a constituição da união aduaneira, contribuindo para que o déficit de implementação fosse alargado e a credibilidade do processo ainda mais comprometida²¹. A dispersão de esforços tem impacto especialmente significativo no Mercosul, em que há países com possibilidades econômicas e de recursos humanos bastante escassas. O fato de que as decisões são tomadas por consenso faz com que a perda de foco seja ainda mais prejudicial ao aprofundamento do Mercosul.

Diante da fragilidade das instituições e do déficit de implementação significativo no bloco, as circunstâncias políticas e econômicas de momento acabam exercendo papel muito decisivo para o avanço do Mercosul. A politização assume um perfil negativo, como nota Bouzas, quando as divergências (inclusive as de caráter técnico) são levadas à arena política e capturadas de forma conflituosa pelo debate político interno. A politização evidentemente pode ter um lado positivo, à medida que garanta a primazia de objetivos maiores do processo de integração sobre divergências circunstanciais. De toda forma, o Mercosul vem sofrendo pelo excesso de influência das contingências políticas.

Nesse contexto, entre os problemas centrais por que passa o Mercosul, do ponto de vista da institucionalidade, estão: (i) a ineficiência do processo de elaboração das regras, (ii) a defasagem entre elaboração de regras e incorporação dessas regras, (iii) a fragilidade dos instrumentos para garantir a aplicação dessas normas (ainda que existam, a pouca utilização denota sua fragilidade sob o ponto de vista substantivo). Esses problemas todos são agravados pela perda de foco e pelo alargamento considerável da agenda do bloco, e pelas abordagens diferentes de política macroeconômica adotadas nos países do Mercosul, além das grandes assimetrias

¹⁹ O artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto prevê que uma norma adotada no âmbito do bloco que precise ser incorporada ao ordenamento jurídico dos membros do bloco apenas estará vigente e, portanto, será obrigatória depois que houver sido incorporada por todos os membros do Mercosul. Vide MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 13-14.

²⁰ Vide BOUZAS, Roberto. *Op. cit.*, p. 185 (o autor nota, em especial, o crescimento de medidas unilaterais restritivas ao comércio após 1999, e em especial diante da resistência do Brasil em permitir a adoção de um mecanismo de salvaguardas para o bloco durante e após a crise da Argentina. De toda forma, um mecanismo com finalidade equivalente à das salvaguardas foi institucionalizado em 2006).

²¹ Vide, por exemplo, MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 12.

econômicas entre seus membros²². O prejuízo para a credibilidade do Mercosul, nesse cenário, é evidente.

As perspectivas de curto prazo para o Mercosul tampouco são positivas. O ingresso da Venezuela no bloco, previsto para ocorrer em breve, deve dificultar a atuação articulada do Mercosul e, em especial, deve dificultar as negociações do bloco com seus principais parceiros comerciais. Na mesma linha, a Argentina tem seguido curso estatizante e protecionista, o que, além de dificultar a implementação de compromissos assumidos no contexto do bloco, cria obstáculos à atuação coordenada dos membros do Mercosul, principalmente num momento em que o Brasil tem grande interesse no avanço da Rodada Doha.

3.3.2 O Mercosul e as regras da OMC sobre acordos regionais de comércio

Apesar de o Mercosul ter sido constituído em 1991, a análise efetiva do bloco pelo regime multilateral de comércio foi iniciada apenas no âmbito da OMC, a partir de 1995 portanto²³.

Foram realizadas quatro rodadas de avaliação do Mercosul à luz das normas da OMC, sendo que a última delas ocorreu em maio de 2006. Apenas nessa ocasião pôde-se concluir a etapa preliminar de avaliação do Mercosul, que diz respeito ao “exame factual” do bloco. Deve-se dizer que a quantidade de regras, de exceções e o déficit de implementação (mencionado acima) foram fatores que dificultaram a conclusão desta etapa básica de exame de compatibilidade do bloco. Nos debates, a manutenção de regimes açucareiro e automotivo apartados das regras de liberalização do bloco motivou questionamentos por parte dos membros da OMC. Ademais, a dificuldade para conclusão da etapa de avaliação dos fatos deveu-se em parte a questões técnicas relativas a nomenclaturas tarifárias, dados estatísticos, compatibilização de informações etc.

Resolvidas as questões técnicas, o Secretariado da OMC divulgou em maio de 2005 um documento que avaliava as barreiras impostas pelo Mercosul às importações provenientes de terceiros Estados, um tema de preocupação considerável entre os membros do regime multilateral, receosos de que o bloco lhes tivesse dificultado o acesso ao mercado da região²⁴. A avaliação, deve-

²² Sobre este tema, vide artigo muito interessante: BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. *Mercosul: Então e Agora*. Brasília: Cepal, maio de 2006.

²³ Como se sabe, o Mercosul, além de Brasil e Argentina, conta com Paraguai e Uruguai como membros. A disparidade entre o grau de desenvolvimento dos sócios gerou dúvidas sobre se o bloco deveria ser analisado à luz do artigo XXIV do GATT, que traz obrigações mais substantivas para os membros, ou a partir da Cláusula de Habilitação, que garante tratamento mais favorável a países em desenvolvimento. Numa saída inusitada, buscou-se conciliar interesses e chegou-se à conclusão de que a avaliação seria feita pelos dois dispositivos, mas conduzida pelo Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento (responsável pelas avaliações feitas pela Cláusula de Habilitação). Os resultados dos trabalhos desse Comitê e suas recomendações seriam, conforme previsto, enviados para o Conselho Geral da OMC, “with a copy of the report transmitted as well to the Council for Trade and Goods” (Conselho que deve aprovar relatórios e recomendações relativos a avaliações feitas pelo artigo XXIV). No Capítulo seguinte dedica-se mais atenção à avaliação dos blocos pela OMC. Por ora, importa apenas registrar que em função de o Mercosul ser composto por países mais e menos desenvolvidos, houve alguma dificuldade em enquadrar o bloco no arranjo institucional da OMC – que praticamente ainda não havia sido utilizado e testado pelos membros à época. A solução encontrada, que gera surpresa para alguns, foi de avaliar o bloco à luz de dois dispositivos diferentes (vide WTO. Working Party on the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/5/Rev.1. 25 October 1995).

²⁴ WTO. Southern Common Market (Mercosur). Weighted Average Tariff Rates and Customs Duties Collected. Note by the Secretariat. WT/CMTD/1/Add15. 24 May 2005 (versão revisada). A metodologia empregada encontra respaldo no Entendimento sobre o Artigo XXIV da Rodada Uruguai.

se dizer, foi bastante favorável ao Mercosul. O Secretariado calculou a média tarifária ponderada (pelo volume de comércio operado pelas linhas tarifárias) em 1994, antes portanto da união aduaneira, e em 1995 e 2006. A conclusão do Secretariado da OMC foi de que a TEC não representou em média um aumento nas tarifas incidentes sobre as importações originárias de terceiros países. A média ponderada do imposto de importação antes da união aduaneira, em 1994, era de 12,5%, e reduziu-se para 12% em 1995, uma vez adotada a TEC, e posteriormente para 10,4% em 2006, prazo final previsto para a implementação da união aduaneira²⁵.

Na defesa do bloco perante os membros do regime multilateral de comércio, o representante da Argentina alegou que, para refletir integralmente o impacto da criação do Mercosul sobre o comércio mundial, seria necessário ter como ponto inicial de referência o imposto de importação aplicado pelos países do bloco em 1990 ou 1991, logo antes da criação do Mercosul (ao invés dos anos anteriores ao da adoção da TEC). Segundo o delegado argentino, em 1990, a média tarifária aplicada era de 18,34% para a Argentina, 20,73% para o Brasil, 14,09% para o Paraguai e 23,40% para o Uruguai.

Assim, de acordo com a Argentina, esses números demonstrariam um esforço de abertura dos membros do Mercosul para o mundo mesmo antes da adoção da TEC. Ainda que a influência do Mercosul para essa abertura seja altamente contestável, fato é que os países do bloco promoveram liberalização comercial de modo geral. A abertura unilateral e a conclusão da Rodada Uruguai parecem ter exercido papel mais significativo para esse resultado. De toda forma, diante dos números apresentados pelo próprio Secretariado da OMC, ganhou força o entendimento de que o bloco, apesar das dificuldades por que passa, ao menos não teria prejudicado o comércio com terceiros países via aumento de tarifas.

Ainda com o propósito de defender a compatibilidade do Mercosul com o regime multilateral, na última reunião da OMC dedicada a esse tema, a Argentina, na presidência pro tempore do bloco, apresentou dados relativos ao incremento do comércio intra-zona e do bloco com o mundo. Segundo o delegado argentino, o comércio exterior dos quatro países do Mercosul aumentou 80% ao longo dos dez últimos anos (passando de US\$ 144 bilhões em 1995 para US\$ 260 bilhões em 2005). Considerando o ano anterior à entrada em vigor do Tratado de Assunção (1990), a expansão do comércio foi da ordem de 255%. O comércio extra-regional do Mercosul atingiu US\$ 220 bilhões em 2005, um aumento de 90% desde 1995 e de 239% em relação a 1990. Ainda, segundo a Argentina, os resultados intra-zona também foram bastante positivos, com um aumento de 381% do comércio entre os países do bloco entre 1995 e 2005. Algumas referências, mais genéricas contudo, foram feitas ao comércio de serviços, que passaria a ser estimulado com a entrada em vigor, em dezembro de 2005, do Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços.

Apesar de questionamentos feitos por EUA, União Européia e Austrália na última reunião, entendeu-se que estava concluída a etapa de análise factual do bloco e que, portanto, munidos das informações necessárias, os membros do Comitê poderiam proceder à avaliação do

²⁵ WTO. Examination of the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/1/Add.16. 16 May 2006, p. 02.

bloco à luz dos dispositivos relevantes (o artigo XXIV do GATT-1994 e a Cláusula de Habilitação). Eis o estado em que se encontra a avaliação do processo de integração do Mercosul na OMC, após mais de quinze anos de existência do bloco.

3.3.3 A atuação externa do Mercosul

Conforme observado, entre os objetivos do Mercosul está a adoção de uma política comercial comum entre seus membros. Além de ter implementado uma tarifa externa comum para as importações provenientes de terceiros mercados, o Mercosul obteve algum sucesso na negociação, como bloco, de acordos preferenciais de comércio com outros países ou mesmo blocos comerciais. Os resultados quanto à atuação coordenada no âmbito multilateral, por outro lado, não são tão positivos, conforme se indicará.

Um passo importante para fortalecer a atuação externa do bloco foi dado em 2000, no contexto do chamado Relançamento do Mercosul, quando o Conselho Mercado Comum adotou uma decisão que, a partir de junho de 2001, proíbe os Estados de assinarem novos acordos preferenciais que não tenham sido negociados pelo Mercosul²⁶. Com efeito, se há uma tarifa externa comum, não há sentido em permitir que individualmente algum membro do bloco conceda vantagens comerciais a outro país. Nesse sentido, é até surpreendente que em 2000, cinco anos após a adoção da TEC, uma decisão nesses termos tenha sido necessária.

Ao longo dos anos o Mercosul tem seguido a tendência verificada internacionalmente a respeito da formação de acordos preferenciais de comércio. Várias frentes de negociação foram abertas pelo bloco. Num breve panorama, verifica-se que em 1995 o Mercosul estabeleceu um acordo-quadro com a União Européia, reforçando a cooperação inter-institucional existente desde 1992²⁷ e lançando as bases para uma futura área de livre-comércio entre as regiões (as negociações, embora em ritmo lento, ainda hoje seguem em curso).

O Mercosul assinou um acordo de livre-comércio com o Chile, em vigor a partir de 1996, e outro com a Bolívia, vigente em 1997. No contexto sul-americano, também foram constituídos outros acordos, visando ao estabelecimento de uma área de livre-comércio na região. Países como Colômbia, Equador, Peru e Venezuela estabeleceram acordos com o Mercosul para esse fim.

Em 2000, adotou-se um acordo-quadro para pautar as negociações entre Mercosul e África do Sul para a liberalização comercial. Em seguida, as negociações passaram a incluir os demais membros da SACU, que, além da África do Sul, são Botsuana, Namíbia, Suazilândia e Lesoto. Em 2003, foram iniciadas negociações para um acordo de preferências tarifárias fixas com a Índia, que foi concluído em dezembro de 2004.

No ano de 2005, definiram-se as regras para a negociação do acordo de livre-comércio entre Mercosul e Israel, e entre Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo. Há

²⁶ Mercosul. Mercosul/CMC/Dec n. 32/00. Relançamento do Mercosul. Relacionamento Externo. 29 de junho de 2000.

²⁷ Vide Mercosur – European Union. Inter-Institutional Cooperation Agreement between Mercosur Council and the European Commission. 29 May 1992.

também negociações em curso entre Mercosul e o Marrocos. Além disso, outras frentes de negociação estão sendo avaliadas pelo Mercosul. Há expectativas de avanços nas conversas com Egito e Paquistão. Ademais, contatos estão sendo estabelecidos com países da América Central e Caribe, além da Coreia²⁸.

Em maio de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, que conta com compromissos e etapas do processo de ingresso do país ao bloco. Além da liberalização efetiva do comércio com os membros do Mercosul, o Protocolo prevê a implementação da TEC por parte da Venezuela, assim como regras para adoção das normas do Mercosul pelo novo membro²⁹. Para o Protocolo entrar em vigor, é necessário que seja ratificado pelos países atualmente membros do bloco, o que ainda não ocorreu. Em janeiro de 2007, a Bolívia formalizou interesse de participar do Mercosul também como membro pleno (e não apenas como “associado”, com um acordo de livre-comércio com o bloco)³⁰.

Por fim – e não menos importante –, convém ter em mente que, apesar de praticamente paradas, as negociações para um arranjo inter-regional Mercosul e União Européia continuam na agenda do bloco. Quanto à ALCA, não há expectativa de que suas negociações sejam retomadas no curto prazo.

A respeito da ALCA comentou-se brevemente na seção anterior. Algumas palavras sobre as negociações Mercosul-União Européia parecem convenientes agora³¹. Vale registrar que a União Européia é o principal destino das exportações do Mercosul e, igualmente, a principal origem das importações do bloco do Cone Sul. Conforme observado, as negociações para um acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Européia se iniciaram propriamente em 1995, com uma agenda bastante ambiciosa. De fato, as negociações em curso – caso possam ser concluídas – apontam para um acordo com cobertura sobre 90% do comércio entre as regiões. Além disso, as negociações abrangem serviços (inclusive áreas que os países do Mercosul reputam sensíveis, como serviços financeiros e de telecomunicações), investimentos, compras governamentais, entre outros assuntos nem sempre presentes em acordos preferenciais de comércio.

Alguns temas, ao longo do tempo, vieram suscitar bastante polêmica durante as negociações bi-regionais. Entre eles se inclui propriedade intelectual e o interesse dos europeus em conferir proteção ampla a indicações geográficas (de produtos como queijo e presunto, além de

²⁸ A breve revisão da rede de vínculos comerciais do Mercosul pode ser vista do documento que reporta a avaliação do bloco na OMC. WTO. Examination of the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/1/Add.16. 16 May 2006. Veja informações disponíveis em <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 25 de abril de 2007.

²⁹ Conforme nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, com a adesão da Venezuela, o Mercosul passa a constituir um bloco com mais de 250 milhões de habitantes, um PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio global que ultrapassa US\$ 300 bilhões ao ano. Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Nota à Imprensa n. 327, de 24 de maio de 2006. Disponível em <www.mre.gov.br>.

³⁰ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Nota à Imprensa n. 11, de 12 de janeiro de 2007. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 20 abril 2007.

³¹ Para uma análise mais detalhada das negociações, consulte-se, por exemplo, GIORDANO, Paolo. The External Dimension of Mercosur: Prospects for a North-South Integration with the European Union. Buenos Aires: IDB-Intal, 2003. BULMER-THOMAS, Victor. The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Area. *Journal Of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 42, n. 01, Spring 2000, p. 01-22. Vide ainda <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm>.

vinhos e bebidas espirituosas). O interesse da UE em adotar suas próprias regras de origem no acordo Mercosul-União Européia é outro tema sensível nas negociações, já que as regras de origem para o Mercosul são distintas. Igualmente, a UE pretende que haja uma harmonização do regime de medidas sanitárias e fitossanitárias no Mercosul, para que o acordo sobre o tema com o bloco não seja feito individualmente com os sócios, mas seja estabelecido de forma bilateral entre os blocos. Para o Mercosul, as dificuldades em viabilizar essa abordagem são consideráveis.

Do lado do Mercosul, há igualmente uma série de pretensões do bloco que encontram resistências na contra-parte européia. Apenas para ilustrar, observa-se que as cotas oferecidas pela UE para produtos agrícolas ainda são consideradas insuficientes pelo Mercosul. As resistências dos europeus na abertura do mercado de serviços no modo de prestação quatro³² tampouco agradam o Mercosul.

Há uma gama considerável de questões ainda pendentes na negociação, e parece difícil prever um desfecho para o tema no curto prazo. Mais que a superação de dificuldades técnicas do processo negociador, uma orientação política firme nesse sentido parece ser necessária para promover as negociações do acordo de livre-comércio entre Mercosul e UE.

É importante notar que essas negociações são bastante influenciadas pelo ritmo do andamento das tratativas multilaterais. Assim, alguns estimam que, se houver evolução significativa na agenda da Rodada Doha, o ritmo das negociações bi-regionais tende a se reduzir. Por outro lado, o fracasso da rodada multilateral poderia conferir novo fôlego ao diálogo bi-regional. A inter-relação entre as negociações regionais e as multilaterais, sob esse aspecto, carece de estudos empíricos mais aprofundados. Alguns imaginavam que, por exemplo, a conclusão bem-sucedida da Rodada Uruguaí faria arrefecer a tendência pró-regionalismo, mas ocorreu justamente o oposto: a tendência se acentuou após a Rodada, com a multiplicação de ARCs. Retoma-se este tema no Capítulo 05.

Por fim, é importante ter presente que, motivado pelo interesse europeu, o Mercosul pôde conduzir as negociações com a União Européia em bloco, fazendo com que o diálogo fosse de fato bi-regional. Esse formato de negociação contribuiu para o exercício de coordenação de posições entre os membros do Mercosul e certamente presta serviço ao propósito de se adotar uma política comercial comum para o bloco.

Vale ter presente que cada um desses acordos regionais negociados pelo Mercosul está sujeito à avaliação da OMC a respeito da compatibilidade do regime preferencial com as regras do sistema multilateral de comércio. Essa avaliação tende a ser difícil, não apenas porque tradicionalmente são, mas porque, de um dos lados do acordo preferencial, há um bloco regional, cuja compatibilidade com o regime multilateral de comércio ainda aguarda definição. É de se esperar, assim, que os exames dos acordos externos do Mercosul tenham que lidar com essa dificuldade adicional. Situação semelhante foi vista na análise dos alargamentos da União Européia. Como se comentou, não houve avaliação conclusiva sobre a compatibilidade do bloco europeu (na versão de seis membros) com as regras da OMC. O exame dos alargamentos sucessivos do bloco foi dificultado

³² Este modo de prestação de serviço, chamado oficialmente de presença de pessoas físicas, envolve o deslocamento do indivíduo de seu país para prestar o serviço em outro.

em vários momentos pelo fato de que nem mesmo a primeira versão do arranjo regional havia obtido o aval do regime multilateral de comércio.

Numa avaliação mais ampla da atuação externa do Mercosul, percebe-se que, de fato, nas questões comerciais de âmbito regional (não-multilateral), existe uma coordenação das posições entre os seus membros, e as várias frentes negociadoras abertas com vistas à formação de áreas de livre-comércio contam com o Mercosul, na qualidade de bloco, como ator relevante. No regime multilateral, contudo, os resultados são distintos. A coordenação de posições é mais rara do que se poderia imaginar para um bloco como o Mercosul, que há mais de dez anos estabeleceu uma união aduaneira. Esse fator, isoladamente, seria razão bastante para se esperar pelo menos uma coordenação substantiva da política comercial dos sócios, se não uma harmonização efetiva.

Ao longo do tempo, as dificuldades na atuação coordenada a respeito de política comercial vieram a se tornar evidentes para o Mercosul. Mesmo nas tratativas não-multilaterais percebem-se essas dificuldades. O interesse recente de autoridades do Uruguai na negociação bilateral de um acordo de livre-comércio com os EUA ilustra o problema. Com efeito, as discrepâncias econômicas crescentes na região dificultam a adoção de uma posição externa comum. Para os dois países menores, com estruturas produtivas mais frágeis, a defesa de tarifas altas para bens industriais faz pouco sentido. Os interesses de Argentina e do Brasil, contudo, não coincidem com essa visão. Para os países menores, que vêm acumulando déficits na sua balança comercial, a velocidade com que o Mercosul negocia acordos preferenciais de comércio poderia ser maior (ainda que tenham receio de compartilhar o acesso privilegiado que têm ao mercado sobretudo brasileiro).

É interessante fazer um breve comentário sobre a situação do Chile, que também demonstra percepções diferentes sobre a inserção internacional dos países da sub-região. Quando se considerou a inclusão do Chile no Mercosul, a possibilidade foi logo afastada. Não apenas o Chile tinha tarifas mais baixas do que viria a ser a TEC (e o país naturalmente não queria aumentar suas tarifas), mas também os chilenos não queriam ter sua política de comércio exterior e sua capacidade de participar de outras áreas de livre-comércio condicionadas às orientações de outros países, principalmente de países tão divergentes do Chile, como o Brasil, sob o ponto de vista de estrutura produtiva, interesses ofensivos e defensivos etc. Tendo apenas um acordo de livre-comércio com o Mercosul, o Chile manteve sua margem de manobra na condução da política comercial, e de fato tem adotado uma estratégia bem mais agressiva do que lhe seria possível caso fizesse parte da união aduaneira do Mercosul. Com dezesseis ARCs, o Chile conta com um acordo de livre-comércio, por exemplo, com a China.

A partir de um critério temático, Crawley faz um levantamento interessante das dificuldades de os membros do Mercosul coordenarem posição nas negociações externas³³. Em síntese, observa-se que:

- *Serviços* – o Mercosul adotou o Protocolo de Montevideu para o comércio de serviços no bloco, que entrou em vigor apenas em dezembro de 2005. Caso implementado com sucesso, o acordo terá promovido, num período de dez anos, a liberalização dos serviços no Mercosul.

³³ CRAWLEY, Andrew. *Op. cit.*, p. 12.

Hoje, ademais das barreiras existentes ao comércio de serviços intra-Mercosul, os compromissos que os sócios do bloco têm diante do GATS apresentam diferenças consideráveis³⁴. Isso, naturalmente, dificulta uma estratégia conjunta do bloco nas negociações sobre o tema, seja na esfera multilateral (onde ainda não se vê uma coordenação efetiva), seja no âmbito dos acordos preferenciais do Mercosul (onde há uma coordenação, que decorre também da obrigação de o Mercosul negociar em bloco, mas que é dificultada por não haver ainda liberalização intra-zona).

- *Agricultura* – todos os membros do Mercosul têm interesse na liberalização do comércio agrícola, na eliminação de subsídios distorcivos ao comércio e na negociação de barreiras sanitárias e fitossanitárias. A definição de uma posição conjunta ainda assim não é simples, como faz prova o fato de que, por um tempo, o Uruguai optou por não fazer parte do G-20, grupo articulado sobretudo pelo Brasil para reunir na OMC países com interesses ofensivos nas negociações agrícolas no plano multilateral.
- *Antidumping* – como nota Crawley, a negociação de regras sobre antidumping é assunto prioritário para o Brasil em qualquer esfera de que os EUA participem (seja na OMC, seja na ALCA, por exemplo), diante do entendimento de que, por vezes, essas medidas têm sido empregadas para viabilizar protecionismo. Para Uruguai e Paraguai, esse não seria um tema exatamente prioritário. Apenas recentemente a Argentina veio a se juntar aos esforços brasileiros nas negociações sobre este assunto. Não há portanto uma percepção compartilhada na região a respeito da importância do tema.
- *Investimentos* – a atuação externa do Mercosul nesta área é especialmente problemática, como nota Crawley, pelo fato de ainda não haver um marco normativo em vigor no âmbito do bloco para regular investimentos intra-zona, tampouco para tratar dos investimentos externos que ingressem no bloco. Vale notar que ambos os instrumentos foram adotados em 1994, mas ainda não estão em vigor em razão de que nem todos os membros do bloco incorporaram essas regras às suas ordens internas, passados mais de doze anos de sua adoção. As resistências à incorporação dessas regras estão sobretudo no Brasil.
- *Compras governamentais* – muito embora o assunto esteja em negociação no Mercosul desde 1997, ainda hoje não foi possível obter um acordo sobre ele. Existem divergências sobre cobertura do acordo (se incluiria esferas estadual, municipal), há discussões sobre que tipo de preferência o instrumento deveria garantir para os países do Mercosul, e não há consenso sobre se um acordo sobre compras governamentais deveria incluir serviços. Evidentemente que essas divergências internas dificultam consideravelmente a construção de uma posição comum entre os membros do Mercosul nas negociações externas. E vale notar que esse tema está muito presente nos ARCs negociados, por exemplo, pelos EUA e pela UE.

³⁴ As listas com setores, modos de prestação e compromissos foram negociadas individualmente (por país) na Rodada Uruguai, o que resultou compromissos discrepantes entre os membros do Mercosul diante da OMC em matéria de serviços.

Com base nesse breve inventário, percebem-se as dificuldades de o Mercosul negociar em bloco, quando as questões transcendem barreiras tarifárias e passam a se concentrar em regras – área em que o Mercosul pôde avançar pouco ao longo do tempo. Diante da dificuldade de tratar desses temas internamente, não supreende a existência de obstáculos importantes à atuação externa de forma coesa do Mercosul a respeito deles.

3.3.4 O Mercosul, o sistema multilateral de comércio e as negociações de acordos regionais

O impacto do Mercosul sobre o regime multilateral de comércio é discutível, mas possivelmente possa se afirmar que o bloco, como tal, tem exercido impacto pouco relevante para a institucionalidade do comércio internacional, tanto sob o ponto de vista das negociações multilaterais, quanto da definição de regras mais aprofundadas que as adotadas multilateralmente. Por outro lado, pode-se dizer que o bloco tem sido relativamente ativo na definição de vínculos preferenciais de comércio com outros países e outras regiões. Se esses arranjos escapam à dinâmica do multilateralismo comercial, deve-se ao menos reconhecer que o Mercosul, nesse sentido, segue a tendência trilhada pelos atores mais importantes do regime multilateral.

O fato de a TEC ter sido definida abaixo da média tarifária adotada anteriormente pelos membros do bloco ao menos reforça o entendimento de que o Mercosul não teria constituído exatamente um obstáculo ao comércio mundial. Por outro lado, pode-se trabalhar com a hipótese de o bloco ter perdido a oportunidade de contribuir para o regime multilateral, de ter bem aproveitado seu potencial de servir como um *stepping stone* para o sistema multilateral de comércio, à medida que:

(i) O Mercosul não consegue articular a posição de seus membros na OMC. Caso isso fosse possível, o bloco contribuiria para a convergência de posições e, em última instância, para a redução do número de interlocutores no regime, o que tende estimular o avanço das negociações multilaterais. A dificuldade de articular posições ficou evidenciada na última eleição para Diretor-Geral da Organização. Com quase 150 membros à época, a OMC tinha quatro candidatos ao posto de Diretor-Geral. Os membros do Mercosul não apenas fracassaram na tentativa de apoiar um mesmo candidato, como conseguiram lançar dois candidatos “do bloco” na disputa, um uruguaio e um brasileiro. Para o bloco, o resultado das eleições foi um desgaste considerável.

Com efeito, atualmente não se pode defender que exista uma política comercial comum no Mercosul. A coordenação que há limita-se basicamente à adoção da tarifa externa comum e à atuação conjunta nas negociações de acordos de livre-comércio com terceiros mercados – o que é necessário mas não suficiente para uma política comum.

Por mais que as diferenças entre os parceiros do bloco dificultem a adoção de uma política comercial comum, deve-se recordar que, em boa medida, a criação do Mercosul foi defendida sob o argumento de que poderia servir de plataforma para melhor potencializar os interesses da região, para promover a inserção externa dos países que compõem o bloco. A atuação em bloco na OMC constituiria boas oportunidades para que o bloco fizesse valer esse seu potencial.

(ii) A atuação do sistema de solução de controvérsias do Mercosul demonstrou, em pelo menos duas situações, relação não-harmoniosa com o mecanismo de solução de controvérsias do regime multilateral de comércio. Conforme se comentou acima, dois litígios apresentados ao sistema de resolução de disputas do Mercosul foram posteriormente levados ao da OMC³⁵. Dificuldades relacionadas a esse tipo de episódio foram listadas acima, e prejudicam a complementaridade entre os regimes.

Atualmente, numa terceira situação, a compatibilidade entre os regimes está sendo posta à prova. O Brasil, também sob o argumento de que necessita cumprir um laudo arbitral do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, estaria descumprindo a cláusula da nação mais favorecida. A União Européia levou o tema ao sistema de solução de controvérsias da OMC e o chamado contencioso dos pneus deve ter desdobramentos definitivos em breve³⁶.

(iii) As regras que foram definidas no âmbito regional em muito pouco aprofundam as normas adotadas multilateralmente. Para alguns analistas, a possibilidade de os blocos promoverem regimes *WTO plus* seria um dos fatores pelo quais os acordos regionais poderiam contribuir para o avanço posterior das negociações sobre regras no plano multilateral. Como notado acima, o bloco avançou rapidamente na eliminação de barreiras internas e na adoção de uma tarifa externa comum. Após isso, quando as questões relevantes passaram a se relacionar mais diretamente com políticas internas, como defesa da concorrência, compras governamentais, defesa do consumidor e mesmo outras barreiras não-tarifárias ao comércio, muito pouco se pôde avançar no Mercosul. Em outros termos, o Mercosul teria agregado pouca substância, no plano regional, aos padrões adotados no regime multilateral, que servem como piso para os membros de um acordo preferencial³⁷.

³⁵ Mercosul. Laudo arbitral III – têxteis. Brasil e Argentina. 10 de março de 2000, e Mercosul. Laudo arbitral IV – frango. Brasil e Argentina. 21 de maio de 2001.

³⁶ Vide Mercosul. Laudo arbitral VI – pneumáticos. Brasil e Uruguai. 09 de janeiro de 2002. E, na OMC, consulte-se: Brasil-pneus reformados, WT/DS332. Ainda que não seja necessariamente problemático, convém registrar que em dezembro de 2006 um novo contencioso foi iniciado na OMC envolvendo dois países do Mercosul. Trata-se do caso aberto pela Argentina contra o Brasil a respeito da aplicação de medidas antidumping sobre resinas do tipo PET. Vide Brasil-resinas, WT/DS355.

³⁷ MOTTA VEIGA, Pedro. *Op. cit.*, p. 02.

3.4 O regionalismo na Ásia: breve panorama

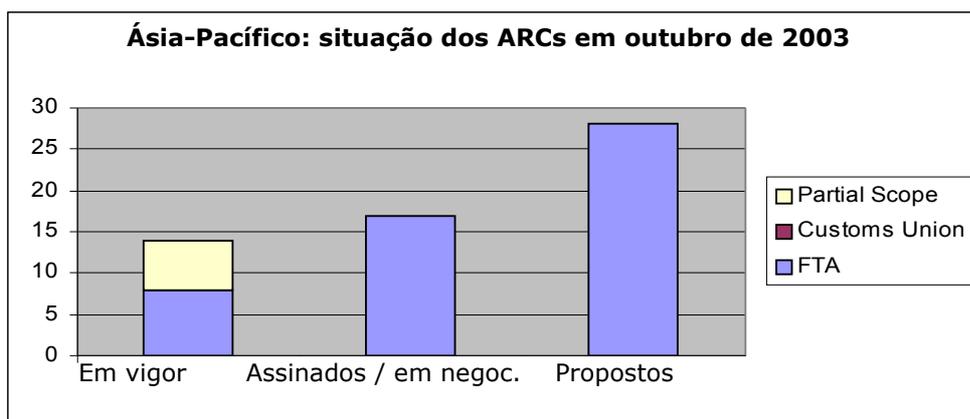
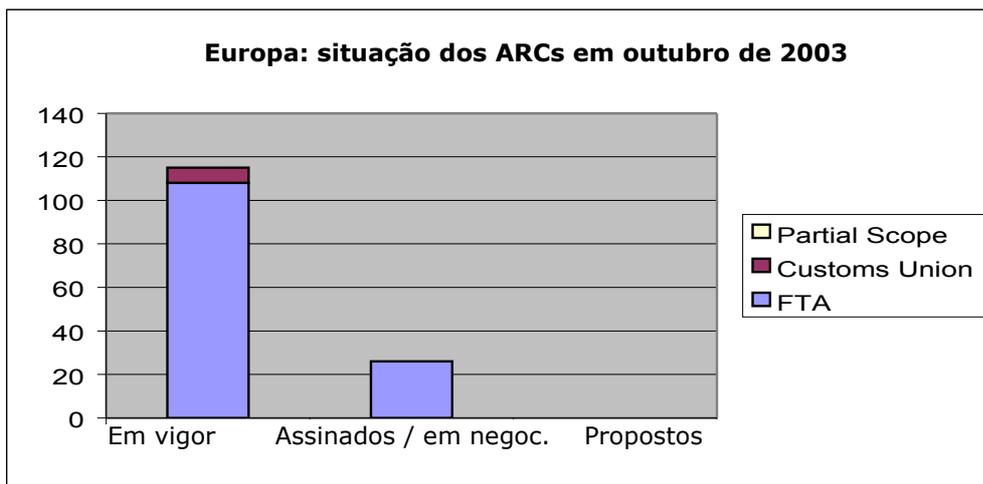
A compreensão do regionalismo na atualidade não seria completa sem algumas considerações sobre a manifestação deste fenômeno na Ásia, principalmente no Sudeste e Leste Asiáticos. Apesar de as seções anteriores terem tratado do regionalismo a partir de arranjos específicos, esta seção aborda o fenômeno na região de maneira geral, especialmente porque na Ásia, diferentemente da América do Norte e da Europa Ocidental, não há um bloco que aglutine países a partir de um arranjo preferencial comum. Contudo, em função da importância econômica da região, de sua relevância para o regime multilateral de comércio e do avanço do regionalismo que ali se verifica, convém que se façam as reflexões que seguem.

Esta seção contempla basicamente os seguintes pontos: de início, faz-se um breve panorama do regionalismo na Ásia, com o fim de caracterizar o cenário. Em seguida, exploram-se as razões para a proliferação recente de acordos preferenciais na região. Posteriormente, são mapeadas em grande linhas as principais características do fenômeno. Por fim, são feitas considerações gerais sobre o tema, a partir do foco desta tese.

- **Caracterização do cenário**

Há poucos anos atrás, o regionalismo na Ásia era o exemplo clássico do dito “regionalismo aberto”. Mesmo quando em todo o mundo se multiplicavam arranjos preferenciais de comércio, a intensificação dos fluxos comerciais na região da Ásia-Pacífico operava-se sobretudo a partir de forças de mercado e suas dinâmicas tecnológicas. Basicamente não havia acordos preferenciais que definissem vantagens tarifárias ao comércio entre os países da região. Esta situação alterou-se completamente nos últimos dez anos e, de forma aguda, nos últimos cinco anos. A hiperatividade dos países da região na busca de parcerias comerciais preferenciais é, com efeito, impressionante.

Apesar de datar de 2003, os dois gráficos abaixo ilustram o regionalismo na Europa e na Ásia. Enquanto que na Europa são muitos os acordos em vigor e poucos os em negociação, na Ásia são poucos em vigor e muitos em negociação. A diferença de perfil dos gráficos ilustra as tendências distintas e, de alguma maneira, sugere que os *late comers* em relação ao regionalismo estejam de fato empreendendo esforço para seguir a tendência. A partir do gráfico, também se percebe como as zonas de livre-comércio concentram praticamente todos os esforços do regionalismo asiático, em detrimento de uniões aduaneiras ou mesmo de arranjos mais aprofundados.



Fonte: WTO Secretariat. *The Changing Landscape of RTAs*. Geneva: WTO, Nov. 2003.

Antes de apresentar esses vínculos preferenciais, vale considerar que frequentemente se anunciam novas iniciativas regionais, o que faz muito difícil a construção de um panorama preciso do fenômeno do regionalismo na Ásia. Seria possível levar em conta aqui apenas os acordos já notificados à OMC. Isso, contudo, subestima a multiplicação de iniciativas preferenciais na região. São vários os acordos em negociação, propostos e mesmo assinados mas ainda não notificados à Organização. Abaixo, assim, adota-se uma solução conciliatória, que faz referência aos

acordos notificados à OMC até julho de 2007, mas leva em conta levantamentos que mapeiam negociações em curso.

A partir dos acordos já notificados e em vigor, percebe-se que Cingapura é pioneiro na tendência de ARCs na região¹. O país hoje conta com ARCs com EUA, Austrália, EFTA (*European Free Trade Agreement*, que inclui Noruega, Suíça, Islândia e Liechtenstein), Japão, Jordânia, Coréia e Nova Zelândia. A Coréia, cujo primeiro acordo preferencial data apenas de 2004, já adotou ARCs com EFTA, Cingapura e Chile. O Japão, a partir de seu primeiro ARC com Cingapura em 2002, atualmente já conta com acordos com Malásia e México. A China tem ARCs com Macau e Hong Kong, que são membros apartados da China continental na OMC. Num movimento importante, a China estabeleceu um ARC com os países da ASEAN.

A ASEAN, com efeito, é o principal esforço de caráter plurilateral na região para o estabelecimento de uma zona de livre-comércio. O acordo preferencial, já em vigor, está em fase de implementação e envolve seus dez membros: Brunei, Camboja, Cingapura, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Tailândia e Vietnã. Conhecido como AFTA (*Asean Free Trade Area*), o acordo data de 1992 e está entre as iniciativas mais antigas da região a respeito de acordos preferenciais de comércio.

Uma palavra deve ser dedicada à APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Definitivamente, a APEC não foi constituída para promover o comércio na região por meio de preferências comerciais. Trata-se antes de um foro político de coordenação e cooperação econômica. Individualmente, contudo, os países que fazem parte da APEC têm sido bastante ativos na promoção de ARCs. A partir da proliferação desses acordos pelos membros da APEC, a reunião de Cúpula do bloco em 2003 decidiu abrir negociações para um acordo de livre-comércio entre seus países.

As dificuldades para isso, no entanto, são bastante consideráveis. Entre os membros da APEC há, por exemplo, China, EUA, Japão e Rússia. Um acordo de livre-comércio entre Japão e China encontraria dificuldades políticas expressivas. E um envolvendo China e EUA enfrentaria resistências também consideráveis nos EUA, que vêm acumulando déficit comercial volumoso com os chineses.

Do mesmo modo, um acordo envolvendo todos esses parceiros provocaria dificuldades consideráveis para o regime multilateral de comércio e geraria resistências grandes dos demais membros da OMC, o que os próprios membros da APEC tendem a evitar. Parece pouco provável que, ao menos no curto prazo, a APEC sirva de base para um grande acordo de livre-comércio entre seus membros. Mais factível é que seus sócios, bastante numerosos e heterogêneos entre si, busquem individualmente essas parcerias, mesmo com membros da própria APEC.

Retomando os ARCs da região, ademais dos acordos notificados e em vigor, há outros muitos em negociação, conforme notado². Cingapura têm perseguido ativamente a conclusão

¹ Vide informação atualizada até março de 2007 em: <www.wto.org>, no portal dedicado a acordos regionais de comércio.

² Informações obtidas em CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper n. 8*, Geneva: WTO, 2005.

de ARCs. Além dos já em vigor mencionados acima, o país negocia acordos com Kuwait, Catar, Panamá e Peru, e estuda, entre outras possibilidades, ARCs com Barein, Egito e Sri Lanka.

O Japão, além dos acordos em vigor com Cingapura, Filipinas, Malásia e México, aguarda a aprovação do acordo com a Tailândia pelo seu Congresso. Além disso, os japoneses estão negociando novas parcerias com Austrália e ASEAN, e estudam a possibilidade de negociarem com Coréia e Chile. Ademais da importância da parceria Japão-Coréia (caso venha a ser estabelecida), deve-se destacar o interesse do Japão em estreitar vínculos com os membros da ASEAN.

A Coréia, além dos acordos já em vigor mencionados e das negociações abertas com o Japão, estuda um acordo de livre comércio com a ASEAN, como aliás a China procedeu. Ainda, vale notar que Coréia concluiu acordo de livre-comércio com o EUA em abril de 2007 e iniciou negociações com a UE em maio deste ano.

Austrália e Nova Zelândia têm, entre si, uma parceria importante já consolidada. Além disso, ambos os países têm se engajados em várias negociações regionais. A Austrália, por exemplo, hoje já conta com acordos com Tailândia, EUA e Cingapura. Os dois países estudam também um ARC com a ASEAN.

A China, ademais da parceria com a ASEAN e o Chile, estuda também a viabilidade de ARCs com Austrália e Nova Zelândia. Os chineses chegaram a propor, em 2006, um grande acordo de livre-comércio envolvendo ASEAN, China, Japão e Coréia do Sul³.

Finalmente, no Sul da Ásia, a Índia tem se tornado um ator relevante sob o ponto de vista de iniciativas regionais. O SAFTA (*South Asian Free Trade Agreement*) conta, além da Índia, com Bangladesh, Butão, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Ademais, a Índia estabeleceu um acordo de preferências comerciais com o Mercosul, e negocia acordos com ASEAN, Tailândia, Cingapura entre outros.

É difícil precisar o impacto econômico desses arranjos comerciais. A despeito de serem vários os vínculos, o volume de comércio coberto por eles nem sempre é expressivo. Numa tentativa de mensurar o efeito desses acordos a partir do fluxo de comércio existente, Sen estima que, caso os acordos em negociação se confirmem, a tendência é de que 50% ou mais do comércio de bens dos países da ASEAN e da Índia se dêem dentro dos ARCs e que 25% ou mais do comércio de bens da China seja operado com parceiros desses arranjos⁴.

- **Os motivos para a nova tendência**

Com efeito, é interessante considerar que países como Japão e Coréia, defensores tradicionais da liberalização não-discriminatória, tenham recentemente decidido se engajar ativamente na negociação desses acordos preferenciais de comércio. Se o regionalismo de forças de mercado marcava o Leste e o Sudeste Asiáticos até dez anos atrás, hoje essa afirmação teria que ser

³ Vide THE JAPAN Syndrome. The Economist. 10 May 2007.

⁴ SEN, Rahul. "New Regionalism" in Asia: A Comparative Analysis of Emerging Regional and Bilateral Trading Agreements involving ASEAN, China and India. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 04, 2006, p. 564.

qualificada. O crescimento do comércio regional está estreitamente relacionado a dinâmicas de mercado e tecnológicas da região. No entanto, a esse cenário hoje se somam acordos preferenciais a promover ainda mais o comércio regional.

De forma esquemática, entre os motivos para esta tendência na região estão⁵:

- *A síndrome da marginalização.* Diante da proliferação de iniciativas regionais no mundo e da constituição de uma tendência que parece irreversível ao menos no curto prazo, os países da região encontram incentivos para se juntar a ela. Pelo argumento da “síndrome da marginalização”, Damro ilustra como os países acabam se inclinando por políticas regionais pelo receio de ficarem excluídos de acontecimentos importantes do cenário político e econômico internacional. Ademais, prejuízos comerciais também decorrem do isolamento e servem de incentivo para o engajamento nessa política⁶.
- *A mudança da estratégia comercial dos EUA e, em particular, a constituição do NAFTA* – Enquanto os EUA mantinham oposição à política de constituição de ARCs, os países que adotavam o mesmo entendimento tinham menos receios quanto aos riscos do fenômeno (apesar de que em várias partes do mundo já se verificavam esses ARCs). Nesse sentido, a formação do acordo dos EUA com o Canadá e, em seguida, a constituição do NAFTA serviram de alerta importante para os países asiáticos, especialmente para o Japão. Como nota Gordon, num argumento já antecipado na seção que tratou do NAFTA, “Tokyo had long adhered to the multilateral WTO system, but if NAFTA – to say nothing of a hemispheric trade agreement – suggested a change in America’s stance, then Japan would have to reconsider its policies”⁷.
- *A crise asiática* – A crise financeira por que passou o Sudeste asiático em 1997 e 1998 é apontada pela literatura como um motivo a mais para que os países da região buscassem parcerias locais, estreitassem seus vínculos com a região e desenvolvessem seus próprios meios de lidar com a dinâmica econômica internacional. Para Gordon, “Asian financial crisis of 1997-1998 came to be regarded as evidence that Washington had neglected Asia and that the region now needed to take care of itself”⁸.
- *A dificuldade de fazer o regime multilateral avançar* – Num cenário em que o regionalismo se proliferava, concentrar todos os esforços na liberalização multilateral já se tornava problemático para os países asiáticos. Diante das dificuldades relacionadas ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais em Seattle (1999) e das perspectivas sombrias que decorreram daquele episódio, os países da região encontraram incentivos adicionais para buscar seus próprios ARCs. O lançamento da Rodada Doha não arrefeceu esse impulso. Ao

⁵ O Capítulo 05 explora os motivos por trás do regionalismo de forma mais ampla, aqui convém apenas apontar brevemente razões para a mudança no comportamento dos países da região.

⁶ DAMRO, Chad. *The Political Economy of Regional Trade Agreements*. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford University Press: 2006, p. 30 e ss.

⁷ GORDON, Bernard. *Asia’s Trade Blocs Imperil the WTO*. *Far Eastern Economic Review*, Nov. 2005, p. 08. O autor apresenta uma série de fatos que estabelecem o vínculo entre o comportamento americano e a revisão, pelos japoneses, de sua própria estratégia comercial.

⁸ GORDON, Bernard. *Op. cit.*, p. 08.

contrário, as dificuldades para que a Rodada avancem constituem estímulo para que esses países sigam investindo em seus ARCs.

- **Características do regionalismo na Ásia**

Novamente de forma pontual, identificam-se aspectos do regionalismo na Ásia que contribuem para a compreensão do fenômeno naquela região. Aproveita-se aqui dos estudos de Rahul Sen⁹.

- *Os acordos não se limitam a vizinhos* – Tal como se verifica em outras partes do mundo, os ARCs na Ásia independem das questões geográficas. Além de estabelecerem vínculos entre si, os países do Leste, Sul e Sudeste Asiáticos têm definido acordos que envolvem todas as regiões do mundo.
- *Os acordos são abrangentes* – Em regra os acordos negociados por esses países vão além da redução de barreiras tarifárias ao comércio de bens. Concebidos como “acordos de parceria econômica”, esses arranjos são desenhados para liberalizar e facilitar de forma abrangente o comércio de bens, de serviços e os investimentos entre parceiros. Ademais, parte expressiva deles aborda disciplinas para compras governamentais, promoção da concorrência e facilitação do comércio.
- *Os acordos se sobrepõem* – Como em poucas partes do mundo, forma-se na região uma ampla rede de acordos que vinculam vários países a vários outros países numa combinação muito intrincada. A sobreposição de acordos na região, o que se depreende facilmente do levantamento feito no item anterior, fez com que se cunhasse a expressão *noodle bowl* para caracterizar o regionalismo na Ásia. Mais que o *spaghetti bowl*, o *noodle bowl* ilustraria o emaranhado ainda maior dos vínculos na região.
- *Boa parte dos acordos ainda está em negociação* – Como se observa nos gráficos acima, o número de acordos em negociação e em estudo é muito maior que o número de acordos em vigor na região. Isso significa que os impactos do regionalismo na Ásia tanto para o comércio internacional quanto para o regime multilateral de comércio ainda são desconhecidos. Trata-se de fenômeno recente e em constituição.
- *Está em curso uma aproximação entre os grandes atores da região* – Como se viu, Japão e Coréia negociam um ARC. A China já conta com acordo com a ASEAN – e a Coréia, a Índia e o Japão seguem esse caminho. Por meio da APEC, busca-se também a liberalização comercial na região. Como se antecipou acima, as dificuldades políticas para um acordo envolvendo China e Japão são consideráveis. De toda forma, ambos parecem interessados num acordo com a Coréia. Ao menos em tese, começa-se a cogitar da possibilidade de se estreitarem os vínculos comerciais entre esses três países. Os impactos desse movimento

⁹ Vide referência acima.

para a institucionalidade do comércio internacional seriam consideráveis, ainda que – vale insistir – essa hipótese encontra dificuldades consideráveis para se confirmar.

- **Considerações gerais**

A primeira consideração que se pode fazer a partir desse cenário é a respeito da configuração institucional do plano multilateral de comércio. Estaria em formação um cenário dominado por três grandes blocos comerciais constituídos por ARCs: um norte-americano, um europeu e um asiático? A nitidez quanto aos dois primeiros pólos não se verifica no terceiro. Apesar da proliferação de iniciativas regionais na Ásia, até o momento são poucas as perspectivas de que um grande acordo regional vá reunir os principais atores da região, conforme se notou acima. Essa observação, contudo, não ignora o fato de que, a despeito da inexistência de um acordo único, a região em seu conjunto constitui um pólo de grande importância para a economia mundial e compõe, com os EUA e a Europa Ocidental, os três principais focos de concentração dos fluxos de capital e comércio da atualidade¹⁰.

Outra questão interessante nesse contexto diz respeito à existência de um *hub*, de um país-pólo de onde irradiariam acordos regionais que entre si guardassem alguma semelhança. Como se viu anteriormente, UE e EUA vêm promovendo a liberalização comercial e a adoção de novas disciplinas a partir dos modelos por cada um deles defendidos. O regionalismo na Ásia, no entanto, parece mais difuso até o momento. As rivalidades locais e a existência de mais de um pólo de poder político-econômico na região fazem difícil a definição de um país-pólo. De toda maneira, como se notou, o fenômeno ainda está em formação na Ásia, o que impede análises mais substantivas a esse respeito.

Por fim, vale fazer algumas reflexões sobre o impacto do regionalismo na Ásia sobre a institucionalidade do comércio mundial. A primeira grande ressalva numa reflexão desse tipo refere-se novamente ao fato de que o regionalismo no Sul, Leste e Sudeste asiáticos é recente e que, portanto, seus impactos não apenas sobre a institucionalidade do comércio internacional, mas também sobre os fluxos econômico-comerciais são desconhecidos. Há muito mais acordos em negociação do que em vigor, de modo que qualquer análise de impacto seria muito especulativa.

De certo, neste momento, há apenas o fato de que os últimos defensores incondicionais da não-discriminação no comércio internacional sucumbiram à orientação pró-regionalismo. E, ainda que seja algo muito incipiente, percebem-se preocupações na literatura sobre a capacidade de este tipo de regionalismo, difuso e complexo, prestar efetivamente uma contribuição para o multilateralismo comercial, no balanço final.

¹⁰ Sobre o tema, vide RAVENHILL, John. A three bloc world: the new East Asian regionalism. *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 02, 2002, p. 167-195.

Capítulo 4

O regionalismo frente ao sistema multilateral de comércio

4.1 Acordos regionais de comércio e as regras da OMC

4.2 O regionalismo no Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio e nas negociações da Rodada Doha

4.3 A posição do sistema de solução de controvérsias da OMC

Este Capítulo é integralmente dedicado a explorar a maneira pela qual o regionalismo é tratado no âmbito regime multilateral de comércio. Para isso, explicam-se as regras multilaterais existentes a respeito da compatibilidade entre os arranjos regionais e as normas da OMC. Após isso, o Capítulo apresenta de que forma essas normas têm sido tratadas pelos membros do regime, seja no Comitê destinado a avaliar os acordos regionais existentes, seja nas negociações dedicadas a reformas dessas regras. Por fim, analisa-se a reação do sistema de solução de controvérsias da OMC aos casos envolvendo regionalismo que lhe foram apresentados, ou seja, explora-se como o sistema interpretou as normas existentes a respeito do relacionamento entre os blocos e o regime multilateral. A partir desse quadro, tem-se uma visão abrangente da forma como o regionalismo tem sido acomodado dentro do regime que, a rigor, foi estruturado para promover não-discriminação no comércio internacional.

4.1 Acordos regionais de comércio e as regras da OMC

4.1.1 Histórico da exceção dos ARCs no sistema multilateral de comércio

Para que o multilateralismo e o regionalismo sejam compreendidos em sua perspectiva histórica, é importante ter em mente que arranjos bilaterais sempre se fizeram presentes no cenário internacional, e certamente antecedem os primeiros esforços bem sucedidos de se estabelecer um regime multilateral para o comércio¹.

Com efeito, apesar de o pilar central do sistema multilateral de comércio ser justamente a não-discriminação e, em particular, a cláusula da nação mais favorecida, os países que negociaram o GATT não podiam ignorar a existência desses arranjos preferenciais, tampouco o interesse de alguns países relevantes em seguir executando essa política.

Como consta de uma publicação da OMC, a previsão do GATT-1947 de que certos arranjos preferenciais poderiam coexistir com o regime multilateral deve-se, ao menos em parte, a uma dose de realismo político. Segundo essa linha, o histórico de arranjos preferenciais era já bastante considerável na década de 1940, e vários países não assinariam o acordo do GATT se, em função disso, lhes fosse proibido manter os vínculos existentes ou estabelecer tais acordos com parceiros prioritários².

¹ DEARDORFF, Alan; STERN, Robert. *Multilateral Trade Negotiations and Preferential Trading Arrangements*. In: _____, *Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System*. S.I.: University of Michigan Press, 1994, p. 27 e ss.

² WTO Secretariat. *Regionalism and the World Trading System*. Geneva: WTO, 1995, p. 05 e ss.

São conhecidas, na história da negociação do GATT, as divergências entre EUA e Reino Unido a respeito das exceções à cláusula da nação mais favorecida. Ao passo em que os EUA adotavam uma postura mais liberal, o Reino Unido tinha interesse em assegurar a ampla rede de acordos de seu regime de preferências imperiais.

Ao final de extensos debates, o artigo I do GATT-1947, que trata da cláusula da nação mais favorecida, explicitamente acabou excetuando dessa exigência os acordos preferenciais existentes à época da entrada em vigor do GATT. Essa exceção abrigava, assim, as Preferências Imperiais Britânicas e outras concedidas por algumas Partes Contratantes do GATT. Contudo, acordou-se que as margens de preferência não poderiam se ampliar em relação aos níveis existentes e tampouco novos arranjos preferenciais de cobertura limitada poderiam ser criados³.

É interessante registrar que, muito embora os EUA tenham se oposto às preferências comerciais britânicas, logo no início das negociações passaram a defender que uniões aduaneiras deveriam ser permitidas pelo regime. Assim, uma previsão sobre a viabilidade de uniões aduaneiras, ainda que mediante condições, estava presente nas propostas americanas para as negociações que levaram à adoção do GATT⁴. Segundo o Secretariado da OMC, a posição americana era apoiada fortemente pelos países europeus, particularmente pela França e pelos membros da recém-criada Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo)⁵. Apesar de apoiarem as uniões aduaneiras, os EUA rejeitavam outras formas de esquemas preferenciais como exceção ao regime multilateral.

De fato, é curioso que o GATT tenha proibido a formação de novos acordos preferenciais de cobertura parcial ao mesmo tempo em que tenha admitido que uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio viessem a ser formadas. Como se sabe, esses dois tipos de arranjos regionais devem garantir, em tese, algo próximo a 100% de liberalização comercial entre seus membros, ao passo em que os acordos de cobertura parcial ensejariam menor grau de discriminação vis-à-vis o comércio internacional.

Segundo lógica adotada (de base econômica contestável, antecipe-se), a eliminação das restrições sobre todo (ou praticamente todo) o comércio entre dois países representaria um passo no sentido de se promover a atividade econômica, da mesma forma que isso seria recomendável entre duas províncias, dois estados de um mesmo país⁶.

Por outro lado, há pouca explicação a respeito dos motivos pelos quais um arranjo que liberalizasse apenas parte do comércio não poderia contribuir para a eliminação dos obstáculos

³ SNAPE, Richard. History and Economics of GATT's Article XXIV. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard. *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: St. Martin's Press, 1993, p. 281.

⁴ Para um breve histórico das negociações sobre o artigo XXIV veja-se GATT. Article XXIV of GATT. Drafting History of the Paragraphs Relating to Customs Unions and Free Trade Areas. Note prepared by the Secretariat. W.12/18. 7 November 1957.

⁵ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 08.

⁶ "The founders of GATT recognised, in other words, that economic integration between several countries has or can have an economic rationale analogous to the process of integration within a single sovereign state, which in turn means that integration agreements do not pose an *inherent* threat to efforts to promote continued integration on a world-wide basis". WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 06. Argumenta-se também, a esse respeito, que à medida que o bloco avance a ponto de eliminar substancialmente todas as barreiras ao comércio interno, as desvantagens decorrentes do desvio do multilateralismo seriam consideradas compensadas pela liberalização comercial promovida pelo bloco.

comerciais ou não estimularia o regime multilateral. Boa parcela da literatura admite que inexistem motivos econômicos claros para autorizar um arranjo regional que discrimine 100% do comércio interno (ou substancialmente todo o comércio interno) e ao mesmo tempo proibir os que liberalizem parte menos substantiva do comércio interno⁷.

Kenneth Dam, por exemplo, observa a esse respeito que:

since the tariff reduction inherent in such a preferential arrangement might be considered to be a movement toward free trade, albeit not so dramatic as that produced by a customs union or free-trade area, and since such a preferential arrangement by definition involves less discrimination against nonmembers than a customs union or free-trade area, the justification for proscribing such arrangements absolutely is not clear⁸.

James Meade, um dos principais entusiastas de uma organização internacional para o comércio, defendia, por exemplo, que a exceção possível à não-discriminação deveria existir tão-somente para arranjos que garantissem preferências de no máximo 10% do produto do outro Estado com o qual formasse um arranjo preferencial⁹. Nem áreas de livre-comércio, tampouco uniões aduaneiras, o economista defendia que apenas uma pequena fração do comércio entre dois ou mais países pudesse ser excepcionada das regras do regime multilateral. Como se pode perceber, trata-se de visão diametralmente oposta à que foi contemplada na letra do GATT.

Vale notar, contudo, que estudos econômicos mais aprofundados sobre uniões aduaneiras ganharam volume a partir da década de 1950, depois, portanto, da redação do dispositivo. De toda forma, por ora importa ter presente que o GATT veio a contemplar entre os requisitos de compatibilidade entre os arranjos preferenciais e as regras do regime multilateral a necessidade de que o bloco elimine as barreiras sobre *substantially all the trade* entre seus parceiros.

Um argumento a favor desse critério refere-se à possibilidade de os países evitarem pressões protecionistas na definição desses ARCs. Segundo esse argumento, “an important rationale for the substantially-all-the-trade requirement is that it helps governments resist the inevitable political pressures to avoid or minimize tariff reductions in inefficient import-competing sectors”. Ainda, de acordo com essa leitura, uma ampla cobertura setorial contribuiria para a promoção dos efeitos desejáveis de criação de comércio¹⁰.

Frank observa que, apesar de não haver explicação formal para o GATT não permitir arranjos de cobertura parcial, o entendimento de um importante negociador americano do GATT

⁷ Vide, por exemplo, BHAGWATI, Jagdish. Departures from Multilateralism: Regionalism and Agressive Unilateralism. *The Economic Journal*, v. 100, n. 403, Dec. 1990, p. 1304-1317. Vide JACKSON, John. *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on treaty law and economic relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 103. Ademais, ao permitir apenas os blocos que liberalizassem praticamente todo o comércio, o regime evitaria a proliferação sem controles desses ARCs, o que lhe seria prejudicial. Por fim, alega-se que, em função dessa exigência, os países que se engajam em ARCs conseguiriam melhor se proteger de pressões protecionistas que teriam interesse em evitar que um dado setor fosse liberalizado.

⁸ DAM, Kenneth. Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception. *University of Chicago Law Review*, v. 30, n. 04, 1963, p. 633.

⁹ Vide SNAPE, Richard. *Op. cit.*, p. 281.

¹⁰ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 09.

sugere as razões por trás da posição americana, que acabou se refletindo no resultado das negociações. De acordo com Wilcox:

a customs union creates a wider trading area, removes obstacles to competition, makes possible a more economic allocation of resources, and thus operates to increase production, and raise planes of living. A preferential system, on the other hand, retains internal barriers, obstructs economy in production, and restrains the growth of income and demand (...). A customs union is conducive to the expansion of trade on a basis of multilateralism and non-discrimination; a preferential system is not¹¹.

Assim, com esse argumento, a proposta norte-americana contemplava uniões aduaneiras como exceção possível ao regime multilateral, mas não estendia essa exceção para zonas de livre-comércio, para arranjos de cobertura parcial ou mesmo para acordos temporários que visassem ao estabelecimento de uniões aduaneiras ou outras formas de blocos comerciais. Como se verá em seguida, zonas de livre-comércio foram incluídas como exceção possível ao regime na versão final do GATT-1947. Acordos de cobertura limitada, contudo, foram proibidos.

À medida que avançavam as negociações, restava clara a necessidade de uma previsão que respaldasse a situação dos países que estivessem no processo de criar uma união aduaneira. Entre a completa autonomia para condução de política comercial e o estado de união aduaneira, os países naturalmente produziram discriminações ao comércio que, a rigor, seriam incompatíveis com as normas que estavam sendo acordadas. Como esse processo exige um período para que seja concluído, admitiu-se a possibilidade de que esses acordos temporários fossem respaldados pelo regime.

Em Havana, nos encontros que encerraram a negociação entre novembro de 1947 e março de 1948, Líbano e Síria apresentaram a proposta de permitir que também áreas de livre-comércio pudessem ser consideradas compatíveis com o regime que estava sendo criado. A proposta contou com apoio de vários países em desenvolvimento, que julgavam que a adoção de uma política comercial harmonizada (exigência das uniões aduaneiras) poderia não lhes interessar ou lhes ser algo excessivamente complexo. Áreas de livre-comércio pareciam melhor se adequar aos interesses dos países em desenvolvimento¹². Vale notar que inclusão de zonas de livre-comércio na exceção do artigo XXIV foi feita ao final das negociações e, segundo Frank, “there is no clear evidence that it was carefully thought through”¹³.

Para além do argumento do “realismo político” (ou seja, do reconhecimento da existência dos acordos preferenciais à época da negociação do GATT), o argumento de caráter econômico também foi empregado para justificar a existência do artigo XXIV. Como se depreende do

¹¹ WILCOX, Clair. *A Charter for World Trade*. New York: Macmillan, 1949, p. 70-71 apud WORLD Trade Organization Secretariat. *Op. cit.*, p. 08.

¹² WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 08 e ss.

¹³ FRANK, Isaiah. Discrimination, Regionalism and the GATT. *American Society of International Law Proceedings*, n. 54, 1960, p. 181.

comentário do negociador americano, havia um entendimento à época, ainda que nebuloso, a respeito da probabilidade de uniões aduaneiras efetivas contribuírem para o comércio internacional.

Conforme nota Promfet, o artigo XXIV representa a tentativa dos negociadores do GATT de resolver o conflito entre o objetivo de promover o livre-comércio e o de, ao mesmo tempo, permitir a existência de arranjos preferenciais, fenômeno inegável à época e que, acreditava-se, poderia de alguma maneira contribuir para o comércio internacional. A dificuldade dos negociadores estava em definir critérios, em precisar as condições mediante as quais os arranjos regionais poderiam contribuir para promover o regime multilateral, evitando que se permitisse um desvio excessivo do objetivo central da não-discriminação no comércio internacional. E, para o autor, os critérios definidos pelo dispositivo não foram os adequados. Assim a redação final do artigo XXIV veio a refletir a falta de clareza sobre o papel de arranjos preferenciais num regime multilateral. Para Pomfret, “Article XXIV as drafted was useless guide to the desirability or undesirability of a PTA [acordos preferenciais de comércio], and remained so”¹⁴.

Ademais de não estar baseado numa lógica econômica clara, o artigo XXIV do GATT-1947 ainda acabou contemplando uma redação confusa e privilegiando expressões ambíguas. Em síntese, o dispositivo prevê que uniões aduaneiras e áreas de livre-comércio (bem como acordos temporários que visem a uma ou outra situação) são permitidos no âmbito do sistema multilateral de comércio desde que:

- As barreiras comerciais impostas a terceiros países não sejam “no conjunto” (*on the whole*) maiores que aquelas anteriormente adotadas;
- As barreiras comerciais sejam eliminadas em relação a “substancialmente todo o comércio” (*substantially all the trade*) entre os membros do bloco;
- Acordos temporários visando a uma união aduaneira ou a uma zona de livre-comércio durem apenas por um “período razoável de tempo” (*reasonable period of time*) até que esses objetivos sejam atingidos.

Vale notar que, com poucos esclarecimentos ao longo do tempo, o artigo XXIV do GATT-1947 é praticamente o mesmo artigo XXIV do GATT-1994, que hoje pauta o tema no âmbito da OMC. Mais à frente trata-se das regras atuais com mais detalhes, e exploram-se as ambigüidades que resultam da redação do dispositivo.

Por ora, apenas para ilustrar, vejamos algumas questões que decorrem da redação frágil do artigo XXIV. Comparar as barreiras do bloco com as barreiras adotadas previamente por seus membros é algo que pode ser feito de várias maneiras (média simples, média ponderada, ponderada pelas linhas tarifárias, pelo volume de comércio dos países etc.). Além disso, o quanto de comércio intra-zona constitui “substancialmente todo o comércio” intra-zona é uma questão que continua indefinida até hoje, mais de cinquenta anos após a adoção da regra. Por fim, naquele

¹⁴ POMFRET, Richard. *The Economics of Regional Trading Arrangements*. Oxford: Clarendon Press, 1997, p. 50.

momento, ainda não havia nenhum parâmetro de tempo para a existência de acordos “temporários” (*interim agreements*) visando ao estabelecimento de uma zona de livre-comércio ou uma união aduaneira, uma vez que a redação do dispositivo fazia referência apenas a um “período razoável de tempo”.

Essas e outras dificuldades vieram à tona logo nas primeiras discussões do GATT a respeito de arranjos preferenciais de comércio. O *European Free Trade Agreement* (EFTA), por exemplo, ao excluir o setor agrícola da liberalização comercial, gerou dúvidas quanto ao cumprimento do quesito da cobertura sobre substancialmente todo o comércio. O acordo de associação entre Grécia e CEE, que previa um período de implementação de 22 anos, provocou questionamentos sobre a razoabilidade do tempo da transição. A avaliação das barreiras impostas a terceiros mercados antes e depois da formação do bloco também foi objeto de discussão entre os membros do GATT quando houve a adoção da tarifa externa comum do bloco europeu, cujo resultado era a média simples de tarifas em geral altas da Itália e da França, com as tarifas em regra baixas da Alemanha e do Benelux¹⁵.

É interessante registrar a avaliação de Pomfret a respeito das exceções à clausula da nação mais favorecida nas negociações do GATT-1947. Segundo o autor, os debates sobre as preferências britânicas consumiram tempo e energia consideráveis dos negociadores do GATT, e algum tempo depois perderam importância, já que foram desmanteladas com a entrada do Reino Unido no bloco europeu na década de 1970. Por outro lado, o tema das uniões aduaneiras e das zonas de livre-comércio não teria recebido a atenção que merecia, sendo tratado num dispositivo de redação ruim e de lógica econômica questionável. Em grande medida, a relativa pouca atenção dedicada ao tema se explicaria pelo fato de que, no momento em que o GATT foi negociado, poucos arranjos desse tipo eram previstos e não se contava com a proliferação desses acordos como a que se assistiu a partir das décadas de 1980 e 1990¹⁶.

É importante notar que, a partir do interesse dos países em desenvolvimento, adotou-se em 1979 a chamada Cláusula de Habilitação. Entitulada formalmente *Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries*, a Decisão das Partes Contratantes do GATT foi desenhada para flexibilizar as obrigações dos países em desenvolvimento frente o regime multilateral de comércio. Entre outras questões, a Decisão prevê que acordos regionais ou globais entre países menos desenvolvidos para a concessão de vantagens comerciais são possíveis a partir de quesitos menos rigorosos que os aplicáveis aos demais membros do regime. Em suma, sob a Cláusula de Habilitação, a obrigação dos membros menos desenvolvidos que se engajarem em acordos preferenciais restringe-se basicamente à notificação aos demais parceiros e à disponibilidade para promover consultas e esclarecer dúvidas¹⁷.

¹⁵ Como observado no Capítulo anterior, o aumento das tarifas alemãs nesse contexto deu ensejo a uma divergência comercial razoável com os EUA, que aplicaram retaliações comerciais em resposta a isso. POMFRET, Richard. *Op. cit.*, p. 75. Conclui Pomfret que “[t]he consequences of this ambiguities was to render Article XXIV practically unenforcable”.

¹⁶ POMFRET, Richard. *Op. cit.*, p. 79-80. O autor menciona a existência de quatro uniões aduaneiras, de relevância contestável à época, além da parceria entre Bélgica-Luxemburgo: França-Mônaco, Itália-San Marino, Suíça-Lichtenstein e a união aduaneira africana entre colônias belgas e britânicas.

Na Rodada Uruguai, era já claro às então Partes Contratantes do GATT que as disciplinas sobre arranjos regionais em vigor eram frágeis¹⁷. O período coberto entre o estabelecimento do GATT e a Rodada Uruguai assistiu a uma série de iniciativas regionais e, em especial, à formação do bloco europeu – o que preocupava sobretudo os países menos inclinados a seguir essa abordagem regional.

O Japão e, em seguida, a Índia promoveram discussões sobre o tema na Rodada Uruguai, com vistas a esclarecer e restringir as regras sobre a formação de arranjos preferenciais. Austrália, Nova Zelândia e Coreia estavam entre os países que vieram a apoiar a iniciativa, temendo prejuízos num cenário eventualmente dominado por grandes blocos comerciais¹⁸. Do lado defensivo estavam os países europeus (não apenas os que naquele momento participavam do bloco, mas também os que se interessavam pela possibilidade de se incluir no processo) e outros países que promoviam seus próprios arranjos regionais.

Além de buscar esclarecer expressões vagas do artigo XXIV, o Japão pretendia incluir no dispositivo a obrigação de que os membros de um novo arranjo regional compartilhassem, com base na cláusula da nação mais favorecida, uma parcela das concessões acordadas no nível regional. A sugestão não prosperou, como também não avançaram os debates a respeito do conteúdo de “substancialmente todo o comércio” e de outras expressões nebulosas do artigo XXIV.

Alguns poucos esclarecimentos ao artigo XXIV, contudo, foram possíveis como resultado da Rodada Uruguai. O tema, que não tinha recebido muita atenção no início das negociações da Rodada, voltou a ser objeto de debate a partir da provocação feita ao Secretariado do GATT em 1990, para que apresentasse um documento sobre as questões tratadas durante as negociações. A CE reagiu prontamente ao texto apresentado, criticando-o por ser propositivo e ambicioso demais, por ser desequilibrado etc. A partir daí, as negociações sobre o tema se intensificaram, principalmente no sentido de esclarecer dispositivos do artigo XXIV.

Com base nessas discussões, o presidente do Grupo de Negociação sobre os Artigos do GATT e o Secretariado do GATT apresentaram uma proposta de “entendimento sobre o artigo XXIV”, que foi apoiada por EUA, Japão, Austrália, Canadá, México e outros. A CE, no entanto, se opunha à sugestão, basicamente porque defendia o direito a compensações comerciais quando os países de um arranjo regional reduzissem suas tarifas para os membros do regime multilateral. O GATT-1947 previa renegociação de direitos nos casos em que, em razão de um acordo regional, um país tivesse que aumentar sua tarifa para além do nível consolidado no regime. Não havia previsão de compensações para a situação inversa (ou seja, caso o país diminuísse as barreiras para o resto do mundo), e a proposta apresentada tampouco contemplava esse interesse europeu. As divergências sobre o texto puderam ser solucionadas apenas ao final das negociações e, assim, adotou-se o

¹⁷ GATT. Decision on Differentiable and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause). Decision of 28 November 1979. L/4903.

¹⁸ Além da Cláusula de Habilitação, a respeito de arranjos regionais foi adotada em 1972 uma decisão relativa à necessidade de os acordos serem notificados aos parceiros do GATT após sua assinatura (BISD 19S/13). Ademais desses instrumentos, não houve avanços substantivos na definição de regras aplicáveis ao tema entre 1947 e 1995.

¹⁹ CROOME, John. *Reshaping the World Trading System: a History of the Uruguay Round*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, p. 83.

Entendimento sobre o Artigo XXIV como um dos resultados da Rodada Uruguai. O interesse europeu sobre as compensações não foi contemplado no texto adotado.

O documento traz basicamente quatro importantes esclarecimentos a respeito do artigo XXIV:

- Define diretrizes para o cálculo do nível de barreiras antes e depois da formação da união aduaneira (o que é de importância fundamental para avaliar se o bloco criou obstáculos a terceiros países);
- Esclarece as obrigações de os membros do bloco compensarem terceiros países em caso de aumento das barreiras em razão da formação do arranjo regional;
- Define que o período de um *interim agreement* normalmente não deve ser superior a dez anos e
- Assegura que os dispositivos sobre solução de controvérsias possam ser acionados para se contestar qualquer questão que decorra da aplicação das regras do regime multilateral a respeito de blocos regionais.

Apesar de vários aspectos relativos ao tema seguirem indefinidos após a Rodada Uruguai, fato é que houve algum avanço em prol do esclarecimento do artigo XXIV naquele momento.

Vale ainda recordar que na Rodada Uruguai adotou-se um Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, o GATS. Como se sabe, o GATS contém dispositivo equivalente ao artigo XXIV do GATT. O artigo V do GATS, assim, também conta com requisitos de compatibilidade entre o sistema multilateral e arranjos regionais que concedam preferências comerciais em serviços para apenas alguns países. Apesar de sofrer de dificuldades equivalentes às do GATT, o GATS pôde se beneficiar de algumas discussões que ocorreram no âmbito do comércio de bens e contemplou, em seu artigo V, obrigações ligeiramente mais precisas que as constantes do GATT, como se verá em seguida.

4.1.2 As atuais regras sobre a compatibilidade dos ARCs com o regime multilateral de comércio

No âmbito da OMC, o quadro normativo a respeito de arranjos regionais pode ser esquematizado da seguinte maneira:

- O artigo XXIV do GATT-1994 é a regra-chave que respalda juridicamente a existência de arranjos regionais no regime de comércio multilateral, e o Entendimento sobre o Artigo XXIV, adotado na Rodada Uruguai, esclarece obrigações definidas nesse dispositivo;

- A Cláusula de Habilitação flexibiliza os requisitos definidos pelo artigo XXIV para os países em desenvolvimento, facilitando a criação de blocos regionais (de bens) entre esses membros;
- O artigo V do GATS é a norma que garante a viabilidade jurídica do tratamento mais favorecido em serviços para parceiros de acordos regionais, envolvendo tanto países em desenvolvimento quanto em desenvolvimento.

Nesta seção, explicam-se estas regras. O texto que segue é inevitavelmente técnico e complexo, e sua redação é menos clara do que se desejaria. Em parte, isso decorre do fato de que as normas da OMC sobre o tema são justamente complexas e pouco claras. A tentativa de simplificar as regras para apresentá-las aqui acabaria distorcendo a realidade, à medida que esconderia a polêmica que de fato existe em torno delas. Da mesma forma, ao esquematizar e sintetizar as regras, a tendência é de que se acabe privilegiando um determinado entendimento em detrimento de outros também existentes, o que fugiria ao propósito deste Capítulo. Com essas considerações em mente, passa-se a analisar as regras da OMC sobre regionalismo e, em seguida, as divergências associadas à interpretação dessas normas.

a) ARCs e as normas da OMC sobre comércio de bens

Dedica-se atenção, por ora, ao artigo XXIV do GATT-1994, a peça-chave no relacionamento, sob o ponto de vista jurídico, entre os arranjos regionais e o regime multilateral de comércio.

Primeiramente, é importante considerar que o artigo XXIV contempla uma exceção ao princípio fundamental do sistema multilateral de comércio, que é justamente a não-discriminação. Prevista no artigo I do GATT-1994, a cláusula da nação mais favorecida, abordada no Capítulo 01 desta tese, prevê basicamente que uma vantagem comercial concedida a um parceiro do regime deve imediatamente estender-se aos demais. Os acordos regionais, por definição, concedem vantagens a um grupo limitado de participantes e, assim, a rigor, são incompatíveis com a cláusula da nação mais favorecida.

Os parágrafos 4 a 8 artigo XXIV do GATT-1994, nesse contexto, definem quesitos mediante os quais os blocos podem ser considerados compatíveis com as regras do regime multilateral de comércio. Conforme observado, as normas atualmente em vigor são basicamente as adotadas em 1947. Apesar de ser amplamente admitido que o artigo tenha redação ambígua e seja desprovido de fundamento econômico claro, os interesses a respeito do tema são tão complexos e ambivalentes que os membros da OMC não conseguiram aperfeiçoar essas normas de forma substantiva.

Em suma, eis as regras definidas pelo artigo XXIV. O parágrafo 4 afirma que as Partes reconhecem o caráter desejável da promoção do comércio via acordos que estimulem a

aproximação entre membros do regime²⁰. As Partes também reconhecem que o propósito de uniões aduaneiras ou zonas de livre-comércio deve ser a promoção do comércio entre seus membros, e não o aumento de barreiras comerciais em relação a não-membros.

O parágrafo 5 e o 8 são a essência do artigo XXIV. O parágrafo 5 prevê que as disposições do GATT-1994 não devem obstar (*shall not prevent*, no original) a formação de uma união aduaneira ou uma área de livre comércio, ou a adoção de um acordo provisório necessário para a formação desses arranjos, desde que:

“(a) com relação a uma união aduaneira (ou a um acordo provisório com esse fim), as tarifas e outras regulações de comércio impostas por ocasião da formação da união aduaneira (ou do arranjo provisório) não sejam no conjunto (*on the whole*) maiores ou mais restritivas para terceiros países que a incidência geral de tarifas e de regulações de comércio aplicáveis pelos países membros desse agrupamento regional antes de sua formação (ou da adoção do acordo provisório).

(b) com relação a uma área de livre-comércio (ou a um acordo temporário visando a esse fim), as tarifas ou outras regulações de comércio adotadas em cada país por ocasião da formação do bloco não podem ser maiores ou mais restritivas para terceiros Estados membros que as tarifas e outras regulações de comércio existentes nesses países antes da adoção da área de livre-comércio (ou do acordo provisório)”.

Assim, o parágrafo 5, em suma, garante o direito de os membros formarem uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio, mas proíbe que esses arranjos prejudiquem, para terceiros países, o acesso ao mercado daqueles que venham a conformar o bloco.

O GATT-1994 reconhece ser difícil a implantação imediata de uma zona de livre-comércio ou uma união aduaneira. Admite, assim, a existência de acordos temporários que visem à formação desses blocos. Nessas situações, contudo, não há clareza sobre que obrigações incidem sobre os membros da OMC envolvidos nos arranjos. O artigo XXIV indica que esses instrumentos não devem ser empregados como pretexto para a criação de novas barreiras ao comércio, e prevê que esses acordos temporários devem incluir um plano e um cronograma para que a formação do bloco se dê dentro de um período razoável de tempo. Conforme notado, no Entendimento sobre o Artigo XXIV da Rodada Uruguai, esclareceu-se que normalmente esse período deve ser de até 10 anos²¹.

²⁰ É a redação do parágrafo: “4. The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories”.

²¹ Teoricamente, se os membros da OMC entenderem que o acordo provisório (com plano e cronograma de implementação) não atende ao parágrafo 5(c) do artigo, sugestões devem ser feitas para os países interessados na formação do arranjo regional, e este não deve entrar em vigor até que alterações recomendadas sejam incorporadas ao projeto. Essa previsão, contudo, não teve grande aplicação prática ao longo dos anos. Em geral, é curto o período de tempo entre a notificação do acordo e sua entrada em vigor, dificultando que seja feita uma

O parágrafo 8 define que, para os propósitos do GATT:

“(a) Uma união aduaneira deve ser entendida como a substituição de um território aduaneiro por dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que

(i) tarifas e outras regulações restritivas ao comércio (exceto, quando necessário, as previstas pelos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminadas a respeito de substancialmente todo o comércio entre os membros da união aduaneira ou pelo menos a respeito de substancialmente todo o comércio de produtos originados nesses territórios e

(ii) substancialmente todas as tarifas e outras regulações de comércio sejam aplicadas por cada membro da união aduaneira em relação aos países que não façam parte dela.

(b) uma área de livre-comércio deve ser entendida como um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros em que as tarifas e outras regulações restritivas de comércio (exceto, quando necessário, as previstas pelos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminadas em relação a substancialmente todo o comércio entre os membros a respeito dos produtos neles originados”.

Em síntese, o parágrafo 8 apresenta as definições de união aduaneira e de zona de livre-comércio, e o faz a partir de duas frentes: uma interna e outra externa. Sob o ponto de vista interno, os blocos devem eliminar substancialmente todas as restrições ao comércio regional. Sob a perspectiva externa, o dispositivo determina que a união aduaneira adote substancialmente a mesma política para os produtos originários de terceiros mercados (exigência essa que, naturalmente, não se aplica a zonas de livre-comércio).

Se, ao estabelecer uma união aduaneira, um membro da OMC adotar uma tarifa mais alta que a consolidada por ele para um determinado produto, os procedimentos de renegociação de direitos com os demais membros da OMC são aplicáveis, com vistas a garantir as compensações devidas (artigo XXIV:6)²². Nas negociações a respeito da compensação, deve-se levar em consideração o fato de os outros membros do bloco terem reduzido seu imposto de importação para o produto em questão²³.

Na prática, essas negociações vêm ocorrendo entre os membros da OMC. São conhecidas – e trabalhosas – as renegociações de direitos que decorrem, por exemplo, dos sucessivos alargamentos europeus. Quando os novos membros do bloco, ao adotarem a tarifa

análise de seu conteúdo. Alguns acordos acabam sendo notificados no momento em que entram em vigor (ou mesmo após isso). Ademais, o exame de mérito dos acordos não-provisórios não apresenta histórico otimista, o que dificulta que se faça esse exame para os acordos provisórios.

²² O parágrafo 4 do Entendimento sobre o Artigo XXIV estabelece que essas negociações "must be commenced before tariff concessions are modified or withdrawn upon the formation of a customs union or an interim agreement leading to the formation of a customs union".

²³ A rigor, em uma área de livre-comércio não haveria de se falar em alteração de barreiras para terceiros Estados e, portanto, em direito a compensação pelo aumento da tarifa acima do nível consolidado. O artigo do GATT, assim, faz referência apenas a uniões aduaneiras. Como nota uma publicação da OMC, contudo, "Members of free trade areas, even though they do not adopt a common external tariff or common trade policy, are subject to similar provisions". WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 09.

externa comum da União Européia, passam a aplicar um imposto de importação maior que aquele com o qual eles haviam se comprometido, surge o direito à renegociação dos compromissos. Não há uma fórmula pré-definida para se definir a compensação. Contudo, num levantamento histórico, pode-se dizer serem bem-sucedidas essas renegociações de direitos, apesar de complexas²⁴.

O parágrafo 7 do artigo XXIV traz as obrigações gerais de notificar os acordos regionais, prestar informações e viabilizar que os demais membros da OMC façam suas considerações e recomendações a respeito do acordo, tendo em vista as obrigações assumidas pelos parceiros do bloco regional no plano multilateral²⁵.

b) Os ARCs e as normas especiais da OMC para países em desenvolvimento

O regime da OMC garante uma avaliação mais flexível para os blocos regionais entre países em desenvolvimento. As regras relativas a esse tema estão contempladas na Cláusula de Habilitação que, conforme observado, consiste numa decisão de 1979 das Partes Contratantes do GATT, incorporada aos instrumentos legais da OMC e ainda em vigor.

A Cláusula de Habilitação prevê, em seu parágrafo 2(c), a possibilidade de os países em desenvolvimento formarem acordos regionais ou globais para a redução mútua ou eliminação de tarifas ou medidas não-tarifárias. Trata-se, em suma, de um *waiver* das normas do regime, com vistas a viabilizar acordos entre esses países, sem que tenham que estender benefícios para outros membros da OMC. Interessante notar que a Cláusula de Habilitação respalda não apenas a eliminação, mas também a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre países em desenvolvimento. Isso, de fato, consiste uma mudança substantiva em relação ao artigo XXIV, que prevê necessidade de se eliminarem as barreiras entre os membros do acordo.

Apesar de a Cláusula de Habilitação flexibilizar as regras para a formação de acordos preferenciais entre países em desenvolvimento, há ainda quesitos que precisam ser cumpridos. A Cláusula requer que esses acordos sejam voltados para facilitar e promover o comércio entre países em desenvolvimento, e não para criar dificuldades indevidas para terceiras partes. A Cláusula prevê também que tais acordos regionais não devem obstar a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias em base multilateral. A obrigação mais concreta introduzida pela Cláusula de Habilitação refere-se à necessidade de os países notificarem aos membros do regime a adoção, modificação ou extinção

²⁴ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 10. Vide GATT, artigo XXVIII.

²⁵ Vale registrar que há críticas quanto à efetividade da previsão legal. Segundo o próprio Secretariado da OMC: "The time at which an RTA should be notified by Members is not precisely formulated nor homogeneously expressed in WTO rules, as reflected in the provisions reproduced in the Annex. In practice, many RTAs are notified when their texts have already been sealed or even when the RTA is already in force, and it has been argued that this restrains the effectiveness of the ensuing examination process". Vide WTO. Negotiating Group on Rules. Compendium of issues related to RTA. TN/RL/W/8/Rev.1 1 August 2002, p. 05. Por fim, o parágrafo 10 prevê que, por três quintos dos votos, os membros da OMC podem autorizar a existência de um projeto de acordo regional que não cumpra os requisitos do artigo, mas que vise ao estabelecimento de uma união aduaneira ou uma zona de livre-comércio, tal como previstas no artigo XXIV. O histórico da negociação desse dispositivo indica que ele tinha por propósito permitir algum monitoramento dos acordos regionais nos quais nem todos os membros eram partes do GATT. O dispositivo não tem relevância prática nos dias de hoje.

desses acordos, estando disponíveis para realizar consultas e prestar informações a outros membros quando provocados²⁶.

É importante notar que a Cláusula de Habilitação não cobre acordos preferenciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tampouco serve de base para justificar preferências unilaterais para países em desenvolvimento, concedidas por membros mais desenvolvidos. Como se observou no Capítulo 2, um *waiver* teve de ser concedido para acomodar juridicamente o SGP, por exemplo, no regime multilateral de comércio²⁷.

Por fim, vale notar que essas regras especiais para países em desenvolvimento aplicam-se apenas para os acordos regionais relativos ao comércio de bens. Quando o bloco cobrir também serviços, mesmo os países em desenvolvimento devem se submeter às regras do GATS (que é menos generoso nas flexibilidades com os países em desenvolvimento, como se verá abaixo)²⁸

c) Os ARCs e as normas da OMC sobre comércio de serviços

Por ora, apresentam-se brevemente as regras da OMC a respeito da compatibilidade entre acordos regionais que cubram serviços e o regime multilateral de comércio. Como se sabe, o tema serviços foi incluído nas regras do regime multilateral apenas a partir da Rodada Uruguai. O GATS, em vigor desde 1995, contempla previsão a respeito de arranjos regionais de comércio, sob a denominação de acordos de integração econômica.

Parece útil fazer algumas considerações gerais a respeito do GATS antes de introduzir o tema desses acordos de integração econômica. O GATS é estruturado a partir de regras gerais aplicáveis a todos os membros da OMC, além de compromissos específicos que cada um dos países assumiu individualmente com setores de serviços e com modos de prestação desses serviços²⁹.

Entre as regras gerais do GATS está a cláusula da nação mais favorecida, ainda que sujeita a várias qualificações. Assim, como regra geral, cada membro deve garantir a “services and services suppliers of any other Member treatment no less favourable treatment than it accords to like services and services suppliers of any other country” (artigo II do *dommomomon* GATS). Contudo,

²⁶ Vide LAIRD, Sam; CRAWFORD, Jo-Ann. *Regional Trade Agreements and the WTO. Credit Research Papers*. Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade: May 2000, p. 16.

²⁷ O Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento monitora e recebe as notificações relativas aos acordos regionais cobertos pela Cláusula de Habilitação.

²⁸ Vide GATS, artigo 3.a.

²⁹ São quatro os modos de prestação de serviço previstos pelo GATS. Cada país pôde definir restrições para cada um desses modos de prestação, dentro do universo dos setores que pretendeu liberalizar. São os modos: 1) movimento transfronteiriço, em que o serviço é prestado do território de um membro para outro (serviços de telecomunicações costumam servir de exemplo desse modo de prestação), 2) consumo no exterior, em que o serviço é prestado no território de um membro para o consumidor de um outro membro (serviços relacionados a turismo são exemplos usados para esse modo de prestação), 3) presença comercial, em que os serviços são prestado por meio de um estabelecimento comercial ou profissional de um membro no território de outro (os serviços bancários prestados por filiais de bancos estrangeiros num dado país servem como exemplo aqui) e 4) presença temporária de pessoas físicas, em que os serviços são prestados no território de um membro da OMC por um nacional de um outro membro, que se desloca para o local da prestação do serviço (um exemplo é a prestação de serviços de construção civil).

exceções à cláusula da nação mais favorecida foram permitidas nos compromissos específicos (*schedules*) dos países³⁰.

Tendo em mente a lógica estruturante do GATS, passa-se ao seu dispositivo sobre acordos regionais de comércio. De início, convém notar que o GATS não conta com a distinção, presente no GATT, entre zonas de livre-comércio e uniões aduaneiras. No artigo V, sob o título de Integração Econômica, estão definidos os quesitos de compatibilidade entre o GATS e os acordos regionais que privilegiem serviços ou prestadores de serviços de apenas alguns membros da OMC³¹.

Em detalhes, são estas as exigências do GATS sobre acordos regionais. O parágrafo 4 do artigo V prevê que esses acordos devem ser desenhados para facilitar o comércio entre as partes e não devem, em relação a outro membro da OMC que não seja parte do bloco, aumentar o nível geral (*overall level*) de barreiras ao comércio de serviços dentro de setores ou subsetores, em comparação com o nível existente antes da formação do acordo regional.

É interessante notar que, apesar do paralelismo entre essa previsão do GATS e a regra do GATT sobre o mesmo tema, o dispositivo do GATS é mais preciso à medida que evidencia a impossibilidade de que as barreiras sejam aumentadas dentro de setores ou subsetores. Isso significa que um membro não pode alegar em sua defesa que o aumento de barreiras num dado setor teria sido compensado pela redução dos obstáculos em outro (argumento comum quando se trata de acordos regionais sobre bens).

Novamente há uma equivalência entre GATS e GATT no que diz respeito à cobertura dos arranjos regionais. Como se observou, o GATT conta com o requisito da abrangência do acordo sobre “substancialmente todo o comércio” entre os sócios. No GATS, o dispositivo equivalente prevê que o acordo “(a) tenha cobertura setorial substancial” (*substantial sectoral coverage*) e “(b) assegure a ausência ou a eliminação de substancialmente toda a discriminação entre as partes” (*substantially all discrimination*) nos setores cobertos pelo bloco³².

O dispositivo do GATS esclarece que cobertura setorial substantiva deve ser entendida tanto em termos de setores cobertos, quanto sobre modos de prestação. O Acordo ainda esclarece que a avaliação sobre a cobertura do arranjo regional deve incluir o número de setores, o volume de comércio afetado, além dos modos de prestação. Ainda, há previsão expressa de que, para cumprir o quesito da cobertura substantiva sobre o comércio, não pode haver exclusão *a priori* de nenhum modo de prestação. Interessante notar que não há previsão equivalente sobre a exclusão

³⁰ Como nota o Secretariado da OMC, “a number of governments in Europe and Latin America have claimed MFN exemptions for bilateral arrangements with neighbours or regional partners which facilitate the cross-border movement of passenger and freight transport”. WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 21.

³¹ Além do artigo V do GATS, que equivale ao artigo XXIV do GATT, o GATS conta com dispositivo que excepciona as normas do GATS para os casos de integração completa do mercado de trabalho entre dois ou mais países (artigo V bis).

³² De fato, a redação do dispositivo prevê que o acordo preferencial: “(a) has substantial sectoral coverage, and (b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through: (i) elimination of existing discriminatory measures, and/or (ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis” (nota de rodapé omitida).

de setores. A partir disso, pode-se concluir que, em princípio, o bloco regional poderia excluir de sua cobertura a liberalização sobre alguns setores de serviço.

O GATS flexibiliza as exigências sobre arranjos preferenciais que incluam países em desenvolvimento. Em particular, há maior tolerância quanto ao requisito de que o acordo elimine substancialmente toda a discriminação a respeito dos setores cobertos³³.

Tal como no GATT, no âmbito do GATS existe previsão de renegociação de direitos quando um membro da OMC desrespeita um compromisso assumido multilateralmente em função da formação do acordo regional. Assim, caso um país tenha que modificar um compromisso em seu cronograma de obrigações, os países prejudicados devem ser compensados. Diferentemente do GATT, contudo, o GATS traz previsão de arbitragem caso as negociações para compensação não sejam bem sucedidas, e permite a retaliação contra o país que alterou o compromisso, se esse não cumprir o resultado da arbitragem que tenha se manifestado sobre a compensação (GATS, artigo XXI).

O GATS ainda define regras sobre transparência e notificação desses acordos de integração econômica, estabelecendo para os seus membros a obrigação de prestar as informações que vierem a ser solicitadas pelos demais membros do regime multilateral. O Acordo também define que o Conselho sobre Comércio de Serviços poderá estabelecer um grupo de trabalho para examinar a compatibilidade de um arranjo regional com as normas definidas no GATS. Segundo o Secretariado da OMC, essa é uma diferença em relação acordos regionais de bens, em que a criação do grupo de trabalho para avaliar o arranjo é automática³⁴.

As discussões sobre o conteúdo do artigo V não são, até o momento, tão acirradas quanto às relativas ao artigo XXIV do GATT. Ao menos três fatores poderiam ser associados a isso: (i) o número dos acordos regionais de serviços notificados à OMC é bastante inferior ao número dos acordos sobre bens. Segundo o último levantamento da OMC, de julho de 2007, eram 48 os acordos notificados sobre serviços em vigor (ao passo em sobre bens eram 157 acordos), (ii) o artigo V do GATS é bastante mais recente que o XXIV do GATT, e ainda não foi completamente explorado no regime multilateral, (iii) em alguma medida, a redação do artigo V se beneficiou das discussões existentes no GATT sobre o artigo XXIV. Assim, por exemplo, quando o GATS apresenta o conceito de “substancialmente todo o comércio”, logo indica que fatores devem ser levados em consideração nessa expressão, esclarece que modos de prestação específicos não podem ser a priori excluídos, entre outros aspectos não presentes no GATT³⁵.

³³ Vide GATS, artigo V:3. Quando o acordo for apenas entre países em desenvolvimento, há ainda flexibilidade adicional (prevista no artigo V:3(b)).

³⁴ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 22.

³⁵ Nesse sentido, notam Hudec e Southwick que “En la redacción de estas normas, los negociadores del AGCS evitaron algunos de los problemas que se habían planteado en el contexto del Artículo XXIV del GATT. Sus opciones a este respecto son informativas para algunos de los debates que continúan en el contexto del Artículo XXIV. Al mismo tiempo, el Artículo V del AGCS comparte con el Artículo XXIV del GATT los mismos problemas que los negociadores no pudieron superar”. HUDEC, Robert; SOUTHWICK, James. In: RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington: OAS / Brookings Institute Press, 1999, p. 47-80.

O artigo V do GATS, contudo, é também cercado de polêmicas. Tal como no artigo XXIV do GATT, sua redação é repleta de conceitos jurídicos vagos e sua lógica um tanto ambígua, o que, na verdade, reflete a falta de clareza, por parte dos membros da OMC, a respeito de qual efetivamente é o papel que os blocos devem exercer no regime multilateral. Podia-se inclusive esperar que, em razão dos problemas com o artigo XXIV no GATT, os negociadores da Rodada Uruguai pudessem adotar, para serviços, outra lógica para avaliar a conformidade de acordos regionais. Isso, contudo, não ocorreu, e o artigo V do GATS de fato remete à lógica do artigo XXIV do GATT.

Vale notar, ainda, que as estatísticas de comércio de serviços no mundo ainda são bastante precárias e muitíssimo menos desenvolvidas que as relativas ao comércio de bens. Esse fator pode, na prática, dificultar a avaliação do cumprimento dos quesitos do artigo V por parte dos arranjos regionais.

4.1.3 Aspectos polêmicos relacionados às regras da OMC

Apresentadas em linhas gerais as regras da OMC sobre arranjos regionais, passa-se agora a explorar as divergências a elas relacionadas. Foca-se aqui no artigo XXIV do GATT-1994, em que boa parte da polêmica se concentra. Como observado, a redação pouco clara e a existência de expressões ambíguas no artigo fizeram com que uma série de discussões sobre ele ocorresse não apenas entre os membros da OMC, mas também na literatura especializada. Abaixo, resumem-se essas questões.

a) Haveria um teste de criação e desvio de comércio no artigo XXIV?

De início, vale fazer um comentário sobre o parágrafo 4 indicado acima, que prevê que os ARCs devem servir para promover trocas comerciais entre seus sócios, e não para criar novos obstáculos a terceiros Estados. Houve alguma discussão entre os membros do regime a respeito desse dispositivo, já que ele poderia viabilizar, na leitura de alguns países, um teste econômico de desvio e criação de comércio, que pudesse conferir mais racionalidade ao exame dos blocos regionais.

Para alguns, o parágrafo 4 apenas introduziria o tema dos arranjos regionais no contexto multilateral, ao passo em que para outros ele criaria obrigações jurídicas. Para a Coreia, por exemplo, o dispositivo teria contemplado a previsão de um “teste econômico” dos blocos para que sua compatibilidade com o regime multilateral pudesse ser confirmada³⁶. O entendimento coreano de que

³⁶ Segundo o entendimento da Coreia, “(S)ince there was no agreement as to the meaning of the term ‘substantially all the trade’, it seemed the examination of trade effects of RTAs was very important”. Nessa linha, segundo o país, “the Committee should not limit too narrowly the legal reading of paragraph 4”. WTO. Committee on Regional Trade Agreements. WT/REG/M/15, 13 January 1998, par. 20. Esse entendimento, em diferentes graus, foi apoiado por Austrália, Hong Kong, Japão e Coreia, de acordo com o Comitê (vide documento sobre questões sistêmicas a respeito de acordos regionais de comércio na OMC em WTO. Committee on Regional Trade Agreements. WT/REG/W/37. 15 February 2000, p. 34)

se deveria fazer análise de desvio e de criação de comércio para os blocos, com base nesse dispositivo, recebeu críticas de vários membros da OMC, entre eles EUA e UE.

Além de haver polêmica razoável na literatura a respeito da avaliação, em casos concretos, do balanço entre desvio e criação de comércio, o parágrafo 4 de fato não parece fazer essa exigência. Nessa linha, os EUA defenderam que a análise de compatibilidade dos blocos com o regime multilateral deve ser antes jurídica, de acordo com as normas, e não econômica (no sentido de se avaliar criação e desvio de comércio).

Convém ainda registrar que no contencioso Turquia-têxteis (comentado adiante neste Capítulo), o Órgão de Apelação (OAP) manifestou entendimento de que o parágrafo 4 não cria obrigações próprias, mas tão-somente informa, esclarece o propósito dos parágrafos seguintes do artigo, servindo como instrumento de interpretação³⁷.

Apesar de ter sido rechaçado o argumento do teste de criação e desvio de comércio como requisito da compatibilidade entre os blocos e o regime multilateral, vale notar que existe sim um teste econômico embutido no parágrafo 5 do artigo XXIV, que se refere ao nível de acesso que terceiros países têm ao mercado do bloco, antes e depois da constituição do acordo regional. Esse, contudo, nitidamente não é um exame de criação e desvio de comércio, como se pode deduzir das considerações sobre isso feitas no Capítulo 02³⁸.

b) A abrangência da exceção do artigo XXIV

Até a manifestação do OAP sobre o tema em 1999, havia polêmica considerável entre os membros do sistema multilateral a respeito do escopo da exceção conferida pelo artigo XXIV. Em outras palavras, alguns países defendiam que apenas a cláusula da nação mais favorecida poderia ser desrespeitada pelos países que formassem arranjos regionais compatíveis com as regras, ao passo em que outros defendiam que o artigo XXIV não limitava a abrangência da exceção a essa regra do GATT. Outros dispositivos poderiam ser descumpridos pelos membros do acordo regional, se necessário.

Entre os países que defendiam que apenas o artigo I do GATT-1994 poderia ser desrespeitado, o argumento era de que o contrário seria conferir carta-branca para eximir os membros de blocos regionais de qualquer responsabilidade perante o regime multilateral, mediante a alegação de que estariam respaldados pelo artigo XXIV.

Por outro lado, os países que defendiam que a exceção não se limitava à cláusula da nação mais favorecida reforçavam o argumento pela letra do GATT. O parágrafo 5 do artigo XXIV prevê que “*the provisions of this Agreement*” não devem obstar o direito” de os países formarem os arranjos regionais. Como a expressão “*the provisions*” encontra-se no plural, isso serviu de argumento

³⁷ Conforme consta da decisão, “It [o parágrafo 4] does not set forth a separate obligation itself, but, rather, sets forth the overriding and pervasive purpose for Article XXIV which is manifested in operative language in the specific obligations that are found elsewhere in Article XXIV”. Turquia-têxteis. WT/DS34/AB/R, par. 57.

³⁸ A existência do teste econômico sobre barreiras antes e depois do bloco foi confirmada pelo painel e pelo OAP no contencioso Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.121 e WT/DS34/AB/R, par. 55.

para a defesa de que outras regras, além da nação mais favorecida, poderiam ser excepcionadas pelo artigo XXIV.

É interessante notar que o painel do caso Turquia-têxteis adotou uma interpretação mais rigorosa sobre o assunto, aparentemente limitando a exceção do XXIV à cláusula da nação mais favorecida. Outros desvios das disciplinas multilaterais aparentemente não poderiam ser respaldados pelo dispositivo. Entretanto, segundo o OAP, o artigo XXIV confere base para que o membro da OMC descumpra outras regras, além do artigo I, que forem necessárias para garantir a formação do acordo regional (desde que esse acordo cumpra os quesitos do dispositivo). Pode-se antecipar, por outro lado, que o OAP fez uma avaliação rigorosa desses quesitos, o que acaba por dificultar que um bloco passe pelo teste do artigo XXIV e, portanto, possa utilizar-se das exceções que ele garante.

c) A lógica da interpretação do artigo XXIV

Uma questão importante para a compreensão do artigo XXIV diz respeito à lógica de avaliação de um bloco regional diante do dispositivo. Com o tempo, foi se desenvolvendo o entendimento de que primeiramente deve se avaliar se o arranjo regional se qualifica nas definições do parágrafo 8 do artigo (que trata basicamente dos conceitos), para então avaliar se preenche as condições definidas no parágrafo 5³⁹.

Não faria sentido avaliar primeiramente se o bloco preenche a condição do parágrafo 5 (de não aumentar os obstáculos para terceiros países) sem antes verificar que, de fato, o arranjo constitui seja uma união aduaneira, seja uma zona de livre-comércio, tais como definidas pelo parágrafo 8 (que estabelece os conceitos, prevendo exigências de relacionamento interno e externo do bloco)⁴⁰.

Com efeito, a seqüência da avaliação proposta parece conferir maior racionalidade à redação e à estrutura confusas do artigo XXIV. Se, à primeira vista, a criação de um teste que promova a análise do parágrafo 8 antes do 5 pareça desprovida de lógica, um exame mais cuidadoso da redação dos dispositivos faz com que o argumento tenha sentido. Assim, a seqüência proposta para a avaliação parece imprimir alguma coerência e trazer clareza ao artigo XXIV.

³⁹ É interessante notar que o painel do contencioso Turquia-têxteis não procedeu à análise desta forma. Ao contrário, a lógica de interpretação foi painel foi um tanto mais linear, à medida que buscou, parágrafo a parágrafo do artigo XXIV, se havia algum dispositivo que autorizava a prática contestada, que em princípio era incompatível com o GATT-1994. O OAP reformou a lógica de avaliação do painel para adotar, em linhas gerais, o entendimento exposto acima.

⁴⁰ O argumento é elaborado por Mathis nos seguintes termos: "Therefore, if there is any argument for bifurcating an examination process in order to avoid an external-effects examination for otherwise non-qualified agreements, this point should be drawn at the juncture between paragraphs 8 and 5 so as to make a paragraph 8 finding prior to a paragraph 5 examination. If defects are presented in the qualification of an arrangement according to that considered first, the process would be essentially finished, or plans amended accordingly, as no affirmative recommendation would be obtained determining that a free-trade area or customs union was being formed. What is suggested is a bifurcated procedure whereby the first step must be passed prior to a consideration of the second". MATHIS, James. *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO*. The Hague: Asser Press, 2002, p. 234.

Seguindo o entendimento de que primeiramente se deve verificar se o bloco atende os quesitos conceituais do parágrafo 8, para posteriormente avaliar se preenche o requisito do 5, faz-se aqui a exposição das questões polêmicas do artigo XXIV seguindo essa mesma ordem lógica.

d) Verificação da existência da união aduaneira ou da zona de livre comércio

d.1) Requisito da eliminação de substancialmente todas as barreiras ao comércio intra-bloco

Uma das polêmicas mais conhecidas na literatura a respeito dos arranjos regionais no sistema multilateral de comércio diz respeito ao conceito de “substancialmente todo o comércio”. A divergência de entendimento reflete-se também entre os membros da OMC, que nunca conseguiram esclarecer o conteúdo da expressão, criticada desde que inserida no texto do GATT em 1947. Essa expressão está entre os principais motivos pelos quais os membros da OMC nunca chegaram a uma análise conclusiva sobre a compatibilidade de um acordo regional com as regras do regime multilateral.

Como se notou acima, a expressão substancialmente todo o comércio é adotada pelo parágrafo 8 do GATT, que trata das definições de união aduaneira e de zona de livre-comércio. Segundo o dispositivo, as partes devem *eliminar tarifas e outras regulações restritivas sobre substancialmente todo o comércio* do bloco.

Para alguns países, a expressão substancialmente todo o comércio deve ser avaliada a partir de uma dimensão quantitativa, ou seja, deve referir-se a um percentual do comércio coberto pelo acordo. Alguns países chegaram a sugerir percentuais (os europeus, por exemplo, durante a avaliação do Tratado de Roma, defenderam a hipótese de que a liberalização de 80% do comércio intra-bloco deveria ser considerada necessária para o cumprimento do quesito). Outros percentuais foram sugeridos ao longo do tempo.

Para outros membros da OMC, o trecho deve ser avaliado a partir de um critério qualitativo, no sentido de não permitir a exclusão de algum setor econômico da abrangência do acordo comercial. O acordo de livre-comércio entre Suécia e os países bálticos, como relata o Secretariado da OMC, teria obtido aval do Grupo de Trabalho do GATT encarregado de examiná-lo, se não fosse pelo fato de que alguns membros do Grupo não admitiram que um acordo que excluísse o setor agrícola, como era o caso, fosse considerado compatível com o quesito de cobrir “substancialmente todo o comércio”⁴¹.

Vale ter presente que a abordagem qualitativa e quantitativa não são mutuamente excludentes, sendo possível que se adote um critério que contemple os dois fatores. Atualmente, contudo não há definição sobre o tema. O assunto é retomado adiante neste Capítulo, quando se trata da reforma das regras existentes.

⁴¹ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 13.

Praticamente na única oportunidade em que OAP teve de se manifestar sobre o tema, o resultado tampouco contribuiu para esclarecer o dispositivo. Muito embora o OAP tenha defendido que os painéis devem verificar a existência ou não de uma união aduaneira ou de uma zona de livre-comércio, o que os obrigaria a avaliar se há, no caso concreto, cobertura sobre *substantially all the trade*, não se esclareceram os critérios mediante os quais essa análise deva ser feita.

O OAP limitou sua manifestação a um terreno seguro, afirmando, de forma um tanto lacônica, que “*substantially all the trade*’ is not the same as *all the trade*, and also that *substantially all the trade*’ is something considerably more than merely *some of the trade*”⁴². Para onde a expressão exatamente aponta nesta zona cinzenta é algo ainda a ser definido, e idealmente pelos membros da OMC (e não pelos membros de painéis ou do OAP).

d.2) Requisito da adoção de substancialmente as mesmas políticas em relação a não-membros (para uniões aduaneiras)

Na mesma linha do *substancialmente todo o comércio*, o parágrafo 8 determina que, em caso de uniões aduaneiras, o bloco deve aplicar *substancialmente a mesma tarifa e outras regulações de comércio* sobre terceiros mercados. Igualmente dúvidas surgem sobre o conteúdo da expressão, que foi objeto de avaliação do sistema de solução de controvérsias da OMC no contencioso Turquia-têxteis, comentado a seguir, quando foi possível se obter um pequeno esclarecimento sobre o dispositivo.

Nesse contencioso, o OAP reformou o entendimento expresso pelo painel sobre o conteúdo da expressão. Segundo o OAP, o painel teria sido excessivamente flexível ao decidir que “comparable trade regulations by regional parties” seria suficiente para atender o requisito definido no parágrafo 8. Para o OAP, é necessário maior grau de semelhança entre as políticas dos membros (do que o sugerido pelo painel) para que se respeite a exigência da adoção de substancialmente a mesma tarifa e outras regulações de comércio em relação a terceiros Estados. Não se avançou, contudo, para além deste pequeno esclarecimento.

d.3) Restrições comerciais intra-zona possíveis após a formação do bloco

Um tema menos popular que o relativo a “substancialmente todo o comércio”, mas bastante sensível a respeito da relação entre arranjos regionais e o regime multilateral refere-se às restrições comerciais que podem ser mantidas ao comércio intra-bloco, após a formação do acordo regional. Como se observou, o parágrafo 8 do artigo XXIV determina que as restrições ao comércio intra-regional sejam eliminadas em relação a substancialmente todo o comércio.

Essa, de fato, é a regra. O trecho relevante do artigo, contudo, prevê na sua íntegra que “tarifas e outras regulações restritivas ao comércio (exceto, quando necessário, as previstas pelos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminadas a respeito de substancialmente todo o comércio

⁴² Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 48.

entre os membros”. A redação definida entre parênteses dá margem a divergências consideráveis entre os membros da OMC.

A partir desse dispositivo, assim, entende-se que as restrições comerciais previstas nos artigos XI a XV, e no XX do GATT-1994 podem ser adotadas entre os parceiros de um bloco (se isso for necessário), mesmo que eles tenham a obrigação geral de eliminar as barreiras a substancialmente todo o comércio regional. Veja-se, então, de forma resumida, que medidas são essas, cuja manutenção segue sendo possível no âmbito dos blocos regionais:

Artigo	Conteúdo
XI	Proíbe cotas e outras restrições às importações e exportações, salvo exceções pré-definidas.
XII	Permite restrições às importações em caso de emergência relativa a balanço de pagamentos.
XIII	Exige que, em áreas em que se admitem cotas (produtos agrícolas, por exemplo), elas sejam administradas de forma não-discriminatória.
XIV	Permite desvio em relação à aplicação não-discriminatória de cotas (prevista no artigo XIII), se for necessário por razões de balanço de pagamentos.
XV	Permite desvio das normas do GATT para o cumprimento de obrigações do Fundo Monetário Internacional.
XX	Permite desvio das normas do GATT, com a imposição de restrições ao comércio, para a adoção de medidas necessárias à proteção da vida, da saúde, do meio ambiente etc.

Em outras palavras, a partir da letra do GATT, segue sendo possível que um membro do bloco regional restrinja o comércio intra-zona para, por exemplo, garantir a proteção ao meio ambiente. Sobre isso, não há exatamente divergências.

Os problemas surgem quando se constata que, na lista de exceções possíveis à regra da liberalização comercial intra-zona, não se incluem os artigos VI e XIX do GATT-1994, que tratam de medidas antidumping e de salvaguardas. No entendimento de boa parte da literatura, a ausência desses dispositivos na lista do parágrafo 8 do artigo XXIV do GATT-1994 significa que, uma vez constituída a união aduaneira ou a zona de livre-comércio, não seria mais possível que um membro do bloco aplicasse uma medida antidumping ou uma salvaguarda contra as importações de outro parceiro do bloco.

Como se viu, no NAFTA, por exemplo, as medidas antidumping entre os membros são possíveis. No Mercosul, igualmente a adoção dessas medidas é prevista. Um levantamento feito

pelo Secretariado da OMC indica que essas medidas são em regra contempladas em acordos regionais⁴³.

Interessante é observar que em alguns arranjos regionais previsões sobre defesa da concorrência no bloco têm sido adotadas e, a partir disso, proíbe-se a aplicação de medidas antidumping intra-zona, o que é o caso da União Européia, da *Australia-New Zealand Closer Economic Relations* e do Acordo de Livre-Comércio entre o Canadá e o Chile⁴⁴.

Vários acordos regionais também permitem a aplicação de salvaguardas entre seus membros. O problema, novamente, é semelhante: a rigor, o artigo XXIV não permite que depois de formado o bloco essas medidas possam ser empregadas entre seus membros.

Tal é a complexidade do tema que a literatura consagrou a expressão “quebra-cabeça” quando se refere à questão das salvaguardas nos acordos regionais de comércio, ilustrando a quantidade de peças que compõem o cenário sobre o assunto e a dificuldade de combiná-las num quadro normativo que seja ao mesmo tempo lógico e compatível com as regras do regime multilateral⁴⁵. Fato é que, a despeito das divergências sobre a possibilidade jurídica de se empregarem essas medidas no contexto regional, vários arranjos regionais as prevêm⁴⁶.

Durante a Rodada Uruguai, diante da existência de opiniões divergentes sobre o tema, a Secretaria do GATT preparou uma nota informativa para os negociadores, esclarecendo que:

No existe indicio alguno en los antecedentes o en los registros de la Secretaría acerca de por qué el Artículo XIX [que prevé as salvaguardas] no fue incluido en la lista de excepciones en (...) el Artículo XXIV:8 (...) No se puede suponer que la no inclusión del Artículo XIX en la lista de excepciones contenida en el Artículo XXIV se debió a un descuido de parte de los redactores del acuerdo general, sino que más bien se trató de una omisión deliberada⁴⁷.

Na Rodada Uruguai, apresentou-se proposta de um texto para confirmar a impossibilidade de se aplicarem as medidas ao comércio intra-bloco, e ao mesmo tempo para esclarecer que, quando um país do bloco fosse adotar uma medida de salvaguarda contra terceiros países, deveria, por uma questão de lógica inclusive, desconsiderar as importações provenientes dos países do bloco no cálculo do surto das importações e no prejuízo causado por elas. Assim, se a medida de salvaguarda não se aplicaria aos parceiros do bloco, não faria sentido considerar as importações provenientes do bloco para caracterizar o prejuízo que motiva a medida. A sugestão, contudo, acabou não prosperando⁴⁸.

⁴³ Vide WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Non-Tariff Provisions in RTAs. Background Note by the Secretariat. WT/REG/W/26. 5 May 1998. No Capítulo 05 retoma-se este assunto.

⁴⁴ LAIRD, Sam; CRAWFORD, Jo-Ann. Regional trade agreements and the WTO. *North American Journal of International Economics and Finance*, n. 12, 2001, p. 196.

⁴⁵ Vide a análise aprofundada do tema feita em PAUWELYN, Joost. The puzzle of WTO safeguards and regional trade agreements. *Journal of International Economic Law*, v. 07, n. 01, 2004, p. 109-142.

⁴⁶ Vide WTO. WT/REG/W/26.

⁴⁷ GATT. MTN.GNG/NG7/W/13/Add.1, p. 3

⁴⁸ Vide HUDEC, Robert; SOUTHWICK, James. Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly. In: RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick. *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington: OAS / Brookings Institute, 1994, p. 16.

Entretanto, o entendimento relativo à necessidade de haver paralelismo entre a investigação da medida e sua aplicação foi confirmada pelo sistema de solução de controvérsias da OMC poucos anos depois, num caso envolvendo a Argentina (comentado a seguir). O OAP, contudo, nessa situação e em outras que a sucederam, esquivou-se de entrar no mérito sobre se seriam possíveis as salvaguardas dentro de uma união aduaneira (no caso, o Mercosul). A decisão limitou-se a expressar que, se as importações de um país foram computadas para caracterizar o prejuízo que motivou a salvaguarda, essas importações não poderiam ser excluídas da aplicação da medida.

Vale registrar que o Acordo sobre Salvaguardas da OMC permite que uma união aduaneira, como tal, aplique uma medida dessa natureza contra importações de terceiros Estados⁴⁹. A investigação, nesse caso, deve levar em conta o mercado da união aduaneira em seu conjunto. O Acordo, contudo, segue permitindo que os membros de um bloco procedam a investigação individualmente e apliquem a medida contra terceiros (o que, aliás, é o que costuma ocorrer).

Todavia, o Acordo sobre Salvaguardas não esclarece se os membros do bloco podem ser excluídos da medida. Essa dúvida é reforçada pela característica da não-seletividade que deve marcar a aplicação da salvaguarda. Ou seja, como regra geral, a medida deve ser aplicada a todas as importações do produto em questão, independentemente de sua origem. Como se viu, contudo, o artigo XXIV não permite, a rigor, a aplicação da medida contra parceiros do bloco. A solução razoável para o “quebra-cabeça” das salvaguardas parece ser, nesse cenário, a seguinte: excluir os parceiros do bloco da investigação da salvaguarda e igualmente excluí-los da incidência da medida. O respaldo jurídico para o aparente descumprimento do princípio da não-seletividade está justamente no artigo XXIV (em particular na lista do parágrafo 8).

Além da aplicação de salvaguarda intra-bloco não ser, a rigor, juridicamente possível, as restrições voluntárias de exportação atualmente não são uma alternativa tecnicamente viável às salvaguardas, já que o acordo sobre o tema expressamente as proíbe⁵⁰.

Para alguns países e para parte da literatura, a lista das medidas restritivas que poderiam ser mantidas ao comércio intra-bloco não deve ser considerada como sendo um rol taxativo, mas sim exemplificativo, ilustrativo de restrições possíveis. Outras medidas que não as expressamente ali previstas, portanto, poderiam ser adotadas intra-bloco, restringindo o comércio regional. Essa, com efeito, não parece ser a interpretação mais correta da letra do dispositivo, que, redigido como uma exceção, deve ser interpretado restritivamente. Não faria sentido o dispositivo legal citar expressamente algumas medidas específicas como exceção à regra da liberalização comercial intra-bloco, se outras medidas restritivas também pudessem ser possíveis. Ou seja, tecnicamente o entendimento mais correto parece ser o de que a lista é taxativa, e que as medidas que não estão ali listadas não podem ser adotadas ao comércio intra-zona (com uma exceção importante, justificada abaixo).

⁴⁹ Acordo sobre Salvaguardas, artigo 2º, nota de rodapé n. 1. O dispositivo ainda permite que a investigação seja feita pela união aduaneira em nome de um de seus sócios, hipótese em que a medida seria aplicada apenas em favor dele.

⁵⁰ Acordo sobre Salvaguardas, artigo 11.b. “(...) a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side (...)”.

As discussões sobre a natureza taxativa ou exemplificativa da lista foram inauguradas com a então Comunidade Econômica Européia, quando a *EEC Association of Overseas Territories* foi examinada por um grupo de trabalho do GATT em 1957. Como o acordo preferencial entre os europeus e esse grupo de países previa a possibilidade de as partes aplicarem outras restrições ao comércio entre elas, além das previstas na lista do parágrafo 8, a então CEE argumentou que a lista era exemplificativa, e que não proibia que outras medidas de efeito restritivo fossem adotadas. O argumento empregado pela CEE naquela ocasião é até os dias de hoje utilizado pelos que defendem que outras restrições ao comércio intra-zona são possíveis.

Eis o argumento: a CEE defendia que a lista do parágrafo 8 do artigo XXIV seria meramente exemplificativa especialmente com base no entendimento de que o artigo XXI do GATT-1947 não poderia estar fora dela, por motivos lógicos. O artigo XXI trata da possibilidade de os países restringirem o comércio para protegerem a segurança nacional. Ora, a rigor, caso se entendesse que a lista seria exaustiva, os membros de um acordo regional não poderiam, sob o argumento de segurança nacional, recusar-se a importar do país sócio produtos como, por exemplo, armas ou material nuclear que não julgassem adequados. Como o artigo XXI não fora listado como exceção possível à regra da liberalização comercial, isso significaria que a lista seria exemplificativa, e não exaustiva ou taxativa. Não seria concebível defender a possibilidade de os países de um bloco regional não poderem se utilizar dessa exceção prevista no próprio GATT, segundo o argumento europeu.

De fato, é intrigante à primeira vista perceber que o artigo XX, por exemplo, está listado no dispositivo em análise, mas o artigo XXI não. A rigor, isso significaria que os membros do acordo regional podem manter obstáculos necessários para proteger a saúde humana, animal ou vegetal (artigo XX), mas não poderiam adotar barreiras necessárias para garantir a segurança nacional (artigo XXI). A falta de lógica, de coerência e de paralelismo nessa interpretação fez a CEE argumentar que os dispositivos listados no artigo comporiam uma lista apenas exemplificativa de barreiras que poderiam ser mantidas após a formação do bloco.

Quando se resgata o histórico da negociação do GATT-1947, percebe-se, contudo, uma diferença a respeito desses dois dispositivos que pode justificar o motivo do tratamento díspar. Durante as negociações para a OIC, o atual artigo XX era tratado como exceção ao Capítulo IV da Carta de Havana, que era relativo à Política Comercial (e que veio basicamente a ser o GATT). O conteúdo do artigo XXI, diferentemente, estava previsto fora da parte comercial da Carta de Havana, e estava incluído no Capítulo IX, dedicado às Exceções Gerais ao regime da OIC⁵¹. Ou seja, a exceção de segurança nacional aplicar-se-ia à integridade da Carta de Havana, e não apenas ao Capítulo sobre política comercial, como era o caso do artigo XX⁵².

⁵¹ A redação original do que hoje é o artigo XXI do GATT confirma esse entendimento: o artigo previa que “Nothing in this *Charter* shall be constructed” de maneira a obstar o direito de o membro adotar medidas para proteger a segurança nacional.

⁵² Conforme se observou no Capítulo 01 desta tese, em razão de não ter sido possível a criação da OIC naquele determinado contexto histórico, apenas parte da Carta de Havana, que estabeleceria a organização, pôde ser adotada. A seção relativa à Política Comercial (Capítulo IV da Carta) foi objeto de algumas adaptações e passou a vincular os países sob a forma do GATT.

Na avaliação de Mathis, é prosaico o motivo pelo qual o artigo XXI não foi previsto nas exceções do parágrafo 8. Segundo o autor:

the most plausible interpretation for the absence of a security exception within the final Article XXIV is that of a simple incorporation error. In transferring the provisions from the ITO Charter to the GATT, the security exception, now also brought within the GATT as Article XXI, was simply omitted by oversight in failing to make a reference to an exception that was not originally located within the confines of the Commercial Policy Chapter [de onde se extraíram as demais medidas previstas pelo artigo XXIV como possíveis para o comércio intrabloco de arranjos regionais]⁵³.

O argumento de Mathis é, portanto, de que a lista de medidas possíveis é exaustiva: ou seja, nenhuma outra barreira ao comércio intra-bloco pode ser mantida a não ser aquelas que estão ali listadas. O fato de o artigo XXI não estar contemplado nessa lista – o que seria razoável – explica-se antes por um descuido do que propriamente por uma opção deliberada dos negociadores. A omissão do artigo XXI desse rol, assim, não poderia conduzir ao entendimento de que a lista seria meramente exemplificativa.

Por outro lado, mesmo tendo esse entendimento, Mathis parece dar razão a uma construção como a feita, por exemplo, por Edmond Völker, que busca acomodar, nesse cenário, a possibilidade de se adotarem medidas que restrinjam o comércio para proteger a segurança nacional dentro de um acordo regional⁵⁴. Eis o argumento: o *caput* do artigo XXI afirma que nada do acordo do GATT-1994 impede o membro de restringir o comércio para proteger a segurança nacional. Para Völker, isso significa que o dispositivo se sobrepõe à lista do artigo XXIV. Ou seja, nem mesmo os quesitos de compatibilidade do GATT-1994 entre acordos regionais e regime multilateral devem prejudicar o direito dos membros de protegerem a segurança nacional⁵⁵. Ainda que por meio de uma construção elaborada, a lógica do argumento é compatível com a história do processo negociador relativa ao artigo XXIV, e também é razoável sob o ponto de vista da coerência do regime.

Em suma, e para encerrar a discussão sobre que medidas restritivas ao comércio podem ser adotadas pelos membros de um acordo regional após ter sido ele formado: pela redação do dispositivo e pelo contexto negociador do GATT-1947, entende-se correta posição que defende que apenas as medidas listadas no parágrafo 8 podem ser empregadas pelos membros de um acordo regional em relação aos fluxos comerciais intra-bloco. Outras medidas como antidumping e salvaguardas, a rigor, teriam que ser eliminadas no âmbito do comércio intra-bloco. A despeito do caráter exaustivo da lista, por fim, entende-se que, pelo contexto histórico do processo negociador e

⁵³ MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 63. Segundo o autor, houve alguns ajustes para viabilizar a vigência de apenas parte da Carta de Havana, entre eles no dispositivo que hoje é o artigo XXIV. Como o conteúdo do artigo XXI estava em outro Capítulo da Carta de Havana, teria sido negligenciado pelos redatores do documento final do GATT por descuido.

⁵⁴ VÖLKER, Edmond. *Barriers to External and Internal Community Trade*. Dordrecht: Kluwer, 1993, p. 27 *apud* MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 61.

⁵⁵ Como argumento contrário, observa-se que o artigo XX inicia-se da mesma forma que o XXI, ao dizer que nada neste acordo obsta o direito das partes de tomarem medidas para proteger a vida etc. Ocorre que, contudo, o artigo XX está listado entre as exceções possíveis, e o XXI não. Ou seja, para justificar o emprego das medidas do artigo XX ao comércio intra-bloco não é necessário recorrer a essa construção, basta constatar que o artigo XX está expressamente previsto na lista das medidas possíveis.

também pela redação do artigo XXI, as medidas para garantir a segurança nacional devem ser consideradas juridicamente possíveis no âmbito de acordos regionais (ainda que não estejam expressamente listadas no rol do artigo XXIV:8)⁵⁶.

Naturalmente, faltam condições políticas para que se faça valer a letra do GATT a respeito de salvaguardas e antidumping: como se observou na seção sobre o NAFTA, interessa aos EUA a possibilidade de aplicar essas medidas ao comércio do bloco. Apesar da posição do Canadá de que direitos antidumping não deveriam ser possíveis no contexto regional, o NAFTA manteve essa possibilidade (apenas no acordo de livre-comércio Canadá-Chile os canadenses conseguiram fazer valer seu interesse). Conforme se notou, vários acordos em vigor contemplam a possibilidade de se adotarem essas medidas ao comércio intra-zona.

e) Verificação da compatibilidade do bloco (que preencha os quesitos conceituais) com a regra da proibição do aumento de barreiras para terceiros países

Seguindo a lógica de interpretação do artigo XXIV que parece a mais correta, no ponto acima analisaram-se as questões polêmicas relativas à própria existência dos arranjos regionais, tais como definidos pelo parágrafo 8 do artigo. Uma vez aprovado pelo teste desse dispositivo, o bloco ainda assim tem de atender ao requisito do parágrafo 5 do artigo, que diz respeito à não-criação de obstáculos para terceiros países. Sobre esse dispositivo também há questões polêmicas, que são abordadas nesta seção.

O parágrafo 5, de grande importância no artigo XXIV, prevê que as tarifas e outras regulações de comércio impostas por ocasião da formação da união aduaneira (ou do arranjo provisório) não sejam no conjunto (*on the whole*) maiores ou mais restritivas para terceiros países que a incidência geral de tarifas e de regulações de comércio aplicáveis pelos países membros desse agrupamento regional antes de sua formação (ou da adoção do acordo provisório).

A redação confusa do dispositivo dá margem a múltiplas interpretações. Igualmente as formas de se calcular as barreiras e de se comparar o antes e o depois são várias. A Rodada Uruguai contribuiu para esclarecer algumas dúvidas que pairavam sobre o dispositivo (mas não todas, antecipe-se).

Havia divergências a respeito do que tomar como referência quando da análise sobre se o bloco teria aumentado as barreiras a terceiros países: as tarifas efetivamente aplicadas pelos membros ou o teto tarifário com o qual eles haviam se comprometido na OMC. O Entendimento sobre o Artigo XXIV, de 1994, esclarece que as tarifas efetivamente aplicadas (e não as consolidadas)

⁵⁶ Hudec e Southwick, também com base na razoabilidade, defendem esse posicionamento da seguinte forma: "Aunque la lista de excepciones del Artículo XXIV:8 no menciona las salvaguardias de la seguridad nacional del Artículo XXI, pocos dudarían que los miembros de un acuerdo de comercio regional mantienen el derecho a restringir el comercio entre sí por razones de seguridad nacional. (...) Dada la seriedad con que todo país miembro del GATT seguramente considera las amenazas a su seguridad, es difícil creer que los redactores del Artículo XXIV tuvieran la intención de evitar que los países miembros de un acuerdo de comercio regional soliciten excepciones por razones de seguridad nacional entre sí, únicamente en razón de los objetivos de política económica en que se funda la norma de 'sustancialmente todo el comercio'". Vide HUDEC, Robert; SOUTHWICK, James. *Op. cit.*, p. 15

devem ser tomadas como referência para esse propósito. O Entendimento, assim, fez mais rigoroso o quesito de compatibilidade dos blocos com o regime multilateral, já que as tarifas aplicadas são na pior das hipóteses iguais, mas frequentemente menores que as consolidadas.

Outra contribuição da Rodada Uruguai para esclarecer o artigo XXIV:5 refere-se propriamente ao cálculo das barreiras. O Entendimento define que a avaliação deve ser baseada na média ponderada das tarifas aplicadas e nos impostos arrecadados, antes e depois da formação do bloco⁵⁷. O cálculo das barreiras tarifárias deve se basear em estatísticas de um período representativo anterior à formação do bloco, deve levar em consideração a média ponderada feita a partir das linhas tarifárias por volume e valor, e deve ser discriminado por país.

Divergências importantes a respeito do parágrafo 5, contudo, não puderam ser solucionadas na Rodada Uruguai. A esse respeito, dois pontos merecem atenção: um deles refere-se a expressão “no conjunto” (*on the whole*) e o segundo a “outras regulações de comércio” (*other regulations of commerce*).

O trecho do parágrafo 5 destacado acima prevê que as barreiras ao comércio impostas em função da união aduaneira não devam ser no conjunto (*on the whole*) maiores ou mais restritivas a terceiros países que as existentes antes da formação do arranjo.

Duas questões básicas chamam atenção a respeito dessa expressão, na forma como foi inserida no dispositivo: (i) seria possível que uma união aduaneira criasse um novo obstáculo (ou aumentasse algum existente) se essa barreira fosse compensada pela redução de obstáculos em outras áreas? Essa, de fato, é uma interpretação possível para dar significado a “no conjunto”⁵⁸; (ii) seria possível que um bloco aumentasse as barreiras a determinados países em razão da criação da união aduaneira se, no geral, seu impacto para a totalidade dos membros do regime multilateral não fosse negativo? Ou seja, nessa segunda hipótese, ao invés da criação de uma barreira ser compensada pela eliminação da outra (como na primeira situação), o prejuízo para um membro seria compensado pelo benefício total (ou pela ausência de prejuízo) ao conjunto dos membros do regime multilateral. Não há resposta conclusiva para nenhuma das questões⁵⁹.

Vale contudo recordar que quando as barreiras dos membros do bloco sobem para além do nível consolidado há direitos de compensação para os principais prejudicados. Ocorre que, em algumas situações, as barreiras podem aumentar em relação às aplicadas, sem que isso seja o

⁵⁷ No trecho relevante, consta do Entendimento que: “The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty”.

⁵⁸ As divergências a respeito desse tema vieram à tona em vários momentos, e foram suficientes, por exemplo, para inviabilizar o andamento da avaliação do alargamento europeu que incluiu Dinamarca, Irlanda e Reino Unido na década de 1970. WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 15.

⁵⁹ A segunda hipótese foi bastante debatida no exame do Tratado de Roma pelo GATT e, como se sabe, a avaliação do processo foi inconclusa. O argumento europeu era de que a avaliação deveria ser sobre o impacto geral do bloco para terceiros países, e não individualmente por país.

bastante para superar o nível consolidado das tarifas. Nesse caso, com efeito, não parece haver direito de compensação. Esse fator, por outro lado, deve ser levado em conta na avaliação de que o bloco não deve aumentar as barreiras para não-membros. Como o Entendimento sobre o Artigo XXIV da Rodada Uruguai esclareceu que a referência é a tarifa aplicada e não a consolidada, tem-se por conclusão que o aumento da tarifa aplicada (mesmo que ao final seja aquém da consolidada) deve ser tomado em consideração na avaliação do bloco pelo artigo XXIV.

Ainda, é interessante notar que a expressão “no conjunto” está presente apenas no parágrafo relativo a uniões aduaneiras, e não é encontrado no referente a zonas de livre-comércio. Nesses arranjos, as barreiras existentes em cada um dos sócios (sem referência a “no conjunto”) não podem ser superiores às aplicáveis nesses países antes da formação do bloco. A ausência da expressão no trecho relativo a zonas de livre-comércio motivou interpretações distintas entre os membros da OMC, e em particular serviu de suporte para os que defendiam que, em áreas de livre-comércio, nenhum aumento de tarifas (mesmo dentro do limite das consolidadas) ou de barreiras não-tarifárias seria possível por ocasião da formação do bloco⁶⁰. A rigor, os países têm liberdade para aumentarem suas tarifas até o limite do que consolidaram.

De forma geral, assim, ainda não há clareza sobre as implicações da expressão “no conjunto” no contexto do parágrafo 5.

Problemática ainda nesse dispositivo é a expressão “outras regulações de comércio”. O próprio Entendimento sobre o Artigo XXIV da Rodada Uruguai sugere ser difícil quantificar e avaliar o impacto dessas regulações antes e depois da formação do bloco. Para agravar, não há consenso a respeito do que se incluiria no conceito de “regulações de comércio”.

Em especial, há divergências a respeito da inclusão de regras de origem sob o rótulo de “regulações de comércio”. Regras de origem são de grande importância em acordos preferenciais porque definem que produtos podem ser considerados como “originados” nos membros do bloco e, portanto, podem se beneficiar do tratamento privilegiado.

Para alguns países, o efeito de regras de origem excessivamente complexas e rigorosas é equivalente ao de se constituírem novas barreiras para terceiros Estados. Em alguns casos, quando regras de origem exigem alto nível de conteúdo local para que um produto se beneficie do arranjo preferencial, essas regras distorcem não apenas o comércio (porque se opta pelo insumo doméstico para garantir a origem regional), mas também os investimentos (à medida que forçam que haja base física de produção nos países do bloco)⁶¹.

⁶⁰ WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Synopsis of “Systemic Issues” Related to RTA. WT/REG/W/37. 2 March 2000, p. 18.

⁶¹ A manifestação da Índia ilustra este ponto: “Another complex origin rule identified in a RTA is that for clothing and coats to be entitled to the benefit of preferential tariff, linings should originate from the fabric stage from one of the RTA Member countries. Such rules appear to go far beyond the requirement of substantial transformation envisaged under value addition criteria. Such requirements, in fact, would also appear to attract the provision of TRIMS as it, in effect, imposes a 100% local content requirement for some inputs. It would be useful for Members to identify and compile such anomalous and trade restrictive PROs [regras de origen preferenciais]”. WTO. Negotiating Group on Rules. Discussion Paper for Regional Trading Arrangements. Communication from Índia. TN/RL/W/114. 6 June 2003, par. 16.

Para outros, o fato de que o GATT não define normas substantivas para regras de origem em acordos regionais faz com que os membros dos blocos tenham ampla margem de manobra para definir que requisitos os bens devem cumprir para que possam se beneficiar do regime preferencial do bloco⁶². Em suma, segue havendo divergência a respeito da inclusão de regras de origem como “regulações de comércio”, para fins de aplicação do parágrafo 5 do artigo XXIV. Caso as regras de origem se incluam nessa categoria, as restrições comerciais provocadas por elas teriam de ser computadas no cálculo total do impacto do bloco para terceiros Estados.

Durante a Rodada Uruguai os negociadores tentaram esclarecer a relação das regras de origem com o artigo XXIV, mas não obtiveram muito sucesso. Foi possível apenas a adoção de um Anexo ao Acordo sobre Regras de Origem, que define princípios gerais para as regras de origem preferenciais (ou seja, as adotadas no contexto de acordos preferenciais de comércio, inclusive os que apenas concedem vantagens unilaterais). Não se resolveu, contudo, se essas regras devem ser computadas no cálculo de restrições ao comércio provocadas pelo bloco a terceiros mercados⁶³.

É interessante notar que o artigo XXIV adota dois conceitos similares em sua redação: outras regulações ao comércio (ORC) e outras regulações restritivas ao comércio (ORRC). O artigo XXIV prevê que num bloco comercial as partes devem eliminar substancialmente as ORRCs ao comércio intra-zona. Ao mesmo tempo, estabelece que esses blocos não podem aumentar ou criar novas ORCs para terceiros países. Por fim, o dispositivo ainda prevê que os países de uma união aduaneira devem adotar substancialmente as mesmas ORCs vis-à-vis o outros membros do regime. Não parece conveniente entrar em detalhes sobre a discussão existente sobre os conceitos. Alguns países inclusive defendem que eles devem ser entendidos como equivalentes. De toda maneira, apenas vale chamar atenção para a existência das expressões similares e das divergências a respeito delas. Trata-se, enfim, de mais um item do rol considerável de dificuldades relacionadas à interpretação do artigo XXIV.

4.2 O regionalismo no Comitê de Acordos Regionais de Comércio e nas negociações da Rodada Doha

4.2.1 O Comitê de Acordos Regionais de Comércio, o exame dos blocos existentes e a avaliação das questões sistêmicas

⁶² A título de informação, vale recordar a existência do Acordo sobre Regras de Origem, como um dos instrumentos resultantes da Rodada Uruguai. O acordo visa a promover a harmonização de regras de origem entre os membros da OMC, e define medidas para promover a transparência no emprego das regras existentes. Na prática, houve pouco avanço na tentativa de se harmonizarem regras de origem. O acordo não traz previsões específicas para o emprego de regras de origem em blocos regionais, mas prevê medidas adicionais de transparência para essas regras (vide Anexo II do Acordo).

⁶³ Sobre regras de origem em acordos regionais, veja-se regras de origem nos acordos LAIRD, Sam. Regional trade agreements: dangerous liaisons? *World Economy*, 1999, p. 1179-1200. LaNASA III, Joseph. Rules of Origin and the Uruguay's Effectiveness in Harmonizing Them. *The American Journal of International Law*, v. 90, n. 04, Oct. 1996, p. 625-640. PALMETER, David. Rules of Origin in customs unions and free trade areas. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard. *Op. cit.*, p. 326-434.

Ao longo da existência do GATT, tornou-se claro que o regime multilateral exercia pouco controle sobre os arranjos regionais de comércio. A fragilidade do artigo XXIV era admitida não apenas por estudiosos, mas também por aqueles envolvidos no funcionamento do regime.

Já no início da década de 1970, por exemplo, Frank Haight, observava que:

if the General Agreement on Tariffs and Trade is to retain a significant influence in world trade policy, a new understanding of the meaning and application of Article XXIV is one of the issues that must be resolved. *That Article, permitting the formation of customs unions and free-trade areas, is probably the most abused in the whole agreement and the heaviest cross the GATT has had to bear*⁶⁴

Gardner Patterson, ex Vice-Diretor Geral do GATT, constatou nesta linha que:

of all the GATT articles, this is one of the most abused, and those abuses are among the least noted. Unfortunately, therefore, those framing any new [free trade area] need have little fear that they will be embarrassed by some GATT body finding them in violation of their international obligations and commitments and recommending that they abandon or alter what they are about to do⁶⁵.

Durante as negociações da Rodada Uruguai, conforme se observou, houve algum avanço no esclarecimento das normas aplicáveis a acordos regionais. Logo após a conclusão da Rodada, contudo, fortaleceu-se o entendimento de que deveria haver maior institucionalização no processo de avaliação dos acordos regionais, o que poderia facilitar a operacionalização do artigo XXIV e das normas então recém-adotadas.

Convém recordar que em apenas uma única situação em toda a história do regime GATT/OMC houve manifestação de mérito sobre um acordo regional. Em 1994, o GATT aprovou o acordo entre a República Checa e a Eslováquia⁶⁶. A união aduaneira entre esses países resultou da dissolução da Checoslováquia e, de fato, implicava a criação de um bloco altamente coeso. Não havia barreiras tarifárias ou não-tarifárias à circulação de bens intra-bloco, porque se mantiveram as mesmas políticas existentes antes da dissolução do país. Não houve período de transição porque simplesmente seguiu-se praticando o que havia antes. A criação de barreiras ao comércio dos dois países foi proibida pelo acordo. E ambos os países mantiveram o imposto de importação que a Checoslováquia aplicava (passou apenas a haver duas pautas tarifárias idênticas).

Este acordo, absolutamente *sui generis* no universo dos ARCs notificados ao GATT/OMC, pôde finalmente obter o aval do regime quanto à sua compatibilidade com as regras do GATT. Vale notar, contudo, que o acordo previa a possibilidade de se aplicarem salvaguardas e medidas antidumping intra-zona, o que, a rigor, não deveria ser possível. Isso, contudo, não foi o

⁶⁴ HAIGHT, Frank. Customs Union and Free Trade Areas Under GATT. *Journal of World Trade Law*, v. 06, n. 04, 1972, p. 391-404 apud MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 227 (destacou-se).

⁶⁵ PATTERSON, Gardner. Implications for the GATT and the World Trading System. In: SCHOTT, J. *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*. Washington: IIE, 1989, p. 361 apud WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 63.

⁶⁶ Vide o documento em GATT. Working Party on the Customs Union between the Czech Republic and the Slovak Republic. Report. L/7501. 15 July 1994.

bastante para impedir que, diante de fatores tão favoráveis à união aduaneira, ela deixasse de ser aprovada pelos membros do GATT.

Além desse, nenhum outro acordo regional – dos mais de duzentos acordos notificados – obteve aval, tampouco foi rechaçado pelos membros do GATT/OMC, a despeito da preocupação crescente com eles⁶⁷. Vale ter presente que os blocos não devem obter uma autorização prévia da OMC para que sejam adotados. Não se trata de obter uma “luz verde”. Ao contrário, a obrigação é de notificar e se submeter ao exame do regime. Caso obtenha a “luz vermelha”, aí sim o bloco teria que se adaptar às recomendações que lhe forem feitas⁶⁸.

Boa parte das dificuldades enfrentadas pelo antigo GATT no monitoramento de acordos regionais segue existindo nos dias de hoje na OMC. Contudo, as fragilidades nesse processo, constatadas mesmo após a Rodada Uruguai, estimularam a criação de um comitê permanente dedicado a esse fim. Assim, conferindo uma base institucional mais sólida para promover a transparência, o controle e avaliação de arranjos preferenciais, o Comitê de Acordos Regionais de Comércio (CRTA) foi criado em 1996.

O CRTA, que é aberto à participação de todos os membros da OMC, tem entre suas competências o exame dos acordos regionais à luz das regras pertinentes da OMC. Ademais, conta com a prerrogativa de fazer recomendações aos membros do bloco a partir desse exame. Entre as atribuições centrais do Comitê também está a avaliação das ditas questões sistêmicas no relacionamento entre os blocos e o regime multilateral de comércio (e entre os blocos em si), podendo fazer sugestões a esse respeito ao Conselho Geral da OMC⁶⁹.

No GATT, apenas os grupos de trabalho específicos dedicavam-se efetivamente ao tema do regionalismo. A análise feita por esses grupos, de fato, focava-se sobretudo no acordo que estava sendo examinado. Nesse contexto, a compreensão do fenômeno mais amplo do regionalismo e a busca de ajustes sistêmicos para a relação entre os blocos e o regime multilateral ficavam comprometidas. A criação do CRTA também foi estimulada por essa necessidade.

Alguns poderiam argumentar que a própria existência de um comitê para avaliar os ARCs potencializa a pressão dos pares (*peer pressure*), incentivando que os arranjos regionais observem as normas da OMC. Evidentemente, diante de um histórico ruim de avaliações pelo CRTA, o argumento perde força, ainda que em tese seja plausível. Por outro lado, segundo a OMC, há registro de que negociadores, quando engajados nas conversações sobre arranjos regionais de

⁶⁷ É de se concordar com Sampson quando, ao comentar o acompanhamento dos blocos regionais pelo GATT, conclui: “[u]nfortunately, history has proved this to be one of the most unsatisfactory of all GATT procedures”. SAMPSON, Gary. *Compatibility of Regional and Multilateral Trading Agreements: Reforming the WTO Process*. *The American Economic Review*, v. 86, n. 02, May 1996, p. 90.

⁶⁸ Vide MARCEAU, Gabrielle; REIMAN, Cornelis. When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO? *Legal Issues of Economic Integration*, v. 28, n. 03, 2001, p. 297-336.

⁶⁹ WTO. Committee on Regional Trade Agreements. WT/L/127. 7 February 1996. Vale transcrever as atribuições do CRTA, tais como definidas no documento acima: “a) to carry out examination of agreements and to present its report for appropriate action; b) to consider how the required reporting on the operation of such agreements should be carried out and to make appropriate recommendations; c) to develop procedures to improve the examination process; d) to consider the system implications of such agreements for the multilateral trading system and the relationship between them, and to make appropriate recommendations to the General Council; and e) to carry out additional functions assigned by the General Council” (WTO, WT/L/127, par. 1).

comércio, tenham sido instruídos a evitar ao máximo um resultado que pudesse ser questionado na OMC⁷⁰. Isso, de fato, é possível (mesmo provável) e a existência do CRTA pode reforçar o incentivo para que se respeitem as regras, à medida que isso pouparia os membros de blocos regionais de constrangimentos frente aos seus pares do regime multilateral, na avaliação desses acordos. No balanço, contudo, pode-se dizer que a pressão dos pares não parece especialmente eficaz no CRTA. Além do que, as reuniões do Comitê são poucas e os arranjos regionais, muitos – diluindo ainda mais a pressão que poderia exercer sobre os membros.

Antes de tratar do trabalho do CRTA, convém fazer uma breve reflexão de caráter institucional, relacionada ao papel e à função de diferentes órgãos na OMC. Conforme se notou, o CRTA tem a atribuição de proceder ao exame e à avaliação dos acordos regionais vis-à-vis as normas da OMC, e de fazer recomendações aos membros dos blocos a partir disso. “While this implies a judicial action by way of taking a decision, the CRTA process is not a judicial one, but is suggested to be rather political in nature”⁷¹. Essa questão traz à tona aspectos interessantes da relação entre o Comitê e o sistema de solução de controvérsias da OMC. Alguns questionamentos preliminares poderiam ser já levantados:

(i) se o bloco for regularmente notificado à OMC e o CRTA não conseguir fazer uma avaliação conclusiva a respeito dele, qual o status legal desse arranjo frente ao regime multilateral? Seria possível falar numa presunção de compatibilidade do arranjo com as normas multilaterais? O OAP, ao tratar da união aduaneira entre União Européia e Turquia, cuja avaliação no CRTA ainda pendia de conclusão, sugeriu que a ausência de manifestação do CRTA sobre um bloco significa que seu status legal frente ao regime multilateral continua indefinido, e que não há presunção de que cumpre as regras do regime. De outro lado, seguindo orientação definida no Entendimento sobre o Artigo XXIV da Rodada Uruguaí⁷², o OAP decidiu que o silêncio do CRTA não obsta a que o sistema de solução de controvérsias da OMC se manifeste sobre a compatibilidade de um bloco com o regime multilateral⁷³.

(ii) se o CRTA houver se manifestado sobre o mérito de um acordo regional, o sistema de solução de controvérsias poderia reexaminar a compatibilidade do bloco com as regras multilaterais, chegando eventualmente a uma conclusão diversa da do Comitê? Lembre-se que, aparentemente, a análise de um órgão é predominantemente política ao passo em que a de outro é sobretudo jurídica, de modo que a possibilidade de resultados distintos torna-se ainda mais factível. Igualmente, antecipa-se que na decisão do caso Turquia-têxteis, o OAP deixou claro que espera que futuros painéis que se deparem com o artigo XXIV avaliem se, de fato, o bloco em questão atende os requisitos do artigo. Mas, e se o CRTA já houver deliberado a esse respeito? Não se encontrou resposta clara sobre esse tema nos documentos seja do Comitê, seja do sistema de solução de controvérsias da OMC, seja nas regras do regime.

⁷⁰ WTO Secretariat. *Op. cit.*, p. 65.

⁷¹ Vide MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 229.

⁷² Conforme se notou acima, o Entendimento, entre outras questões, esclareceu que as regras sobre solução de controvérsias podem ser acionadas para se questionar a compatibilidade de uma medida de um arranjo regional com as normas do regime multilateral.

⁷³ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.49 e ss.

Talvez a solução conciliatória possível (e razoável) para essa questão passe pelo seguinte entendimento: o exame geral do bloco pelo CRTA não obsta o direito de as partes questionarem medidas específicas desse acordo regional no sistema de solução de controvérsias da OMC. Em havendo previamente uma manifestação positiva do CRTA sobre o bloco, o painel partiria do pressuposto da compatibilidade desse arranjo com as normas multilaterais e restringiria sua análise a verificar se a medida questionada é necessária para a formação do arranjo regional (na lógica do quesito definido pelo OAP no caso Turquia-têxteis, como se verá na seção seguinte).

Caso o CRTA tenha se manifestado pela incompatibilidade do bloco com o regime multilateral, pensa-se que nem mesmo seria necessário avaliar, num contencioso, o argumento da exceção do artigo XXIV. A parte demandada inclusive teria poucos incentivos para justificar a medida questionada pelo artigo XXIV caso o CRTA já tenha decidido que o bloco não atende os seus quesitos. Na hipótese de a parte demandada insistir na defesa da medida pelo artigo XXIV mesmo havendo a reprovação do bloco no CRTA, o melhor entendimento é o de que o painel não deve reexaminar o ARC, devendo aceitar o resultado da avaliação feita pelo Comitê (e, portanto, deve rejeitar a defesa da parte).

Em caso de não ter havido manifestação de mérito, aí sim o painel teria que avaliar se o bloco atende os requisitos do artigo XXIV para depois examinar se a medida questionada é necessária para a existência do acordo regional. Este, ao menos, é o entendimento do OAP, sobre esta situação específica.

(iii) finalmente, se os painéis passarem a examinar a compatibilidade dos blocos com o artigo XXIV, conforme o entendimento do OAP, que efeito isso tem sobre os trabalhos conduzidos no CRTA? O entendimento do painel vincularia os membros da OMC reunidos no CRTA, que tem entre suas atribuições justamente avaliar a compatibilidade dos blocos com as regras do regime? Menos clareza ainda há sobre essa questão, que, no entanto, tende a vir à tona em breve. Como se observou, está em curso o chamado contencioso dos pneus, envolvendo Brasil e UE num litígio na OMC envolvendo o Mercosul. Ao mesmo tempo, o exame do Mercosul no CRTA segue em curso, como se observou no Capítulo 02. Não há clareza sobre que efeito a decisão do órgão de solução de controvérsias (seja ela positiva, seja negativa para o Mercosul) teria para o exercício da competência atribuída ao CRTA. Pode-se afirmar já (em agosto de 2007) que o painel furtou-se a entrar na discussão sobre a compatibilidade do Mercosul com as normas da OMC. Aguarda-se manifestação definitiva sobre o contencioso.

As questões aqui levantadas hipoteticamente podem dar ensejo a reflexões bastante interessantes sobre equilíbrio institucional na OMC, o que diz respeito não apenas à relação entre os órgãos da Organização, mas também à relação entre os membros do regime (reunidos no CRTA) e o seu sistema de solução de controvérsias⁷⁴. Um eventual reexame, pela via arbitral, de um bloco já avaliado pelo CRTA teria o efeito de esvaziar as atribuições desse Comitê, além de fazer com que a prerrogativa dos membros da OMC seja preterida em favor da manifestação do órgão destinado a

⁷⁴ Sobre este tema, vide MAVROIDIS, Petros. If you don't do someone else will (or won't): Testing Compliance of Preferential Trade Agreements with the Multilateral Rules. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 01, 2006, p. 187-214.

solução de controvérsias. Nessa mesma linha, a reforma de uma decisão do CRTA pela via arbitral certamente parecerá a muitos como ativismo judicial por parte do sistema de solução de controvérsias, como abuso de suas prerrogativas, em detrimento do entendimento que os membros do regime tenham a respeito das regras que os vinculam⁷⁵. Apenas no futuro se terá resposta a essas questões.

Ainda sobre este tema, convém transcrever manifestação do presidente do Conselho sobre Comércio de Bens, quando da constituição do primeiro grupo de trabalho, sob a égide da OMC, destinado a avaliar um acordo regional. Em fevereiro de 1995, antes portanto da criação do CRTA, o Conselho criou um grupo para examinar o alargamento europeu que incluiu no bloco a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Diante das modificações recentes introduzidas no artigo XXIV pela Rodada Uruguai e tendo em vista o contexto da nova Organização criada, o presidente do Conselho fez algumas considerações gerais sobre a natureza da avaliação a ser feita pelo grupo de trabalho⁷⁶.

Essas considerações foram aprovadas pelo Conselho sobre Comércio de Bens e costumam ser referenciadas quando se comenta o papel do CRTA nos dias de hoje, e quando se especula sobre a relação do Comitê com o sistema de solução de controvérsias da Organização⁷⁷. São os trechos relevantes:

(...) it should be kept in mind that the purpose of an examination in the light of paragraph 5(a) of Article XXIV would not be to determine whether each individual duty or regulation existing or introduced on the occasion of the formation of a customs union is consistent with all provisions of the WTO Agreement; it would be to ascertain whether on the whole the general incidence of the duties and other regulations of commerce has increased or become more restrictive. Accordingly, although the Working Party would conduct its examination in light of the relevant provisions of the Agreements contained in Annex 1A of the WTO Agreement, the conclusions of the Report of the Working Party would be confined to reporting on consistency with the provisions of Article XXIV⁷⁸.

Tendo essas reflexões em mente, faz-se agora uma breve apresentação da atividade do CRTA⁷⁹. O exame de ARCs de comércio pelo CRTA serve a basicamente dois propósitos, segundo

⁷⁵ Recorde-se que a decisão do CRTA é validada na instância superior, seja o Conselho sobre Comércio de Bens, seja o de Comércio de Serviços (seja ainda o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento, que ainda que não seja superior ao CRTA, tem a prerrogativa de lhe solicitar análises em caso de acordos regionais notificados sob a Cláusula de Habilitação).

⁷⁶ WTO. Working Party on the Enlargement of the EC. Accession of Austria, Finland and Sweden. W/REG3/1. 13 March 1995.

⁷⁷ O painel do contencioso Turquia-têxteis, por exemplo, fez referência expressa a esse entendimento para justificar a lógica da sua avaliação (vide Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 338).

⁷⁸ E segue o documento: "On the occasion of the formation of a customs union a measure might be taken whose legal status under the WTO Agreement is not directly related to or does not depend on the consistency of the formation of the customs union with Article XXIV as such. The examination of incidence and restrictiveness of such a measure by a Working Party established under Article XXIV would not prevent any WTO Member from raising the question of the consistency of that measure in another WTO body competent to examine that issue, nor does the present arrangement prejudice the rights and obligations of any WTO Member under the WTO agreements.

⁷⁹ Os ARCs são notificados ao Conselho sobre Comércio de Bens, quando se incluem no escopo do artigo XXIV. O Conselho adota os termos de referência do exame do acordo e transfere esse exercício ao CRTA. Nos casos dos acordos que se beneficiam da Cláusula de Habilitação, a sua notificação é feita ao Comitê sobre Comércio e

a própria OMC: garantir a transparência desses acordos e permitir que os membros avaliem sua compatibilidade com as regras da Organização. O processo envolve não apenas a apresentação de fatos, regras e dados pelas partes do acordo, mas também a prestação de esclarecimentos por meio de perguntas e respostas (inclusive por escrito) envolvendo os membros da OMC. Estando o exame factual concluído, o Secretariado prepara minuta do relatório do exame. Há então consultas entre as partes e debates nas reuniões do CRTA a respeito do conteúdo do relatório que, quando aprovado pelo Comitê, deve ser submetido ao órgão que lhe incumbiu da avaliação, para aprovação (a depender do tema, Conselho sobre Comércio de Bens, sobre Comércio de Serviços, ou o Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento).

Segundo o último relatório anual do CRTA ao Conselho Geral da OMC, até outubro de 2006, 366 ARCs haviam sido notificados ao sistema GATT/OMC, sendo que 214 estariam atualmente em vigor⁸⁰. Dentre os acordos em vigor, 147 deles foram notificados pelo artigo XXIV do GATT, 22 pela Cláusula de Habilitação e 45 pelo artigo V do GATS. No final de 2006, estavam sob exame do CRTA, segundo o relatório, 158 acordos preferenciais, dos quais 120 relativos a bens e 38 sobre serviços. No universo dos acordos em análise, 14 atualmente estariam na etapa de exame factual, 65 ainda não haviam iniciado essa etapa e 79 acordos já teriam concluído a fase de levantamento e discussão dos fatos, instrumentos legais e dados estatísticos. Entretanto, não houve consenso a respeito dos relatórios de mérito desses acordos, que deveriam apresentar a posição dos membros do regime sobre a compatibilidade (ou não) dos blocos com as regras multilaterais.

Vários fatores compõem um cenário que ajuda a explicar o motivo pelo qual não tem sido possível a adoção de relatórios de mérito no CRTA. Essas razões, vale notar, permeiam o regime multilateral desde suas origens e impediram que também na época do GATT o trabalho de avaliação de acordos fosse eficaz. São fatores relevantes para explicar a dificuldade de o CRTA atingir seus objetivos:

- (i) os interesses dos membros da OMC sobre o tema do regionalismo são ambíguos, complexos: ao mesmo tempo em que os países têm receio dos efeitos dos blocos sobre o regime e sobre seu próprio comércio, todos eles (à exceção da Mongólia) promovem suas políticas regionais. Conhecido pela literatura como síndrome do telhado de vidro, o problema ilustra a dificuldade de um país questionar a prática alheia, quando ele próprio a adota.
- (ii) as regras da OMC sobre o tema são pouco claras, conforme se notou na seção anterior. Às vezes as regras são confusas (a própria estrutura do artigo XXIV é prova disso), às vezes são imprecisas (há vários conceitos indeterminados no artigo XXIV,

Desenvolvimento, que em geral não requer do CRTA uma avaliação muito aprofundada do acordo. Quando o acordo regional cobre comércio de serviços, seja entre países desenvolvidos, quer inclua ou limite-se a países em desenvolvimento, sua notificação é feita ao Conselho sobre Comércio de Serviços, que pode encaminhar o acordo para exame do CRTA. Conforme notado acima, a criação de um grupo de trabalho para examinar acordos sobre serviços não é obrigatória (ao contrário do que ocorre com os acordos regionais sobre bens, em que esse exame é sempre necessário). Sobre o procedimento de exame dos blocos pelo Comitê, vide o Anexo do documento WTO. Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements. Background Note by the Secretariat. TN/RL/W/8/Rev.01. 1 August 2002, p. 8.

⁸⁰ Este número inclui tanto ARC, como acordos de acesso a ARCs. Vide o documento em WTO. Report (2006) of the Committee on Regional Agreements to Trade to the General Council. WT/REG/17. 24 November 2006.

como “substancialmente todo o comércio”, “outras regulações de comércio” e “outras regulações restritivas de comércio”), e em algumas situações há lacunas nas normas (a ausência de alguma orientação sobre a relação dos blocos com regras de origem é apontada como exemplo disso). A fragilidade das regras certamente dificulta a adoção de decisões de mérito no CRTA.

- (iii) a falta de credibilidade das regras e do regime nesse aspecto afeta o desempenho do sistema de monitoramento e controle da OMC. Décadas se passaram e apenas um relatório de mérito foi adotado, o que desestimula o engajamento efetivo dos membros na busca de avaliações conclusivas sobre os blocos.
- (iv) há receios quanto às implicações da decisão do CRTA sobre o sistema de solução de controvérsias da OMC, em razão de não haver clareza sobre qual a extensão dos efeitos de uma decisão do Comitê, conforme se notou acima. Ademais, os membros de acordos regionais têm receio de prestar informações sobre o bloco que possam ser utilizadas contra eles num futuro contencioso, dificultando a análise dos processos de integração regional pelo CRTA⁸¹.
- (v) às vezes não há interesse político dos membros em forçar a condenação de um bloco, por motivos outros que não exatamente relacionados às questões técnicas (mas que podem estar ligados, por exemplo, a uma negociação comercial etc.). Para ilustrar, pode-se afirmar que os EUA apoiaram a formação do bloco europeu na OMC por motivos sobretudo estratégicos e geopolíticos. Como se viu no Capítulo anterior, o grupo de trabalho criado para avaliar o Tratado de Roma, se nunca pôde aprovar o bloco europeu, tampouco o rejeitou.
- (vi) por questões de acesso a mercado, pode não haver interesse de terceiros países em condenar um bloco que não liberalize substancialmente todo o comércio interno, requisito de compatibilidade definido no artigo XXIV. Ao forçar um bloco a eliminar substancialmente todas as restrições aplicadas internamente, os demais membros do regime estariam, em termos relativos, estimulando o aumento da discriminação feita pelo bloco em relação eles próprios. Explica-se melhor: a rigor, quanto maior for a cobertura do acordo regional sobre o comércio do bloco, mais ele atende à lógica do GATT-1994. Contudo, quanto maior for a abrangência do bloco (ou seja, quanto mais ele eliminar as restrições ao comércio dos sócios regionais), maiores relativamente se tornam as discriminações para o comércio dos terceiros países.

Essa situação reflete a fragilidade da base econômica sobre a qual se construiu o artigo XXIV e, com efeito, constitui um motivo para que terceiros países não se vejam especialmente encorajados a criticar a falta de cobertura comercial de um bloco. A pressão dos pares no CRTA, assim, poderia implicar, em última instância, a defesa da abertura de mercado para outros membros da OMC (os parceiros do bloco) em detrimento da maioria dos participantes do regime multilateral.

⁸¹ Cf. WTO, TN/RL/W/8/Rev.01, p. 08.

- (vii) quando são levados ao exame da OMC, os acordos regionais já foram trabalhosamente negociados pelos seus membros, o que aumenta a dificuldade em condená-los. Em geral, essas negociações são complexas e demoradas. Por vezes, quando é notificado à OMC, o ARC já obteve aprovação dos parlamentos nacionais e pode até mesmo ter sido avalizado por uma consulta popular. Na prática, por vezes o acordo regional já está inclusive em vigor. O custo político de se condenar esse acordo é muito alto para o regime. Historicamente, os membros dos blocos têm atuado com afinco para defender aquilo que, para eles, é tido como fato consumado. Pode-se afirmar que a reabertura das negociações regionais em função das deliberações do CRTA não é algo seriamente cogitado pelos membros do acordo regional.
- (viii) a praxe estabelecida do consenso claramente estimula a paralisia decisória do Comitê. Apesar de as regras da OMC preverem a possibilidade de decisões serem tomadas por maioria, nunca houve interesse efetivo dos membros para que assim se procedesse nesse contexto. Dessa forma, como os membros do acordo regional participam do CRTA, o consenso praticamente inviabiliza a conclusão de que um ARC não é compatível com as regras da OMC.

O Comitê Consultivo convocado pelo Diretor-Geral da OMC para avaliar desafios institucionais da Organização sintetizou a dificuldade de se fazer uma avaliação mais rigorosa dos blocos regionais: "In practice, there are now just too many WTO members with interests in their own regional or bilateral arrangements for a critical review of PTA terms to take place and for consensus on their conformity to be found"⁸². Esse aspecto apontado pelo Relatório Sutherland está na essência do impasse que virtualmente paralisa os trabalhos do CRTA.

Deve-se notar, também, que o funcionamento do CRTA é prejudicado em decorrência de problemas relacionados a notificação, informação e apresentação de relatórios sobre o funcionamento dos acordos regionais. Muitas vezes os membros notificam ao Comitê a existência de um acordo regional após sua entrada em vigor, o que, ademais de contrariar as regras existentes, acaba esvaziando o direito das partes de analisarem, buscarem informação e eventualmente sugerirem ajustes no acordo, antes do início de sua vigência.

Muito embora as regras sobre a prestação de informações sejam pouco claras, os membros parecem conferir excessiva flexibilidade ao seu compromisso de manter o Comitê (e indiretamente os demais membros do regime) informado de suas iniciativas regionais. Além da questão dos acordos notificados quando já estão em vigor, sabe-se de acordos vigentes há algum tempo que nunca foram notificados ao Comitê. As informações estatísticas apresentadas por vezes são pouco claras. As revisões bienais dos acordos em vigor, previstas pelo Entendimento sobre o

⁸² CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, cap. 2. O texto, em várias passagens, adota Preferential Trade Agreements (PTA) para o que, neste estudo, trata-se por acordos regionais de comércio (ARCs). Vide comentário feito essa questão terminológica no Capítulo 02 acima.

Artigo XXIV da Rodada Uruguai, não têm ocorrido conforme acordado⁸³. A decisão do Conselho Geral da OMC de 2006 que cria um mecanismo para promover a transparência de ARCs, comentada à diante, deve contribuir para que o CRTA lide melhor com essas questões.

O Comitê, no entanto, tem feito trabalho útil de estabelecer procedimentos para facilitar a notificação e o exame dos arranjos⁸⁴. Além disso, o CRTA também contribui para sistematizar as informações relativas a acordos regionais e para fazer levantamentos de questões horizontais sobre os blocos (como, por exemplo, sobre regras de origem e barreiras não-tarifárias em geral presentes em ARCs)⁸⁵.

Como se pode supor, no entanto, a efetividade do trabalho do Comitê depende muito de um entendimento político dos membros da OMC a respeito do papel que pretendem atribuir aos blocos regionais no sistema multilateral de comércio. A ausência de clareza a esse respeito, combinada com os fatores acima indicados, compromete o desempenho bem-sucedido das atribuições do CRTA.

Conforme notado já pelo Secretariado da OMC e sugerido acima, o impasse histórico do Comitê gera o risco de que o exame dos ARCs deixe de ser feito multilateralmente, conforme previsto pelos membros, e passe a ser feito pela via dos litígios apresentados ao sistema de solução de controvérsias da OMC⁸⁶.

Na seção seguinte, trata-se do processo negociador que pode conduzir à revisão das regras da OMC sobre acordos regionais de comércio, com vistas a conferir-lhes maior eficácia.

4.2.2 As negociações em curso sobre a reforma das regras sobre regionalismo

A Rodada Uruguai contribuiu pouco para que se esclarecessem as regras sobre regionalismo no sistema multilateral de comércio. Da mesma forma, o Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, criado após a Rodada Uruguai, não tem obtido sucesso na sua tarefa de avaliar a compatibilidade dos acordos regionais com as normas da OMC. Ao mesmo tempo, por outro lado, proliferam-se as iniciativas regionais. Conforme observado, atualmente existe uma densa rede de arranjos preferenciais de comércio que ligam praticamente todos os membros da OMC a partir de várias conexões distintas.

Nesse cenário, a dificuldade de o regime multilateral disciplinar os arranjos regionais é evidente, e aumenta à medida que (i) se intensifica a tendência da formação de blocos preferenciais pelos membros da OMC e (ii) a institucionalidade existente no plano multilateral segue sem oferecer respostas para essas questões.

⁸³ Vide WTO. Report (2006) of the Committee on Regional Agreements to Trade to the General Council. WT/REG/17. 24 November 2006, parte IV.

⁸⁴ Vide WTO, WT/REG/W/9, WTO, WT/REG/W/6, WTO, WT/REG/W/15, todos disponíveis no website do próprio CRTA em <www.wto.org>.

⁸⁵ Vide WTO, WT/REG/W/26; WTO, WT/REG/W/45 e WTO, WT/REG/W/46.

⁸⁶ WTO, TN/RL/W/8/Rev.01, p. 8

Conforme sugere o Relatório Sutherland, há basicamente duas vias factíveis (factíveis, destaque-se) para se tratar dessa questão no âmbito do sistema multilateral de comércio. A primeira consiste em aprofundar a liberalização comercial no plano multilateral. Ao reduzir barreiras em base não-discriminatória, a margem de preferência comercial estabelecida pelos acordos regionais se reduz. No limite hipotético, a eliminação das barreiras tarifárias no plano multilateral esvaziaria completamente a possibilidade de se concederem preferências tarifárias no nível regional. Caminhar nessa direção contribuiria para o objetivo de evitar que os blocos promovam a erosão do multilateralismo comercial⁸⁷.

Por outro lado, há de se reconhecer que as barreiras tarifárias vêm perdendo importância em relação às barreiras não-tarifárias. A nova geração de acordos regionais inclusive confere importância considerável a temas não-tarifários. Assim, a redução multilateral de tarifas lidaria com parte do desafio posto pelo regionalismo. Na mesma linha, contudo, à medida que o regime multilateral possa enfrentar melhor essas barreiras, menor seria, em tese, o incentivo (e mesmo a possibilidade) de se estabelecerem regras paralelas no plano regional. Não obstante, é reconhecida a dificuldade de lidar com esses temas no âmbito da OMC e, ao mesmo tempo, tem se provado mais fácil avançar, no plano regional, em assuntos como harmonização de barreiras técnicas, adoção de regras de origem, compromissos com concorrência etc.

De toda forma, a reação do regime multilateral ao regionalismo, conforme conclui o Comitê Consultivo mencionado, seria responder com “mais multilateralismo” ao desafio posto pelos blocos regionais. Nesse sentido, o lançamento de uma rodada de negociações na OMC é visto com entusiasmo pelos que defendem a importância de se fortalecer o regime multilateral.

A segunda via para o regime multilateral lidar com a proliferação de blocos regionais (e não-excludente em relação à primeira) seria por meio do fortalecimento da institucionalidade existente hoje na OMC voltada ao monitoramento dos blocos regionais. Isso passaria pelo esclarecimento das normas existentes e pelo aperfeiçoamento dos mecanismos destinados a avaliar a compatibilidade dos blocos com o regime multilateral. Novamente, para promover essa frente de atuação, a abertura de novas negociações comerciais pode ser algo auspicioso.

De fato, a rodada de negociações constitui boa oportunidade para se promover a liberalização comercial em base multilateral e para se aperfeiçoar o regime existente. Após fracassar a tentativa de se lançar uma rodada em 1999, em Seattle, novas circunstâncias tornaram possível que, dois anos depois, os quase 150 membros da OMC concordassem com uma agenda ambiciosa de negociações comerciais. Em 2001, em Doha, pouco após os atentados de 11 de setembro e diante de receios de uma recessão econômica global, foi então aberta uma nova rodada de negociações comerciais.

A Rodada Doha poderia motivar várias análises distintas. Por razões de foco, concentra nas negociações que a Rodada tem promovido sobre o regionalismo. É importante contudo

⁸⁷ O relatório do Comitê de especialistas, diante desse cenário, observa “the sense of urgency of success in the Doha Round is manifest from this perspective – and perhaps a commitment by developed Members of the WTO to establish a date by which all their tariffs will move to zero should now be considered seriously”. CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 26.

ter presente, na linha do que se comentou acima, que as negociações sobre acesso a mercados via redução tarifária e sobre outras barreiras não-tarifárias têm impacto importante sobre a relação dos blocos com o regime multilateral.

No âmbito da Rodada Doha, constituiu-se o Comitê de Negociações Comerciais, que coordena as negociações em curso. Vinculados ao Comitê estão vários grupos incumbidos de tratar dos diversos assuntos cobertos pela agenda de Doha. O tema do regionalismo está sob a incumbência do Grupo Negociador de Regras (GNR), que também é responsável por conduzir as negociações sobre a revisão do Acordo Antidumping e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (além de tratar de regras sobre subsídios à pesca).

Em princípio, as negociações deveriam se encerrar em 2005, o que não foi possível por uma série de fatores. Não há muita clareza sobre quando seria possível concluir a Rodada Doha. Depois de as negociações terem sido suspensas em julho de 2006 em razão de diferenças entre os principais atores, em janeiro de 2007 o processo negociador foi retomado. Em junho de 2007 em Potsdam, a falta de entendimento entre os países do G4 (Brasil, EUA, Índia e UE) fez novamente mais remota a perspectiva de um acordo para a Rodada.

Alguns duvidam mesmo de que possa haver um desfecho positivo para a Rodada Doha. De toda forma, as negociações seguem em curso. E, é bom recordar: o eventual fracasso da Rodada Doha não afetaria os compromissos já assumidos, apenas impediria que se aprofundasse o processo de liberalização e se aperfeiçoassem as regras indicadas pelo mandato de Doha. Feitas essas considerações gerais sobre a Rodada, passa-se às discussões sobre regionalismo nesse contexto.

As negociações sobre ARCs, conduzidas pelo GNR, são balizadas pelo mandato negociador que foi estabelecido em Doha. Pelo atual nível dos debates que se desenvolvem no contexto desse mandato, pode-se já prever que, se houver um resultado positivo da Rodada Doha, ainda assim não haverá mudanças radicais na forma como os arranjos regionais têm sido tratados no sistema multilateral de comércio.

Não obstante, refletindo a preocupação com a proliferação dos acordos regionais, no preâmbulo da Declaração de Doha os membros da OMC reafirmam que a Organização constitui foro único para a definição de regras e liberalização comercial em nível global. Ao mesmo tempo, os membros admitem o papel importante que os acordos regionais podem cumprir ao promoverem a liberalização e a expansão do comércio e ao incentivarem o desenvolvimento.

O mandato negociador sobre acordos regionais está definido no parágrafo 29 da Declaração Ministerial, nos seguintes termos:

We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.

Vários documentos foram apresentados ao GNR sobre a reforma das disciplinas existentes sobre acordos regionais⁸⁸. Segundo a própria OMC, as negociações sobre este tema têm ocorrido paralelamente em duas vias: a das reuniões formais, nas quais inicialmente se buscou identificar os assuntos específicos a serem abordados, e a via das consultas e reuniões informais, em que os membros vinham tratando principalmente de questões procedimentais relacionadas ao aumento da transparência de ARCs. Como se comentará, essa via informal já apresentou resultados positivos.

De fato, as negociações sobre um mecanismo para promover a transparência de ARCs avançaram, tendo sido possível adotar em 2006 um texto que entra em vigor em base provisória⁸⁹. Os membros poderão rever o conteúdo da decisão e devem substituir esse mecanismo temporário por um permanente no contexto do resultado final da Rodada Doha⁹⁰.

O documento esclarece prazos relativos às notificações e ao conteúdo do que os membros devem informar ao Comitê. Talvez o aspecto mais substantivo da decisão refira-se ao fato de que, a partir dela, o Secretariado da OMC deve fazer um levantamento das questões factuais do bloco examinado. Mesmo havendo prestação de informação pelas partes do acordo regional, o Secretariado deve apresentar aos demais membros do regime um documento que facilite o exame factual no CRTA. Essa análise, feita sob responsabilidade do próprio Secretariado, não pode servir de fundamento para um futuro contencioso, segundo a decisão. Em maio de 2007, foram realizadas as primeiras análises de ARCs já sob as regras do novo regime.

O maior envolvimento do Secretariado da OMC na avaliação factual dos blocos era algo discutido informalmente há algum tempo, principalmente a partir da experiência, considerada mais exitosa, do Mecanismo de Revisão de Política Comercial (MRPC) da OMC. Um breve comentário sobre esse sistema parece útil antes de prosseguir. Conforme se notou no Capítulo 01, os membros da Organização passam periodicamente pelo MRPC, para que os demais parceiros do regime obtenham informações e esclarecimentos sobre as regras e práticas econômico-comerciais desse “país sabatinado”. No contexto desse Mecanismo, o Secretariado da OMC prepara um relatório que identifica pontos relevantes do país examinado para o regime multilateral de comércio. O país sob análise também prepara seu relatório, e esses documentos servem de base para que os demais membros o questionem. No âmbito MRPC, o trabalho do Secretariado é tido como de grande

⁸⁸ A pedido do Grupo, o Secretariado da OMC preparou um documento contendo o histórico dos debates sobre as principais sugestões e as questões sistêmicas relacionadas a ARCs ao longo do GATT/OMC, com vistas a subsidiar o processo negociador. Vide WTO. Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements. Background Note by the Secretariat. TN/RL/W/8/Ver.1. 01 August 2002.

⁸⁹ WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/18. 13 July 2006. A decisão contida no anexo deste relatório foi adotada pelo Conselho Geral da OMC em 14 de dezembro de 2006. Vide <www.wto.org>. A possibilidade de que parte dos resultados da Rodada entre em vigor provisoriamente é uma exceção à regra do pacote único prevista pela própria Declaração Ministerial de Doha (parágrafo 47).

⁹⁰ O Diretor-Geral da OMC manifestou-se sobre a decisão nos seguintes termos: “This decision will help break the current logjam in the WTO on regional trade agreements. This is an important step towards ensuring that regional trade agreements become building blocks, not stumbling blocks to world trade. It is important to note as well that this breakthrough comes at a critical juncture in our broader Doha round negotiations. Hopefully this decision is a good omen for much needed progress in other areas of the talks, such as agriculture and industrial goods trade, where agreement is urgently needed”. Vide: <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/rta_july06_e.htm>. Acesso: 20 abril 2007.

importância para facilitar o exame das práticas do país sabatinado que afetem o comércio com os demais membros da OMC.

Justamente nesse contexto e a partir dessa experiência é que se vinha defendendo que o Secretariado da OMC, também no âmbito do CRTA, pudesse exercer um papel mais ativo na fase de exame factual dos blocos, colhendo informações e disponibilizando-as para os membros do regime. Fez-se experimentalmente esse exercício no acordo de livre-comércio entre Chile e Coréia (que se voluntariaram para isso) e, de modo geral, os membros do CRTA julgaram valioso o trabalho realizado pelo Secretariado⁹¹. Assim, esta decisão de 2006 institucionaliza o exercício, amplia o trabalho do Secretariado e deve fortalecer o CRTA, ao facilitar o processo de revisão dos blocos.

Vale notar, por fim, que essa sugestão era apoiada pelo Relatório Sutherland, mencionado acima. Além da participação mais ativa do Secretariado no exame factual dos blocos, o Relatório também sugere a possibilidade de que haja um sistema equivalente ao MRPC para os blocos regionais, permitindo uma avaliação periódica dos arranjos, para a qual o Secretariado da OMC exerceria papel central, ao colher informações e apresentar aos membros da Organização um relatório sobre o funcionamento do bloco⁹².

Faz-se agora um breve comentário sobre o estado das negociações sobre os aspectos substantivos das regras sobre regionalismo na OMC (ou seja, à parte das discussões sobre procedimentos para transparência). Em seguida, confere-se destaque à posição dos principais atores sobre o tema, uma vez que isso é determinante para o resultado do processo negociador.

De modo geral, pode-se afirmar que as negociações sobre ARCs evoluíram muito pouco no que atine às questões sistêmicas. A falta de propostas substantivas a respeito da reforma das regras foi motivo de preocupação expressa pelo presidente do GNR ao Comitê de Negociações Comerciais da OMC em março e em julho de 2006⁹³.

De fato, não foram muitas as manifestações sobre o tema e aquelas que foram apresentadas em grande medida remontam impasses históricos do CRTA. O próprio presidente do GNR chegou a classificar de acadêmicas as discussões do Grupo, buscando conferir maior foco e engajamento ao processo negociador⁹⁴. Com efeito, há manifestações sobre múltiplos assuntos e não se forma densidade suficiente em questões centrais para que haja algum avanço no sentido da proposição de nova redação para os dispositivos que devem ser esclarecidos⁹⁵.

⁹¹ WTO. Negotiating Group on Rules. Summary Report of the Meeting held on 4 October 2005. TN/RL/M/32. 09 December 2005.

⁹² CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 26-27. Essas duas frentes de atuação, que fortaleceriam o papel do Secretariado da OMC no monitoramento dos blocos regionais receberam o apoio de um grupo de países nas negociações comerciais em curso. Vide WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Joint Communication from Australia, Chile, Hong Kong (China), Korea and New Zealand. TN/RL/W/117. 11 June 2003.

⁹³ Neste último relatório, o presidente registrou a retomada das negociações sobre aspectos sistêmicos dos ARCs “after several months of inactivity due to lack of text-based proposals”. E conclui o assunto ao afirmar que “[i]t has been reiterated that text-based proposals are at this point essential to advance the process”. WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/19. 27 July 2006, par. 06. Vide também o relatório anterior em WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/16. 28 March 2006.

⁹⁴ WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/15. 30 November 2005.

Diferentemente do que ocorre em outros temas, nenhum país parece ter claro interesse ofensivo ou forte interesse defensivo nas negociações sobre ARCs para fazê-las avançar em algum sentido. Não há um grande demandante do tema, tampouco se formaram alianças de peso sobre o assunto. Nem mesmo na linha tradicional de países desenvolvidos e em desenvolvimento há uma separação a respeito de ARCs⁹⁶. Com pouquíssimas exceções, nem mesmo os membros de acordos regionais mais robustos se manifestam em conjunto, formam alianças claras ou defendem as mesmas posições nesse tema da Rodada⁹⁷. O baixo engajamento norte-americano nesse assunto, ao menos nas reuniões formais, contribui para que o tema permaneça fora da agenda central de Doha.

Entre os países que prestaram alguma contribuição para este debate estão Japão e Austrália (em maior grau), e também União Européia, China, Índia, Turquia, Chile, Coreia, Taiwan e os ACPs. Como se antecipou, a baixa participação dos EUA a respeito desse tema merece registro: não houve um único documento formal apresentado pelos norte-americanos a respeito da reforma das regras sobre ARCs (até agosto de 2007).

De toda forma, até onde pôde avançar, o debate sobre questões de mérito relacionadas a ARCs focou-se basicamente no conceito de “substancialmente todo o comércio”, no período de transição dos acordos temporários e na dita “dimensão desenvolvimentista” dos ARCs. Dentre esses aspectos, o que concentrou maior atenção dos membros foi o conceito de substancialmente todo o comércio. Membros saíram em defesa da abordagem quantitativa, apoiando por vezes critério do percentual de volume de comércio coberto pelo acordo, por vezes o critério do percentual de linhas tarifárias liberalizadas. Uma combinação dos dois critérios foi também sugerida. Alguns membros defenderam a necessidade de se adotar uma abordagem qualitativa para a expressão, evitando que um setor inteiro possa ser excluído do acordo regional (com muita frequência, como se notou, agricultura não é coberta por ARCs).

Entre os documentos apresentados, as propostas do Japão e da Austrália receberam atenção especial. Considerada por alguns membros como excessivamente ambiciosa, a proposta australiana defende que, para que haja cobertura do bloco sobre substancialmente todo o comércio, 95% das linhas tarifárias devem ser abrangidas pelo acordo, num período de dez anos. Se não bastasse esse patamar rigoroso, a Austrália ainda defende que, para entrar em vigor, o bloco precisaria cobrir pelo menos 70% das linhas tarifárias de seus membros⁹⁸.

O Japão, a seu turno, também apóia uma abordagem quantitativa para a expressão substancialmente todo o comércio, mas defende o critério de volume de comércio efetivamente

⁹⁵ Há expectativa de que, a partir de 2007, as discussões sobre temas sistêmicos possam avançar mais rapidamente. Entre 2005 e 2006 a atenção dos membros do GNR em ARCs esteve centrada no mecanismo sobre transparência. Com a adoção do documento relativo ao assunto no segundo semestre de 2006, alguns estimam que os esforços negociadores possam se voltar às questões centrais do debate sobre ARCs.

⁹⁶ Os países ACPs, por exemplo, interessados no seu regime preferencial com os europeus, tem uma agenda clara sobre o tema que nem sempre coincide com a dos demais países em desenvolvimento.

⁹⁷ As exceções aqui são a União Européia, que por obrigação deve se manifestar em conjunto, e os países ACPs, que de fato articulam posição e se manifestam em bloco. À parte disso, há um documento que reúne alguns poucos membros da APEC, e nada além disso nas reuniões formais.

⁹⁸ Vide WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by Australia. TN/RL/W/180. 13 May 2005. A Austrália ainda propõe a inclusão de outras referências de caráter qualitativo entre seus quesitos.

coberto pelas preferências comerciais (ao contrário da Austrália, nesse aspecto, que defende a cobertura sobre linhas tarifárias)⁹⁹.

Nas discussões sobre o período de transição de acordos temporários que visem a uma união aduaneira ou a uma zona de livre-comércio, as divergências centram-se na definição do que seriam “casos excepcionais”, já que o artigo XXIV prevê que esses acordos temporários “should exceed 10 years only in exceptional cases”.

Num breve panorama sobre os interesses dos países expressos nos documentos por eles apresentados, observa-se: a preocupação do Chile em esclarecer e aperfeiçoar o artigo V do GATS, o interesse da Coreia em aclarar os conceitos de ORRC e ORC, a preocupação dos ACPs em garantir e ampliar o espaço para o regime preferencial com os europeus, os receios da Índia com as barreiras que os blocos criam para terceiros países (em especial, em função de regras de origem rigorosas, que afetam em particular seus produtos têxteis), entre outros. Muitos dos membros defendem maior participação do Secretariado da OMC no processo de avaliação dos blocos e sugerem medidas para promover o papel do CRTA.

Uma proposta interessante, mas aparentemente pouco factível, foi defendida por Taiwan: a de que os membros da OMC prevejam em seus ARCs uma cláusula de acesso para os demais membros da Organização¹⁰⁰. Segundo a proposta taiwanesa, a cláusula obviamente não conferiria direito automático de membros da OMC ingressarem em blocos regionais, mas tão-somente asseguraria a prerrogativa de discutirem o acesso ao bloco com os demais membros desse acordo preferencial. Sob o argumento de que isso promoveria o regionalismo aberto e a complementaridade entre os blocos e o regime multilateral, Taiwan defendeu a sugestão e recebeu vários comentários à sua proposta, o que motivou esclarecimentos por escrito em seguida¹⁰¹. Uma crítica importante à proposta de Taiwan chama atenção para o fato de que a composição dos blocos é definida também (e às vezes principalmente) por motivos políticos, e não exatamente comerciais, o que dificultaria que os blocos estivessem *a priori* abertos à acesso de novos membros.

A União Européia tem defendido nas negociações sobre ARCs seu conceito de *deep integration*, argumentando que acordos superficiais de liberalização comercial não devam ser considerados compatíveis com as normas da OMC. Interessante contudo é notar como a União

⁹⁹ WTO. Negotiating Group on Rules. Paper by Japan. TN/RL/190. 28 October 2005. O documento do Japão indica que o percentual do comércio coberto para que o bloco preencha o quesito deve ser discutido posteriormente. Contudo, ao longo da proposta japonesa, percebe-se o interesse em que a cobertura seja a maior possível, fazendo mais rigorosos os quesitos de compatibilidade dos blocos com o regime multilateral. Tal como a Austrália, o Japão também admite a inclusão de outros requisitos de caráter qualitativo para o exame do “substantially all the trade”, como a proibição de que algum setor econômico importante esteja integralmente excluído da cobertura comercial do bloco. A União Européia também expressamente manifestou-se a favor de uma abordagem quantitativa e baseada em volume comercial, como o Japão. Igualmente, preferiu não se manifestar ainda sobre o percentual que deveria ser adotado para esse fim. Vide WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by the European Communities. TN/RL/179. 12 May 2005, par. 08-09.

¹⁰⁰ Essa questão já havia sido levantada em discussões anteriores no CRTA, e foi listada no levantamento feito pelo Secretariado da OMC a respeito das questões sistêmicas de ARCs. Vide WTO, TN/RL/W/8/Rev.1, par. 27.

¹⁰¹ Vide WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by the Separate Customs Territory of Taiwan, Pengew, Kinmen and Matsu. TN/RL/W/182. 09 June 2005. O documento seguinte, contendo comentários e respostas às questões apresentadas, está indexado da seguinte maneira WTO. TN/RL/186. 03 August 2005.

Européia tem utilizado o argumento do desenvolvimento para defender suas posições. Primeiro, propõe que acordos entre países em desenvolvimento e desenvolvidos devam se beneficiar de regras mais flexíveis. Como se sabe, atualmente a Cláusula de Habilitação, que garante essa flexibilidade, aplica-se apenas a acordos entre países em desenvolvimento. Diante do *waiver* que teve de negociar em 2001 para o seu regime com os ACPs, a UE busca facilitar a acomodação de suas regras preferenciais no regime multilateral.

Outra sugestão européia foi de fazer uma distinção entre países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo, o que acabaria restringindo o tratamento especial e diferenciado para um grupo mais seletivo de países¹⁰². Essas duas sugestões européias a respeito de questões ligadas ao desenvolvimento motivaram reações contrárias por parte da China, que, sem mencionar diretamente a UE, sugeriu estar havendo uma distorção do conceito e do propósito da dimensão desenvolvimentista nas negociações sobre ARCs¹⁰³.

Num balanço, pode-se afirmar que, ao menos nas reuniões formais, os debates sobre questões sistêmicas avançam muito lentamente. É importante considerar que as reuniões formais são em geral vistas pelos membros antes como um foro para marcar posição, do que propriamente um ambiente propício ao exercício engajado de negociação, ao debate e à construção conjunta de propostas¹⁰⁴. Não se sabe, no entanto, das articulações que podem estar sendo feitas no plano informal, o que poderia implicar mudanças importantes nos rumos dos debates formais, afetando o resultado das negociações.

Contudo, como se observou, não parece que esta Rodada (se bem concluída) implicará mudanças muito importantes para a forma como ARCs são tratados na OMC. A ausência de propostas mais ambiciosas para regular ou mesmo restringir a proliferação desses acordos reflete os interesses complexos dos membros da OMC, que seguem atuando em duas frentes paralelas na promoção de suas políticas comerciais, a multilateral e a regional.

Num esforço de síntese, as propostas de reforma das regras da OMC sobre regionalismo, feitas tanto pelos membros da Organização, quanto por estudiosos do assunto, poderiam ser agrupadas nos seguintes níveis:

- **Reformas para promover a transparência dos ARCs e para tornar mais eficaz o processo de avaliação no CRTA:**

O aperfeiçoamento de regras e procedimentos para se promover a transparência de ARCs é já um resultado concreto (mas modesto) das negociações de Doha. Algumas sugestões para aumentar a eficácia dos processos de avaliação no CRTA ainda podem vir a ser adotadas. Talvez a

¹⁰² WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by the European Communities. TN/RL/179. 12 May 2005.

¹⁰³ WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by China. TN/RL/W/185. 22 July 2005.

¹⁰⁴ Vale ter em mente que as decisões na OMC de forma geral, e nesse foro em particular, são tomadas por consenso. Assim, diante da resistência existente em relação a alguns temas, às vezes propostas nem chegam a ser levadas a reuniões formais.

mais efetiva seria a criação de um sistema permanente de avaliação dos blocos, com participação ativa do Secretariado, à luz da experiência do Mecanismo de Revisão de Política Comercial. A sugestão é defendida por alguns membros da OMC e adquiriu maior visibilidade quando o Relatório Sutherland expressou apoio a essa sugestão. A partir do fortalecimento da atividade do Secretariado no exame factual dos blocos, o que já foi aprovado, pode-se avaliar com mais fundamento o interesse na criação de um sistema similar ao MRPC para os ARCs.

Uma proposta mais ambiciosa para promover a eficácia do CRTA diz respeito à possibilidade de se rever a prática estabelecida do consenso e de se acionar a regra da adoção de decisões por maioria¹⁰⁵. Tendo em vista a importância da regra do consenso na OMC, por um lado, e a dificuldade que gera para o processo decisório, por outro, o Relatório Sutherland sugere que “a Member considering blocking a decision that otherwise has very broad consensus support shall only block such consensus if it declares in writing, with reasons included, that the matter is one of vital national interest to it”¹⁰⁶. Deve-se notar que a prática do consenso afeta o processo decisório em toda a Organização, e não apenas no CRTA. O tema tem sido objeto de reflexão mais sistêmica pelos membros da OMC.

- **Reformas para esclarecer expressões específicas e historicamente problemáticas das regras existentes:**

Conceitos como substancialmente todo o comércio (SAT), outros regulamentos de comércio (ORC), outros regulamentos restritivos de comércio (ORRC) são objeto de longos debates e impasses históricos na OMC, mas ao mesmo tempo estão na essência dos requisitos de compatibilidade entre os blocos e o regime multilateral.

Pelas discussões entre os membros, percebe-se que o esforço negociador está voltado para esclarecer as expressões, e não para alterar as regras de maneira a evitá-las. Mesmo assim, vale lembrar a crítica existente quanto à ausência de fundamento econômico sólido para o quesito de cobertura sobre “substancialmente todo o comércio”. Entre as discussões mais recorrentes estão: deve-se adotar uma abordagem quantitativa, qualitativa ou mista para o SAT? Caso seja quantitativa, deve-se ter como referência o volume de comércio liberalizado ou as linhas tarifárias cobertas pelo acordo regional? Em ambos os casos, qual o percentual mínimo que deve ser exigido para que se cubra substancialmente todo o comércio? Sobre ORRC e ORC, há discussão sobre se as expressões teriam o mesmo conteúdo ou não. Há debates sobre se incluem medidas antidumping e de salvaguarda. Igualmente não há consenso sobre se regras de origem deveriam ser entendidas como regulações de comércio (no sentido de ORRC e ORC).

¹⁰⁵ A possibilidade de decisões serem tomadas por maioria é prevista no próprio acordo da OMC, mas certamente encontra muita resistência entre os membros da Organização. Sobre o tema, vide EHLERMANN, Claus-Diter; EHRING, Lotear. Decision Making in the World Trade Organization: Is the Consensus Practice of the World Trade Organization Adequate for Making, Revising and Implementing Rules on International Trade? *Journal of International Economic Law*, n. 08, v. 01, 2005, p. 51-75.

¹⁰⁶ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 64. Além dessa sugestão para constringer os países a evitarem o bloqueio do consenso (sem contudo abolir a prática estabelecida), os membros do Comitê Consultivo sugerem que se faça uma distinção entre questões substantivas e questões procedimentais, e que para essas últimas seja revista a prática do consenso.

Apesar dos esclarecimentos da Rodada Uruguai, ainda restam dúvidas a respeito da exigência de que o bloco não crie “no conjunto” obstáculos a terceiros. A esse respeito, por exemplo, já se sugeriu a adoção de um critério mais simples: o de que a TEC de uma união aduaneira deva ser composta pela menor tarifa aplicada por um membro do grupo para cada linha tarifária específica. Isso faria com que necessariamente o bloco contribuísse para a abertura comercial de seus membros, ademais de constituir um critério muito mais simples de ser verificado (ainda que não apresente solução para as barreiras não-tarifárias). Dentre os membros preocupados com a não-criação de barreiras para terceiros países estão a Índia (afetada por regras de origem para têxteis) e o Japão, que tem procurado de forma mais sistêmica esclarecer esse quesito¹⁰⁷.

- **Reformas para promover a “dimensão desenvolvimentista dos ARCs”:**

Reformas dessa natureza foram previstas pelo mandato de Doha e devem ocorrer caso haja um resultado positivo da Rodada. Conforme se observou ao longo do texto, entre as medidas em discussão estão prazos mais dilatados para a implementação dos acordos regionais entre países em desenvolvimento. Aspectos polêmicos relacionados a esse assunto incluem, por exemplo, a possibilidade, defendida pelos europeus e pelos ACPs, de que acordos entre desenvolvidos e em desenvolvimento também se beneficiem de regras mais flexíveis. Reformas dessa natureza, contudo, não afetarão a essência da relação entre regionalismo e multilateralismo.

- **Reformas estruturantes:**

Há discussões importantes para se esclarecer a lógica de interpretação do artigo XXIV, a relação entre os parágrafos do artigo, a interface entre o artigo XXIV e as demais normas da OMC (sobre antidumping, salvaguardas e regras de origem, por exemplo). Existe debate para se aclarar o escopo da exceção do XXIV (excetua apenas a cláusula da nação mais favorecida ou outras regras também?). E igualmente existe discussão razoável sobre a relação do CRTA com o sistema de solução de controvérsias da OMC (os painéis devem mesmo avaliar a compatibilidade dos blocos com as regras, como quer o OAP?). Outras discussões de fundo também afetam as regras sobre acordos regionais no GATS.

Principalmente na literatura, observam-se sugestões que visam a conferir maior racionalidade econômica às regras da OMC – mas há pouca ressonância desse assunto entre os membros da Organização, que têm se focado em ajustes pontuais nas regras existentes.

Se não bastasse a complexidade existente na relação dos blocos com o regime multilateral, começa a se avolumar o problema da sobreposição dos acordos regionais. Isso, naturalmente, traz implicações – ainda pouco estudadas, registre-se – sobre o multilateralismo comercial. Conforme se observou, 150 dos 151 membros da OMC têm acordos preferenciais em

¹⁰⁷ A proposta apresentada pelos japoneses, contudo, foi criticada por vários parceiros, que levantaram dificuldades operacionais na sugestão. Vide WTO. TN/RL/190 (Japão) e WTO. Negotiating Group on Rules. Discussion Paper on Regional Trade Agreements. Communication from India. TN/RL/W/114. 06 June 2003.

vigor. Em 2000, 38% dos membros da OMC estavam envolvidos em *mais de três* ARCs. Naquele ano estimava-se que em 2005 esse número subiria para 59%¹⁰⁸. Essas questões de caráter estrutural, no entanto, não são centrais no debate atualmente em curso sobre a reforma das regras.

Para concluir, pode-se afirmar que as mudanças à vista, se ocorrerem, devem ser superficiais. O resultado das negociações de Doha sobre ARCs deve manter intacta a essência das regras hoje existentes, o que reflete a complexidade do tema e os interesses ambíguos dos países a respeito do regionalismo.

4.3 A posição do sistema de solução de controvérsias da OMC

Nesta seção, analisam-se as decisões do sistema de solução de controvérsias da OMC a respeito do regionalismo. Esses julgados, que lidam com tema politicamente sensível e regras bastante complexas, indicam como o assunto é percebido pelo principal mecanismo de controle e supervisão das regras do regime multilateral. Confere-se maior ênfase ao contencioso Turquia-têxteis, em que foi possível a análise de algumas questões centrais do embate entre regionalismo e multilateralismo. Em seguida, são feitos comentários mais gerais sobre outros casos em que o tema do regionalismo também exerceu alguma importância.

4.3.1 O contencioso Turquia-têxteis

Muito embora a redação do artigo XXIV seja de fato confusa e a despeito da multiplicação dos acordos regionais ao longo da história do GATT-OMC, há um único contencioso do sistema GATT/OMC em que efetivamente se enfrentou a compatibilidade entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. Por isso apenas, este contencioso Turquia-têxteis já seria bastante relevante para o tema estudado nesta tese. Há mais, contudo: neste caso, enfrentaram-se, ao menos em parte, questões sistêmicas e polêmicas relativas à redação do artigo XXIV, contribuindo para esclarecê-las¹⁰⁹.

A importância política deste contencioso parece clara, tanto para as partes diretamente envolvidas nele (especialmente a Turquia), quanto para os demais participantes do sistema, por suas implicações sistêmicas. Em última instância, para a Turquia, estava em jogo a viabilidade jurídica (frente às normas da OMC) do instrumento que no futuro poderia levar o país a aderir à União Européia. Para os demais membros do regime, o contencioso constituía oportunidade

¹⁰⁸ WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Mapping of RTAs. Note by the Secretariat. WT/REG/W/41. 11 October 2000.

¹⁰⁹ Em outros poucos contenciosos, comentados em seguida, o tema do regionalismo veio à tona, mas não foi crítico para a resolução do problema. Esses outros contenciosos tampouco viabilizaram esclarecimentos importantes sobre a relação dos blocos com o regime multilateral. Existe uma expectativa de que o sistema de solução de controvérsias da OMC venha a tratar novamente do tema no contencioso em curso envolvendo Brasil e UE. Nesta disputa, os europeus contestam medidas brasileiras que proíbem a importação de pneus reformados de todo o mundo, mas permitem as importações desses produtos quando originárias dos membros Mercosul. A estimativa é de que até final de 2007 haja uma decisão definitiva para o caso (vide Brasil-pneus reformados, WT/DS332).

para que se esclarecesse, talvez não na instância mais apropriada (a “judicial”), o conteúdo de regras que os países membros da OMC puderam definir apenas de maneira vaga.

As implicações deste contencioso para o tema tratado nesta tese são exploradas no item final desta seção.

a) Breve resumo dos fatos

Conhecido como caso Turquia-têxteis, este contencioso entre a Turquia e a Índia ocorreu entre fevereiro de 1998 e novembro de 1999¹¹⁰. Em grau de apelação, OAP acabou confirmando o entendimento do painel a respeito da incompatibilidade de cotas turcas em relação às regras da OMC, ainda que com motivos diferentes dos empregados pelo órgão de primeira instância.

Em 1963, a Turquia e a então CEE assinaram o Acordo de Ancara, estabelecendo as bases para a futura união aduaneira entre a Turquia e a CEE. O Acordo deixa aberta a “possibilidade de acessão” da Turquia à CE em seu artigo 28. Nesse cenário, a avaliação que se fizesse da união aduaneira entre a Turquia e a CE era algo que interessava – e sobretudo preocupava – os turcos.

A Turquia e a CE notificaram o GATT dos instrumentos relevantes para a formação da união aduaneira. Como nos outros casos, o grupo de trabalho incumbido da análise deste acordo não chegou a conclusão definitiva sobre ele. Criado o CRTA em 1996, reuniu-se ele por duas ocasiões para examinar esse acordo específico, sem que até a data do julgamento do contencioso houvesse concluído sua análise sobre a compatibilidade da união aduaneira entre a CE e a Turquia com as regras da OMC.

Com vistas a viabilizar a constituição da união aduaneira, a partir de 1973 (conforme previsto) a Turquia iniciou o alinhamento de suas políticas aduaneiras com a Tarifa Aduaneira Comum da CE (EC CCT). Em particular, questiona-se neste litígio uma medida da Turquia, tomada supostamente para viabilizar a união aduaneira que o bloco e o país vinham negociando.

Em março de 1995, o Conselho da Associação Turquia-CE adotou a Decisão 1/95, que definia as regras para a implementação da fase final da união aduaneira entre as partes. O artigo 12.2 da Decisão estabelece que:

Em conformidade com as exigências do artigo XXIV do GATT, a Turquia aplicará a partir da entrada em vigor desta Decisão substancialmente a mesma política comercial que a Comunidade no setor têxtil, incluindo os acordos e arranjos no comércio de têxteis e vestuário.

Com o fim de aplicar o que considerou ser “substancialmente a mesma política comercial” da CE em têxteis e vestuário, a Turquia iniciou em 1995 negociações com vários países com vistas a adotar cotas à importação de produtos têxteis e de vestuário. Cotas a esses produtos

¹¹⁰ Refere-se à decisão do painel como Turquia-têxteis, WT/DS34/R e a do OAP como Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R. Ademais de Turquia e Índia, participaram do caso, mas na qualidade de terceiras partes, Hong Kong, Japão, Filipinas, Tailândia e EUA.

eram licitamente impostas pela CE. Para alinhar sua política de comércio exterior à dos europeus, a Turquia pretendia também aplicar essas cotas.

Convém registrar que em 31 de dezembro de 1994, véspera da entrada em vigor da OMC, a Turquia não adotava nenhuma restrição quantitativa à importação de têxteis e vestuário. Restava claro para a Turquia que, se não pudesse se socorrer do artigo XXIV, essas cotas não poderiam ser consideradas juridicamente possíveis no âmbito do sistema multilateral de comércio, uma vez que as regras da OMC proibem a adoção de novas restrições quantitativas ao comércio.

A Turquia enviou proposta de acordo para todos os países que se submetiam às cotas europeias para produtos têxteis, incluindo-se aí a Índia, com o objetivo de alcançar um acordo para a administração e distribuição dessas restrições quantitativas¹¹¹. A Turquia firmou acordo a esse respeito com 24 países (membros e não-membros da OMC).

Contudo, a partir de janeiro de 1996, a Turquia passou a impor restrições unilaterais às importações de têxteis originadas em outros 28 países, com os quais não logrou alcançar acordo. Entre esses países, estava a Índia. Assim, a partir de 1996, a Turquia passou a aplicar restrições quantitativas a 19 categorias de produtos têxteis provenientes da Índia.

O objeto da disputa, em suma, pode ser sintetizado da seguinte maneira: estava em questão a viabilidade jurídica de cotas ao comércio impostas pela Turquia a produtos provenientes da Índia. A própria Turquia admitia que, *per se*, as cotas não eram juridicamente possíveis. Alegava, não obstante, que a medida era necessária para viabilizar a união aduaneira que o país conformava com a CE e que, portanto, encontraria respaldo nas regras da OMC. A Índia, a seu turno, argumentava que as regras do regime, ainda que previssem a coexistência de blocos regionais com o sistema multilateral, não autorizavam as medidas em questão.

b) Argumentos centrais das partes

Em síntese, a Índia defendeu que as cotas aplicadas pela Turquia aos produtos têxteis e de vestuário indianos eram incompatíveis com as previsões do GATT-1994 que proibem restrições quantitativas ao comércio¹¹². A Turquia, que não contestou a existência de barreiras à importação de têxteis, fundamentou sua defesa no artigo XXIV do GATT-1994. Ou seja, alegou que, embora a rigor incompatíveis com as previsões do regime que proibem restrições quantitativas ao comércio, as cotas em questão seriam juridicamente possíveis porque respaldadas no dispositivo do GATT que, grosso modo, prevê que suas regras não devem obstar a constituição de acordos regionais de comércio por parte de seus membros.

Segundo a Índia, o artigo XXIV do GATT não autoriza que os países que formem uma união aduaneira imponham, por isso, restrições quantitativas a terceiros países membros da OMC. De

¹¹¹ Uma fórmula padrão foi proposta para o cálculo das cotas em relação a todos os terceiros países.

¹¹² A Índia fundamentou seu pleno nos artigos XI (eliminação geral de restrições quantitativas) e XIII (não-discriminação na aplicação de restrições quantitativas) do GATT-1994 e no artigo 2.4 do Acordo sobre Têxteis e Vestuário (que trata da proibição de novas restrições ao comércio no setor). Este Acordo não se encontra mais em vigor.

acordo com a Índia, o único princípio que poderia ser flexibilizado para a formação do ARC seria o da cláusula da nação mais favorecida. Em última instância, dessa forma, flexibilizar a cláusula da nação mais favorecida seria necessário para a conformação de um arranjo regional, ao passo em que a imposição de novas restrições quantitativas a terceiros mercados não seria medida necessária para a formação de uma união aduaneira e, portanto, não deveria ser autorizada mesmo àqueles que desejassem se engajar em um processo de integração regional. Alegou a Índia que o artigo XXIV não poderia servir de carta-branca para permitir uma suspensão das obrigações que os membros da OMC assumiram com seu marco normativo¹¹³.

De acordo com a Índia, o argumento turco de que o alinhamento com as políticas de comércio exterior européias seria algo mandatário não seria procedente. O dispositivo da OMC confere alguma flexibilidade a seus membros que participam de uniões aduaneiras, prevendo a harmonização de *substancialmente toda* a política em relação a terceiros países, o que não significa 100% de harmonização. E, ademais, se há formas menos restritivas ao comércio de terceiros países para se proceder a essa harmonização, que se utilize essa alternativa, evitando que o bloco crie novos obstáculos ao comércio onde antes não havia¹¹⁴.

Por sua vez, em síntese, a Turquia alegou que o artigo XXIV reconhece que os membros da OMC têm o direito de formar uniões aduaneiras e que, respeitados os parâmetros do artigo, esses membros têm a prerrogativa de adotar medidas que, de outra maneira, seriam incompatíveis com o GATT. Para a Turquia, o artigo XXIV não autorizaria os membros a descumprirem apenas a cláusula da nação mais favorecida, mas todas as medidas que fossem necessárias para formar a união aduaneira¹¹⁵.

A Turquia alegou que o regime de comércio criado após a conformação da união aduaneira era menos restritivo ao comércio com terceiros Estados que o existente antes do bloco, situação que levaria ao cumprimento do requisito definido no artigo XXIV:5(a)¹¹⁶. A união aduaneira, assim, teria sido constituída a partir dos princípios norteadores do GATT a esse respeito, à medida

¹¹³ Caso se entendesse que o artigo XXIV do GATT permite que os países desrespeitem a proibição de imporem cotas ao comércio, a Índia então alegava subsidiariamente que a harmonização imediata das restrições aos têxteis entre a Turquia e a CE seria desnecessária porque (i) a CE e a Turquia estavam aplicando impostos de importação e regulações distintas em relação a vários setores e parceiros comerciais e (ii) em todas as áreas em que os impostos de importação e as regulações de comércio eram distintos, a CE e a Turquia puderam implementar controle de fronteira hábil a garantir que apenas produtos de origem européia e turca fossem beneficiados pelo regime preferencial estabelecido pelo acordo comercial CE-Turquia. Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 5.1-5.3.

¹¹⁴ A Índia também levantou o argumento de que o acordo concluído entre a CE e a Turquia estabelece a constituição de uma união aduaneira no futuro e que, portanto, não seria regulado pelas previsões do artigo XXVI que tratam de uniões aduaneiras completas, de maneira que essas normas não poderiam ser acionadas para justificar as restrições. No máximo, segundo a Índia, o processo poderia ser considerado uma união aduaneira em formação e, a partir disso, a exigência de convergência da política comercial em relação a terceiros países precisaria ser ainda mais flexibilizada e não poderia justificar o argumento turco de que o país foi obrigado a adotar as cotas.

¹¹⁵ A Turquia sustentou esse argumento no *caput* do artigo XXIV:5, que prevê que “*the provisions of this Agreement shall not prevent (...)’ a formação de uniões aduaneiras ou zonas de livre-comércio*”. Ou seja, o artigo menciona, no plural, que as previsões do GATT não devem impedir os arranjos regionais, o que corroboraria o entendimento de que outras previsões do GATT, além do artigo I, poderiam ser excepcionadas para viabilizar o bloco regional.

¹¹⁶ No trecho relevante, o artigo XXIV:5(a) estabelece que “*duties and other regulations of commerce (...) shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union (...)*” (destacou-se).

que sua criação não apenas eliminou barreiras ao comércio entre os países participantes do bloco, mas também resultou em regras mais favoráveis a terceiros países.

Para justificar a definição de cotas à importação de têxteis, a Turquia constrói a seguinte argumentação. As exportações de têxteis da Turquia para a CE correspondiam a mais de 40% do total das exportações de produtos industrializados da Turquia para o bloco. Se têxteis e vestuário fossem excluídos da união aduaneira entre a Turquia e a União Européia, o acordo não cumpriria o requisito de cobrir *substantially all the trade* entre os membros e, portanto, não seria juridicamente viável diante do artigo XXIV:8(a)(i).

Do mesmo modo, o artigo XXIV:8(a)(ii) prevê que os membros de uma união aduaneira adotem *substantially the same duties and other regulations of commerce* em relação a terceiros mercados. Assim, a aplicação de cotas sobre têxteis pela Turquia, com vistas a alinhar sua política de comércio exterior nesse setor em relação às práticas européias, seria uma exigência (*requirement*) tanto da CE, que aplicava as cotas, bem como do próprio artigo XXIV.

Segundo os turcos, a adoção das cotas era tecnicamente necessária para evitar a chamada triangulação (ou *circumvention*). Nesse caso, a triangulação se operaria da seguinte forma: para se aproveitar do fim do imposto de importação e das cotas para a importação de produtos têxteis turcos pela CE, produtores de outros países poderiam fazer seus produtos ingressarem no mercado turco (até então livre de cotas) para que posteriormente fossem re-exportados para a CE, beneficiando-se do regime mais favorável definido a partir da união aduaneira entre a Turquia e a CE. Com isso, produtos originários de terceiros países poderiam contornar (*circumvent*) as barreiras definidas pelo mercado da CE, à medida que sua comercialização pudesse ser triangulada pela Turquia.

É interessante registrar que a Turquia alegou que, no exame deste contencioso, o painel não poderia se substituir ao CRTA, que por sua vez ainda não havia finalizado a avaliação sobre a compatibilidade do acordo CE-Turquia com o artigo XXIV. A esse respeito, a Índia expressou que não estava questionando a compatibilidade do acordo com o artigo XXIV, mas que sua demanda limitava-se ao argumento de que a Turquia não teria o direito de adotar restrições quantitativas à importação de têxteis em função dessa união aduaneira¹¹⁷.

A tese central da Turquia parece estar baseada sobretudo na racionalidade econômica, que apenas em algum grau se reflete na letra do GATT. Segundo a Turquia, não importava que o país tivesse adotado uma nova barreira ao comércio para viabilizar uma união aduaneira se, no balanço, esse ARC tivesse facilitado o acesso que terceiros países tinham aos mercados daqueles que vieram a formar o bloco. Importava, segundo os turcos, que no cômputo geral o novo regime não tivesse prejudicado os membros do sistema multilateral de comércio. Isso, de fato,

¹¹⁷ Vide Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.31. Assim se manifestou o painel sobre o assunto: "We note that, at least initially, both parties argued explicitly that the Panel should not assess the compatibility of the Turkey-EC regional trade agreement with the provisions of Article XXIV. In its second submission, however, Turkey argues that the Panel cannot assess the WTO compatibility of any specific measure adopted in the context of the formation of a regional trade agreement, separately and in isolation from an assessment of the overall compatibility of this regional trade agreement with Article XXIV of GATT".

é necessário para que o arranjo regional seja considerado compatível com as normas da OMC – mas não é suficiente, como se verá pela avaliação do painel e do OAP resumidas abaixo.

c) Decisão do painel e do Órgão de Apelação

Diante dos argumentos apresentados pelas partes, o painel procedeu ao exame do caso a partir de três etapas: (i) o painel deveria avaliar se o sistema de solução de controvérsias da OMC poderia examinar medidas tomadas por um membro por ocasião da formação de uma união aduaneira de que participe; (ii) em caso afirmativo, o painel então deveria avaliar em que medida estaria autorizado ou necessitaria avaliar a compatibilidade geral da união aduaneira em questão com as normas da OMC; (iii) finalmente, o painel deveria determinar se o artigo XXIV autorizaria um membro a adotar uma medida com a questionada.

O painel então iniciou o exame pelo primeiro ponto, a saber, se poderia julgar a compatibilidade de medidas que tenham sido tomadas pelos membros da OMC por ocasião da formação de uniões aduaneiras. Chegou-se à conclusão de que o exame seria possível sobretudo a partir do parágrafo 12 do Entendimento sobre o Artigo XXIV, que define que as normas relativas a solução de controvérsias podem ser invocadas com respeito a qualquer questão decorrente da aplicação das previsões do artigo XXIV relativas a acordos regionais.

Passou-se então ao segundo ponto levantado pelo painel na sua estrutura de análise do caso (ponto esse de implicações sistêmicas significativas para o tema), que diz respeito à necessidade / possibilidade de o painel avaliar a compatibilidade geral do acordo regional com as normas da OMC para então examinar se a medida específica que foi questionada é consistente com o regime. A esse respeito, convém transcrever trecho da decisão do painel:

(...) we note that the Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) has been established, *inter alia*, to assess the GATT/WTO compatibility of regional trade agreements entered into by Members, a very complex undertaking which involves considerations by the CRTA, from the economic, legal, and political perspectives of different Members, of the numerous facets of a regional trade agreement in relation to the provisions of the WTO. It appears to us that the issue of regarding the GATT/WTO compatibility of a customs union, as such, is generally a matter for the CRTA since, as noted above, it involves a broad of multilateral assessment of any such custom union, i.e. a matter which concerns the WTO membership as a whole¹¹⁸.

Nesse cenário, o painel constatou que existe alguma margem para que os painéis avaliem, diante de um caso concreto, apenas os argumentos que considerarem relevantes para a resolução da disputa entre as partes. Dessa forma, finalizou a discussão com o argumento de que, no caso em exame, para avaliar o pedido da Índia, não seria necessário examinar a compatibilidade do

¹¹⁸ Tuquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.52 (notas de rodapé omitidas).

acordo CE-Turquia com o artigo XXIV do GATT como tal¹¹⁹. Este entendimento – antecipa-se – foi reformado pelo OAP.

Assim, o painel concluiu a exposição sobre a lógica da avaliação do contencioso observando que sua análise se limitaria à questão de saber se, neste caso, por ocasião da formação da união aduaneira Turquia-EC, a Turquia estaria autorizada a adotar restrições quantitativas às importações de um terceiro país, que a rigor seriam incompatíveis com a OMC, aceitando como pressuposto que a união aduaneira em questão é compatível com o artigo XXIV do GATT-1994¹²⁰.

É interessante observar que consta do relatório do painel que “[w]e note that the wording of Article XXIV is of sub-optimal clarity and has been the object of various, sometimes opposing, views among individual contracting parties and Members and in the literature”¹²¹. A despeito das dificuldades relacionadas à redação do artigo XXIV, o painel teve de avaliar seus trechos relevantes: o artigo XXIV:5 e XXIV:8.

O painel, com efeito, adotou uma lógica um tanto linear no tratamento do tema: avaliou se havia algo, em cada um dos parágrafos relevantes do artigo XXIV, que autorizaria a Turquia a adotar essas cotas. O painel aparentemente não percebeu o artigo XXIV:8 como um dispositivo conceitual, que define no que consiste uma união aduaneira (ou uma zona de livre-comércio), e o XXIV:5 como o dispositivo que define os requisitos de compatibilidade entre as normas da OMC e os arranjos que tenham se enquadrado na definição do parágrafo 8. Essa lógica, que pareceria mais adequada (conforme se expôs anteriormente), não foi adotada pelo painel.

Assim, o método linear empregado pelo painel o fez buscar em cada um dos dispositivos algo que eventualmente autorizasse a Turquia a adotar as cotas em questão. Não tendo encontrado essa permissão, decidiu que as medidas turcas eram incompatíveis com as regras da OMC.

De modo geral, pode-se afirmar que a análise empreendida pelo painel, caso fosse mantida pelo OAP, faria difícil o emprego bem-sucedido da exceção do artigo XXIV. O painel buscou no parágrafo 5 ou no 8 se haveria algo que autorizasse uma medida adotada em função de um bloco regional, quando, na verdade, a autorização (qualificada pelos parágrafos) está definida no *caput* do artigo 5, que diz que nada no acordo do GATT deve obstar o direito de os países formarem os blocos regionais. A autorização para o desvio das regras da OMC, naturalmente, depende do cumprimento dos quesitos definidos nos parágrafos. O painel não encontraria essa “autorização” nos parágrafos do

¹¹⁹ Particularmente quanto à possibilidade de avaliar a compatibilidade geral do acordo regional com as normas da OMC, o painel observou que, de acordo com precedente do Órgão de Apelação, incumbe ao painel examinar “medidas”, e que um acordo regional contém numerosas medidas, todas potencialmente sujeitas a avaliação pelo mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Concluiu então que “however, it is arguable that a customs union (or a free-trade area) as a whole would logically not be a “measure” as such, subject to challenge under the DSU [Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC]”. Sob o argumento da economia processual, o painel não avaliou o bloco por considerar isso desnecessário para a solução do caso. Ao final, o painel não deixa claro se estaria autorizado a avaliar a compatibilidade do bloco com o regime. E encerra o assunto com a seguinte passagem: “We consider that the question of whether panels have the jurisdiction to assess the overall compatibility of a customs union is not in any event an issue on which it is necessary for us to reach a decision in this case” (Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.52-9.55).

¹²⁰ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.55 (grifos no original).

¹²¹ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.97.

artigo XXIV, que definem os quesitos de compatibilidade do bloco com as normas do regime, e não enunciam propriamente o direito de formarem blocos regionais. Deve-se, contudo, reconhecer que a falta de ordem lógica da estrutura do artigo XXIV permite leituras como essa feita pelo painel – mas que, note-se, acabou sendo reformada pelo OAP.

Basicamente os seguintes argumentos foram empregados pelo painel para rechaçar as pretensões turcas. O requisito de adotar “*substantially the same duties and other regulations of commerce*” é algo reconhecidamente nebuloso. A despeito disso, o painel concluiu que esse dispositivo garante alguma flexibilidade aos membros da união aduaneira, que não os obriga a um alinhamento automático a política de um outro membro¹²² (especialmente se a política desse membro é mais restritiva ao comércio internacional que a sua própria).

Dois aspectos foram centrais na argumentação do painel a esse respeito. O primeiro chama atenção para o fato de que a importação dos produtos têxteis em questão correspondia a tão-somente 4,5% das importações totais da Turquia. Diante de um volume tão baixo de comércio, o painel não se convenceu do argumento de que as cotas eram necessárias para a Turquia adotassem *substancialmente as mesmas práticas em relação à CE*¹²³.

O segundo ponto importante para o convencimento do painel refere-se ao fato de que em outros temas relevantes não houve alinhamento entre as práticas turcas e europeias. No setor siderúrgico, no setor de couro e calçados, em 290 produtos industriais “sensíveis”, nas práticas antidumping e nas medidas compensatórias, por exemplo, não houve harmonização entre as práticas turcas e as europeias. Ademais, todo o setor agrícola foi excluído da união aduaneira entre Turquia e CE. Isso de fato corroboraria o entendimento de que existe flexibilidade na convergência de políticas em relação a terceiros mercados, e que a Turquia não estaria *obrigada* pelo dispositivo do GATT a reproduzir a forma como os europeus se relacionam com terceiros mercados.

Além disso, a Decisão 1/95, objeto do litígio, previa que a CE continuaria a aplicar seu sistema de certificação de origem caso a Turquia não lograsse obter acordo para restringir suas importações de têxteis provenientes de terceiros países¹²⁴. Ou seja, em última instância, a própria Decisão 1/95 sugeria que regras de origem seriam suficientes para evitar a triangulação temida pelos europeus.

Não há dúvidas, contudo, de que a forma de controle via regras de origem é bastante mais complexa e custosa que a simples restrição das importações pela Turquia. Além disso, caso se impusesse verificação de origem na fronteira europeia, o ônus operacional do controle acabaria recaindo sobre os europeus. Entretanto, pela forma como se procedeu, o custo – sobretudo o político – da medida recaiu sobre a Turquia. Pode-se inclusive especular sobre a pressão europeia para que a Turquia agisse dessa maneira, facilitando para a UE o controle de fronteira de produtos têxteis provenientes (mas não necessariamente originários) da Turquia. Um argumento dessa natureza,

¹²² Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.148.

¹²³ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.153.

¹²⁴ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.152.

contudo, não eximiria a Turquia de suas responsabilidades perante da OMC e nem foi cogitado no contencioso.

Pela forma como foi fundamentada a decisão, pode-se perceber como o painel conduziu a argumentação para a questão de haver (ou não) outra alternativa menos restritiva ao comércio, que fosse ao mesmo tempo capaz de viabilizar a união aduaneira e de evitar o problema de triangulação. Muito embora os europeus não tenham participado do caso, o painel formulou questões à CE, que foram respondidas. A primeira questão levantada pelo painel dizia respeito justamente a se CE e Turquia teriam buscado medidas alternativas às cotas, evitando prejuízo para terceiros Estados¹²⁵.

Em resposta formulada ao painel, alegaram os europeus que o emprego de regras de origem que beneficiassem as exportações turcas teria sido uma exceção ao princípio da livre-circulação de bens dentro da união aduaneira e teria exigido “the maintenance of customs and border checks within the customs union designed to ensure that Turkey would not become a transit point of goods in circumvention of the Community’s quota system arising from Turkey’s adoption of the Community’s rates of tariffs etc”¹²⁶.

Pela análise do painel, depreende-se que uma alegada facilidade operacional na implementação da união aduaneira não poderia servir para que se optasse por uma medida onerosa ao comércio internacional; não poderia justificar a criação de obstáculos às exportações de terceiros¹²⁷. Nessa base, foi sendo desconstituído o argumento turco de que as cotas eram necessárias para a conformação da união aduaneira.

É curioso constatar que, por ocasião de alargamentos do bloco europeu, os novos membros do grupo passaram a adotar restrições quantitativas ao comércio de forma a alinhar sua política de comércio exterior à do bloco. Isso havia ocorrido na acessão de 1973 (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido), na de 1981 (Grécia), na de 1986 (Portugal e Espanha) e na de 1995 (Áustria, Finlândia e Suécia)¹²⁸. De toda forma, em nenhum desses casos anteriores a adoção de cotas foi levada à apreciação do sistema de solução de controvérsias do GATT. Entretanto, o fato de cotas terem sido adotadas nesse cenário – e não contestadas – não significa que elas passaram a ser consideradas juridicamente viáveis frente ao sistema.

¹²⁵ Em particular, o painel questionou: “Did the parties consider using rules of origin to ensure that only Turkish exports of textile and clothing products to the EC would benefit from the preferential market access treatment to the EC market as envisaged in the customs union? Was any consideration given to the use of a provision similar to that of Article 115 of the EC Treaty which has effectively been used amongst EC members states for many years before the completion of the EC single market?”. Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 4.1.

¹²⁶ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 4.3.

¹²⁷ Registrou o painel, ademais, que nas áreas em que o imposto de importação ou outras regulações para terceiros ainda eram distintas, a CE e a Turquia foram capazes de implementar controle de fronteira para garantir que apenas os produtos turcos recebessem tratamento preferencial, conforme se notou acima.

¹²⁸ Vale contudo notar que esse fato motivou manifestação de alguns membros do GATT nos Grupos de Trabalho incumbidos de avaliar os processos, que alegaram que a prática contrariava o regime estabelecidos (há referências expressas à questão das cotas nos relatórios de exame de acessão da Grécia e de Portugal e Espanha). GATT. *Report of the Working Party on the Accession of Greece to the European Communities*, adopted on 9 March 1983, BISD S30/169, p. 186. GATT. *Report of the Working Party on the Accession of Portugal and Spain to the European Communities*, adopted on 19-20 October 1988, BISD 35S/293, p. 315.

O painel, em suas conclusões, destacou que não procedeu ao exame da compatibilidade geral do acordo regional em questão com as regras da OMC, porque isso não seria necessário para a resolução do caso e também porque não foi solicitado pelas partes para que fizesse essa avaliação¹²⁹. Em síntese, decidiu o painel que o artigo XXIV não autorizaria a Turquia a violar obrigações das OMC além da cláusula da nação mais favorecida – numa análise bastante rigorosa do escopo da exceção do artigo XXIV. Assim, concluiu o painel que as restrições quantitativas sobre produtos têxteis definidas pela Turquia eram incompatíveis com as regras da OMC e que o artigo XXIV não teria o poder de torná-las juridicamente possíveis.

Convém fazer uma referência à discussão que ocorreu neste contencioso a respeito de ônus da prova relativo ao artigo XXIV. Em suma, o debate sobre esse tema pode ser sintetizado da seguinte forma: caberia à Turquia comprovar que sua medida encontrava respaldo no artigo XXIV? Ou diferentemente, diante da existência da união aduaneira envolvendo a Turquia, caberia à Índia comprovar que as cotas não poderiam ser empregadas, a despeito disso?

Em decisão mantida pelo OAP, o painel resgatou a regra geral sobre ônus da prova na OMC, segundo a qual a parte que alega estar coberta por uma exceção ou constrói uma *affirmative defense* deve comprovar que as condições para isso estão presentes. No caso concreto, a Índia alegou que as cotas turcas violavam dispositivos do GATT. A Turquia, que não negou a existência das cotas, argumentou, numa “defesa afirmativa”, que estaria respaldada pelo artigo XXIV. Restou claro, a partir dessa construção, que caberia à Turquia comprovar que de fato preenchia as condições do artigo XXIV, podendo, assim, usufruir da exceção nele contida¹³⁰.

Em grau de apelação, a Turquia questionou a interpretação dada pelo painel ao artigo XXIV, que em sua leitura teria feito uma análise muito restritiva do escopo desse dispositivo. O OAP confirmou o entendimento do painel que de as restrições quantitativas definidas pela Turquia eram incompatíveis com as normas da OMC e que não podiam ser justificadas pelo artigo XXIV. Os fundamentos empregados pelo OAP para embasar seu entendimento, contudo, foram distintos dos usados pelo painel, e portanto lançaram novas luzes a respeito da compreensão do sistema de solução de controvérsias da OMC sobre o artigo XXIV.

É importante sobretudo registrar que o OAP reformou o entendimento do painel sobre a necessidade de se avaliar a compatibilidade geral de um acordo regional de comércio com as regras da OMC, para que então se julgue se uma medida em particular é justificada pelo artigo XXIV. Para o painel, esse exame geral não seria necessário (ou pelo menos não teria sido no caso em exame). Segundo o OAP, é necessário primeiramente avaliar se a união aduaneira (ou a zona de livre-comércio) preenche os requisitos gerais definidos pelo artigo XXIV, para então examinar a medida que é objeto da controvérsia.

Sob o ponto de vista sistêmico, a decisão do OAP traz implicações bastante relevantes para a compreensão do artigo XXIV. Vejam-se os detalhes.

¹²⁹ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.208.

¹³⁰ Turquia-têxteis, WT/DS34/R, par. 9.57-59. Vide Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 45.

Segundo o OAP, o parágrafo 5 do artigo XXIV seria a referência central para a solução desse contencioso. O *caput* do dispositivo prevê que:

Accordingly, the provisions of the Agreement *shall not prevent*, as between the territories of contracting parties, *the formation of a customs union (...)*; Provided that: (...) [destaques feitos pelo próprio OAP]

Com base nessa redação, o OAP entendeu que as previsões do GATT “não devem fazer impossível” (*shall not prevent*) a formação de uma união aduaneira. Ou seja, em última instância, seriam aceitáveis apenas as medidas incompatíveis com o GATT que fossem indispensáveis para a constituição do acordo regional. Esta conclusão está certamente entre os aspectos mais importantes da decisão deste contencioso.

Nas palavras do OAP:

This wording indicates that Article XXIV can justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions only if the measure is introduced upon the formation of a customs union, and only to the extent that the formation of the customs union would be prevented if the introduction of the measure were not allowed¹³¹.

Assim, o OAP decidiu que o artigo XXIV pode justificar uma medida incompatível com outras previsões do GATT quando duas condições estiverem atendidas:

- (i) Primeiramente, a parte que pretende se beneficiar dessa exceção precisa demonstrar que a medida questionada foi adotada por ocasião da formação de uma união aduaneira que cumpra os quesitos do artigo XXIV itens 8 e 5¹³² e
- (ii) A parte deve demonstrar que a formação da união aduaneira teria sido obstada (*prevented*) se não lhe fosse permitido adotar a medida em questão.

Assim, segundo o OAP, um painel que se defronte com uma defesa baseada no artigo XXIV deve inicialmente determinar se existe uma união aduaneira, tal como definida no artigo XXIV:8 e 5. Aí então é que deve verificar se a formação dessa união aduaneira teria sido obstada sem a medida “ilegal” (ou seja, deve avaliar se a medida é de fato necessária para a formação da união aduaneira)¹³³. Segundo a decisão final do caso: “in other words, it may not always be possible to

¹³¹ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 46.

¹³² Numa análise cuidadosa desta decisão do OAP, Marceau e Reiman desmembram este ponto em dois quesitos distintos, o que, de fato, parece fazer sentido. Assim, as autoras destacam que, além de o bloco ter que respeitar o parágrafos 5 e 8, a medida questionada deve ser sido adotada “upon the formation” do bloco, nas palavras do OAP (ou seja, como notam, isso significaria que “they cannot be adopted after the creation or the completion of the RTA”). Aqui, contudo, mantém-se a estrutura da análise apresentada pelo próprio OAP. Vide MARCEAU, Gabrielle; REIMAN, Cornelis. When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO? Legal Issues of Economic Integration, v. 28, n. 03, 2001, p. 313.

¹³³ Vale insistir na maneira como o OAP percebeu a relação entre o parágrafo 5 e 8 do artigo XXIV, para que daí extraísse esses dois quesitos acima indicados. O *caput* do artigo XXIV:5 faz referência à “formação de uma união aduaneira”. Portanto, qualquer medida incompatível com o GATT que pretender ser justificada pelo artigo XXIV depende da comprovação da existência da união aduaneira, o que deve ser feito via parágrafos 5 e 8 do artigo. Apenas então é que se verificaria, em função do *caput* do artigo XXIV:5 (*shall not prevent*), se a união aduaneira teria sido inviabilizada se não fosse a medida específica em análise. Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 58-59.

determine whether not applying a measure would prevent the formation of a customs union without first determining whether there *is* a customs union”¹³⁴.

Feitas essas considerações de caráter geral, o OAP voltou-se ao contencioso em questão e verificou que o painel partira do pressuposto que havia entre a CE e a Turquia uma união aduaneira e então dedicara-se apenas ao segundo dos dois quesitos que posteriormente foram definidos pelo painel. Ou seja, o painel não avaliou se, de fato, havia uma união aduaneira entre a CE e a Turquia, tal como definida no artigo XXIV – o que para o OAP seria necessário para a Turquia acionar com sucesso a exceção prevista no artigo.

O OAP, então, ao constatar que não se apelou do entendimento do painel de que havia de fato uma união aduaneira, decidiu que não iria examinar essa questão (que estaria, assim, fora de sua competência)¹³⁵. Dessa forma, em última instância, o OAP sustentou que é necessário avaliar a compatibilidade geral do ARC com o artigo XXIV do GATT, mas acabou por não o fazer neste caso, tampouco por oferecer parâmetros a respeito da forma pela qual essa avaliação teria de ser feita (com base nos limites definidos pelo seu mandato).

Um comentário breve a respeito dessa questão parece interessante e ilustra como o OAP esquivou-se das questões espinhosas relativas à avaliação de ARCs com as normas do GATT. Como se sabe a expressão “*substantially all the trade*”, central para o artigo XXIV do GATT, é das mais polêmicas de toda a normativa da OMC. O OAP conclui que os painéis futuros devem avaliar se estão diante de ARC tal como definido pelo artigo XXIV, quando ele for empregado como argumento de defesa. Para isso, os painéis terão invariavelmente que decidir se o ARC em exame cobre ou não *substantially all the trade* entre seus membros, expressão cujo conteúdo nunca pôde ser elucidado pelos membros do GATT/OMC nesses mais de cinquenta anos de funcionamento do regime.

Apesar de dizer que esse exame deve ser feito, o OAP apenas indica que está claro que “*substantially all the trade is not the same as all the trade, and also that substantially all the trade is something considerably more than merely some of the trade*”¹³⁶. Ou seja, o OAP não contribuiu exatamente para elucidar a expressão.

De modo similar, pouco o OAP disse a respeito do quesito de comércio externo do bloco. Apenas constatou que a adoção de *substantially the same* tratamento em relação aos que não fazem parte do bloco não significa que os membros da união aduaneira tenham que adotar as mesmas (*the same*) tarifas e outras regulações comerciais para terceiros, no entendimento de que *substantially the same* não é igual a *the same*¹³⁷.

A lógica de argumentação estruturada pelo OAP esvaziou substancialmente a defesa turca, baseada de forma significativa no argumento do “*overall assessment*” / “*on the whole*”. Explica-se: segundo o entendimento turco, o artigo XXIV admite que os membros de uma união aduaneira adotem restrições ao comércio por ocasião da criação do ARC, desde que, *no balanço final*, esse

¹³⁴ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 59, itálico no original.

¹³⁵ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 60.

¹³⁶ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 48.

¹³⁷ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 48.

bloco regional não crie um regime mais prejudicial a terceiros países que o existente antes da criação do bloco. Segundo a Turquia, a união aduaneira que conformou com os europeus implicava, no geral, uma abertura desses mercados a terceiros países e, por isso, a medida restritiva adota seria juridicamente possível.

Para o OAP, essa questão levantada pela Turquia relaciona-se com a existência ou não de uma união aduaneira compatível com os quesitos do parágrafo 5 e 8 do artigo XXIV. Ou seja, trata-se do primeiro item do “teste” criado pelo OAP. E, na verdade, o OAP tomou como dadas a existência dessa união aduaneira e sua compatibilidade com o regime.

Concentrou-se o OAP na necessidade da medida incompatível com as regras do GATT para que fosse constituído o bloco (segundo item do “teste”). A argumentação da Turquia, a esse respeito, limitava-se a argüir que lhe era exigido o alinhamento às práticas européias sobre importação de têxteis de terceiros mercados. Quando se verificou que para vários outros temas a Turquia manteve políticas de comércio exterior distintas das européias, o argumento turco perdeu força. Igualmente, quando se constatou que apenas 4,5% das importações turcas eram dos têxteis em disputa, esvaziou-se o argumento de que a medida era necessária para que a Turquia adotasse substancialmente as mesmas práticas da UE em relação a terceiros. A constatação de que regras de origem poderiam solucionar as dificuldades que supostamente motivaram as cotas fez o argumento turco ainda mais frágil.

De toda maneira, interessa por ora registrar que a lógica de argumentação da Turquia, baseada no fato de que a união aduaneira, ao final, teria favorecido a liberalização do comércio internacional de pouco adiantou diante do entendimento do OAP de que deveria avaliar se a adoção cotas seria indispensável para a constituição do acordo regional em questão.

O teste econômico definido pelo OAP a respeito do artigo XXIV, assim, mostrou-se mais rigoroso que alguns poderiam pensar. Não basta que o ARC seja compatível com as regras do artigo XXIV para que as medidas adotadas em seu contexto sejam aceitas pelo regime. Mesmo que se entenda que o bloco esteja de acordo com as regras da OMC, uma medida específica só poderá ser adotada se o país que a emprega comprovar que a constituição do ARC teria sido obstada se não pudesse implementar a medida contestada. Diante disso, a conclusão do OAP reduz substancialmente as possibilidades de que um país construa uma argumentação bem-sucedida com base nesse dispositivo frente ao sistema de solução de controvérsias da OMC.

Neste contencioso em particular e especificamente em relação ao segundo quesito (necessidade da medida incompatível com o GATT), o OAP, seguindo orientação trilhada pelo painel, concluiu que havia alternativas disponíveis para a Turquia cumprir o requisito de adotar substancialmente as mesmas políticas em relação a terceiros países, sem que para isso empregasse novas restrições ao comércio desses membros da OMC. Novamente acompanhando entendimento do painel, o OAP faz referência a regras de origem como instrumento eficaz para garantir o objetivo turco, mas menos restritivo ao comércio internacional que as cotas adotadas¹³⁸.

¹³⁸ Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 62.

Convém fazer um breve resgate da discussão sobre necessidade nas regras e na jurisprudência do GATT/OMC, uma vez que isso tende a ser relevante em contenciosos futuros envolvendo o artigo XXIV. A construção da doutrina da necessidade da OMC fez-se a partir do artigo XX do GATT-1994. Esse dispositivo prevê a possibilidade de se descumprirem as regras do GATT para garantir a defesa de objetivos previstos no dispositivo. Entre esses objetivos estão, por exemplo, a proteção da vida e da saúde humana, e a preservação de recursos naturais esgotáveis. Para que possa se beneficiar dessa exceção, o país, contudo, não pode adotar uma medida que cause obstáculo *desnecessário* ao comércio internacional. A *necessidade*, assim, foi objeto ampla reflexão ao longo do tempo, especialmente porque o artigo XX foi por várias vezes tema de discussão no sistema de solução de controvérsias tanto do GATT como da OMC.

É interessante notar como a “necessidade da medida”, exigida pelo OAP no contexto do artigo XXIV, remete ao conceito de “necessidade” que foi construído a partir do artigo XX do GATT. Com base na jurisprudência do GATT/OMC, a exceção do artigo XX só pode ser legitimamente adotada pelo membro que, para garantir os fins do dispositivo (proteção da saúde etc.), opte pela medida que seja, em última instância, a menos restritiva ao comércio internacional (ou menos incompatível com as regras do regime)¹³⁹.

Há, portanto, nítida semelhança na construção do argumento sobre os limites do emprego das exceções previstas no artigo XX e no XXIV. Em ambos os casos, é indispensável que a medida, que de outra maneira seria incompatível com o regime, seja necessária para a obtenção do propósito assegurado pela exceção (em um caso, a proteção da vida, saúde etc., e na outra situação a constituição de um acordo regional de comércio)¹⁴⁰.

Evidentemente, quanto ao artigo XX esse entendimento foi confirmado em vários julgamentos. A respeito do artigo XXIV, o contencioso Turquia-têxteis é o primeiro em que se constrói essa argumentação, que nitidamente se apóia no entendimento existente sobre o artigo XX¹⁴¹. Sinal de que essa associação é verdadeira está no fato de que, também no caso Turquia-têxteis, o sistema buscou identificar (como fez nos contenciosos do artigo XX) quais seriam as medidas alternativas, razoavelmente disponíveis, que o Estado poderia empregar para garantir seus objetivos legítimos mas que, ao mesmo tempo, causassem menos restrições ao comércio internacional. Como observado, tanto o painel quanto o OAP insistiram que a adoção de regras de origem seria instrumento capaz de garantir a formação da união aduaneira e, simultaneamente, causaria menos limitação ao comércio internacional (ademais de ser ferramenta lícita).

¹³⁹ Vide Tailândia – cigarros, BISD 37S/200, par. 75 (no âmbito da OMC). Vide também Estados Unidos – seção 335, BISD 36S/345, par. 5.26 (na esfera do GATT, caso em que pela primeira vez se elaborou esse entendimento sobre a necessidade).

¹⁴⁰ Em ambas os cenários, o entendimento do sistema de solução de controvérsias da OMC parece ser o de que a medida é necessária se não houver outra alternativa, menos incompatível com as regras ou menos restritiva ao comércio internacional, que seja capaz de garantir que o Estado exerça seus direitos previstos no GATT-1994 (seja no artigo XX, seja no XXIV).

¹⁴¹ Pauwelyn, por exemplo, critica a decisão do OAP e, em particular, a criação de um “teste de necessidade” para o artigo XXIV, sem fundamento claro, fazendo muito mais difícil o emprego desse artigo. Segundo o autor, “the Appellate Body requirements for Article XXIV justification are supported by neither the text nor the spirit of Article XXIV. They ought to be overturned”. PAUWELYN, Joost. The puzzle of WTO safeguards and regional trade agreements. *Journal of International Economic Law*, v. 07, n. 01, 2004, p. 141.

É interessante notar que o OAP, de fato, faz uma análise bastante objetiva da necessidade da medida para a constituição da união aduaneira. Em tese, a adoção de regras de origem resolveria o problema que supostamente motivou a adoção de cotas pela Turquia. E o emprego de regras de origem é lícito no âmbito do comércio internacional, diferentemente das cotas empregadas pela Turquia. O que o OAP não cogita é se os europeus aceitariam essa possibilidade, que, apesar de teoricamente disponível, possivelmente transferiria à CE os custos operacionais e o ônus do controle de fronteira. Considerando que 40% das exportações de bens industriais turcos para a CE eram de têxteis, o volume do controle físico de mercadorias na fronteira não seria algo desprezível no universo do comércio coberto pelo acordo.

Em última instância, ainda que em tese regras de origem fossem uma alternativa viável, não se sabe se de fato essa opção estava disponível à Turquia; não se sabe que nível de resistência os europeus oporiam à união aduaneira com a Turquia se isso lhe implicasse a administração de um regime de regras de origem como esse que o OAP diz estar disponível à Turquia. Ainda que tecnicamente regras de origem pudessem resolver o problema da triangulação, na prática é possível que, por razões políticas, as cotas tenham sido “necessárias” para viabilizar o acordo regional.

Sob o ponto de vista sistêmico, uma reflexão pode ser feita a partir deste litígio sobre os limites dessa exceção ao regime prevista no artigo XXIV. Em outros termos, em função desse contencioso, pode-se afirmar que o artigo XXIV permite que um país descumpra qualquer dispositivo do GATT ou apenas a cláusula da nação mais favorecida, que por definição é incompatível com acordos preferenciais?

Esta importante questão a respeito da abrangência da exceção prevista no artigo XXIV não foi esclarecida em caráter definitivo pelo sistema de solução de controvérsias da OMC. O tema é tratado marginalmente no penúltimo parágrafo do relatório do OAP, em que consta “[w]e wish to point out that we make no finding on the issue of whether quantitative restrictions found to be inconsistent with Article XI and Article XIII of the GATT will ever be justified by article XXIV. We find only that the quantitative restrictions at issue in the appeal in this case were not so justified. Likewise, we make no finding either on many other issues that may arise under Article XXIV. The resolution of those other issues must await another day”¹⁴².

De toda forma, pela íntegra da decisão do OAP, depreende-se que a exceção do artigo XXIV pode incluir outros dispositivos além da cláusula da nação mais favorecida. Para que se beneficie da exceção, contudo, o país, ademais de demonstrar que o ARC atende aos quesitos do artigo XXIV, deve comprovar que o desrespeito a essas outras regras do GATT seria necessário para a constituição do bloco.

A decisão do OAP foi adotada pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (em que todos os seus membros têm assento) em novembro de 1999. Em 2001 as partes chegaram a um consenso a respeito de como implementar a decisão¹⁴³.

¹⁴² Turquia-têxteis, WT/DS34/AB/R, par. 65 (grifo no original).

¹⁴³ Informações obtidas em: <www.wto.org>. Acesso em: 20 outubro 2006.

d) Implicações deste contencioso para o tratamento do regionalismo na OMC

Quando se pensa nas implicações deste contencioso para o tratamento do regionalismo no sistema multilateral de comércio, as seguintes considerações poderiam ser feitas:

- O OAP esboçou o que pode ser entendido como um teste do artigo XXIV. Para que uma medida adotada no contexto de um acordo regional possa ser considerada compatível com as regras da OMC ainda que, a rigor, viole alguma norma multilateral, é necessário que: (i) a medida tenha sido adotada por ocasião da formação da união aduaneira ou da zona de livre-comércio que respeitem os parâmetros do artigo XXIV e (ii) a medida seja necessária à formação do ARC. O OAP explora a questão da necessidade da medida e chega a uma conclusão rigorosa: é possível que se adote uma medida que de outra forma seria incompatível com as regras se, sem ela, os membros não pudessem estabelecer o ARC¹⁴⁴. Na verdade, são poucas aquelas medidas que, se não pudessem ser adotadas, obstarão a criação do bloco regional. Ou seja, a partir deste contencioso, tornou-se nitidamente mais difícil o desvio das regras da OMC sob o argumento do direito à formação de um bloco regional. Se não bastasse o ônus de comprovar que o bloco atende os quesitos do artigo XXIV, o país que pretender se socorrer do artigo deve ainda comprovar que, sem a medida em questão, não seria possível a formação do ARC.
- A partir do entendimento do OAP, os painéis devem avaliar se os blocos regionais atendem os quesitos do artigo XXIV do GATT quando o país demandado alegar esta exceção em sua defesa. O país que pretender justificar uma medida pelo artigo XXIV, assim, terá que demonstrar ao painel que o bloco regional atende os quesitos desse artigo. Muito embora o CRTA tenha a prerrogativa de examinar os ARCs, o OAP decidiu que, se um contencioso for apresentado a respeito deste tema, a análise de compatibilidade deve ser feita pelo painel. O OAP, contudo, não esclarece como os painéis devem proceder caso o CRTA tenha já feito uma análise conclusiva do bloco (sobre isso comentou-se na seção anterior deste Capítulo).

A decisão do OAP traz implicações importantes para o equilíbrio institucional na OMC, tanto no que diz respeito à atribuição de órgãos distintos, quanto no que atine ao balanço entre o que compete aos membros definirem (no caso, via CRTA e mesmo via negociações das regras) e aquilo que cabe aos painéis esclarecerem. Há evidentemente um risco decorrente de definir, via contenciosos, aquilo que os países não puderam esclarecer nas negociações para a definição e reforma das regras.

¹⁴⁴ Vale recordar que, segundo a lógica da “necessidade” empregada pelo OAP, sempre que houver uma medida alternativa menos restritiva ao comércio, razoavelmente disponível ao país membro e capaz de assegurar o mesmo objetivo legítimo, essa medida deverá ser empregada (sob pena de o quesito da necessidade não estar cumprido).

A dita ambigüidade construtiva, que foi necessária para que se chegasse a um consenso na adoção do artigo XXIV, agora dá margem para que essas regras sejam interpretadas em detrimento do entendimento que alguns membros do regime tenham a respeito delas. Serão os painéis esclarecendo as ambigüidades das normas adotadas, ao invés dos membros, que o fariam por meio de negociações e de resultados aceitáveis a todos – mas que, por outro lado, nunca foram possíveis.

Se, por um lado, o preenchimento de lacunas e a definição do conteúdo de normas pouco claras são atividades inerentes ao julgamento de casos concretos, por outro lado, a dependência excessiva dessa via “judicial” pode ser prejudicial à credibilidade e à legitimidade das normas do regime. Seria necessário, nesse sentido, que as negociações para o esclarecimento das normas e que o processo de avaliação “política” no CRTA apresentassem resultados concretos, fazendo contraponto à atuação do sistema de solução de controvérsias, em benefício da credibilidade e legitimidade do regime.

Ao final desta seção 3.3 faz-se uma avaliação geral da reação do sistema de solução de controvérsias do regime multilateral a respeito do tema do regionalismo.

4.3.2 Outros contenciosos relacionados a regionalismo

Além do contencioso Turquia-têxteis analisado acima, nenhum outro litígio da OMC enfrentou a fundo as questões que dizem respeito à relação entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. A despeito disso, alguns contenciosos tocam marginalmente o tema, e contribuem em alguma medida para que se tenha um entendimento mais completo a respeito do tratamento que o tema tem recebido no sistema de solução de controvérsias da Organização. Esses casos são Argentina-calçados, EUA-glúten, EUA-salvaguardas e Índia-SGP. Igualmente, houve no GATT três contenciosos cujas decisões finais não foram adotadas, mas que tratam do tema. Sobre esses casos, dedica-se uma breve nota.

Os comentários que seguem abaixo concentram-se tão-somente nos aspectos dos contenciosos que se relacionam com o tema desta tese. Ao privilegiar a questão do regionalismo, as análises propositadamente deixarão de tratar de temas que tenham sido relevantes para os litígios (que, como observado, relacionam-se tangencialmente com as questões que interessam a este estudo). Segue-se aqui a ordem cronológica das decisões, à medida que isso facilita o entendimento sobre a evolução do tema no sistema de solução de controvérsias do GATT/OMC¹⁴⁵.

a) O regionalismo nos contenciosos do GATT

Entre 1948 e 1994, em três oportunidades o regionalismo veio à tona em contenciosos levados ao frágil mecanismo de resolução de disputas do GATT. São as disputas: CEE-produtos cítricos, CEE-bananas I, CEE-bananas II. Nenhuma dessas decisões foi adotada e, portanto,

¹⁴⁵ Para se ter como referência, o caso Turquia-têxteis ocorreu antes do contencioso Argentina-salvaguardas, e foi o primeiro litígio levado à OMC que dizia respeito a ARCs.

vinculou juridicamente as partes no contencioso. Como se observou no Capítulo 01, no antigo regime do GATT era necessário o consenso entre suas Partes Contratantes para que a decisão de um painel fosse adotada. Isso não foi possível em nenhuma dessas situações e, assim, elas tampouco criam precedente legal para futuras disputas. Contudo, a fundamentação legal de painéis não adotados, conforme já decidiu o OAP da OMC, pode servir de orientação para casos futuros na Organização¹⁴⁶. Estes contenciosos, com efeito, constituem-se as primeiras referências a respeito da reação do regime multilateral aos blocos regionais, e acabaram se refletindo nas decisões seguintes da OMC.

O contencioso CEE-produtos cítricos, de 1986, decorre de longa discussão jurídica a respeito de acordos preferenciais estabelecidos pela CEE¹⁴⁷. Neste caso, estavam em questão acordos preferenciais que a CEE estabeleceu com países em desenvolvimento da bacia do Mediterrâneo. Os EUA vocalizavam suas críticas a esses acordos mediterrâneos de modo geral, e em particular demonstravam preocupação com o impacto sobre seu mercado de cítricos.

O fundamento legal da disputa era simples: como os acordos mediterrâneos estabeleciam preferências comerciais para alguns países e não atendiam aos requisitos do artigo XXIV, nada mais seriam que uma violação à cláusula da nação mais favorecida. Hudec nota que “the United States did not really expected to dismantle the entire network of Mediterranean trade agreements (...) The United States was asserting the legal claim primarily to add some negotiating leverage to its continuing demand for a further reduction in the MFN tariff on citrus. For the EC, however, the legal claim had to be taken at face value. If one citrus preference was GATT-illegal, so were all the other preferential tariff in all other Mediterranean trade agreements”¹⁴⁸.

De fato, o caso tinha alta sensibilidade política. Para a CEE, o painel era inadmissível, uma vez que os acordos preferenciais haviam sido notificados ao GATT conforme previsto e, nessa base, segundo os europeus, deveriam ser considerados juridicamente válidos e insuscetíveis de questionamento. Havia, igualmente, pressão dos países beneficiários dos acordos mediterrâneos, para que os EUA desistissem do contencioso¹⁴⁹.

Ao final, numa decisão considerada confusa e de “*poor legal writing*” pela literatura¹⁵⁰, o painel decidiu que não poderia avaliar a conformidade dos acordos mediterrâneos com o artigo XXIV, já que isso seria de competência dos grupos de trabalho (conforme procedimento previsto no parágrafo 7 do artigo). Contudo, o painel admitiu que a legalidade dos acordos ainda pendia de definição, e que os prejuízos que os EUA sofriam em função deles poderiam ser compensados.

¹⁴⁶ No contencioso Japão-bebidas alcólicas, WT/DS8,9,10/AB/R, p. 14-15, o OAP expressou: “We agree that a panel could nevertheless find useful guidance in the reasoning of an unadopted panel report that it considered to be relevant”.

¹⁴⁷ Vide CEE-produtos cítricos, L/5776.

¹⁴⁸ Vide HUDEC, Robert. *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*. Salem: Butterworth Legal Publishers, 1993, p. 158.

¹⁴⁹ Houve demora considerável para a constituição deste o painel, e este, por sua vez, levou mais tempo que de costume para se manifestar sobre o caso. Igualmente, como nota Hudec, a decisão, de 127 páginas em espaço simples, era, com ampla folga, a mais extensa da história do GATT até o momento. Conforme notado anteriormente, este contencioso é tido como divisor de águas no relacionamento entre UE e EUA a respeito do tema. Os EUA, que vinham adotando uma postura tolerante em relação aos acordos europeus, decidiram pela primeira vez nesta oportunidade questionar a prática.

¹⁵⁰ HUDEC, Robert. *Op. cit.*, p. 161. Para o autor, o resultado foi ademais “cumbersome and contradictory”.

O resultado, de fato, não agradou os europeus, sobretudo porque colocava em dúvida a legalidade de seus acordos preferenciais. Ao final, a CEE bloqueou a adoção do relatório do painel. A divergência entre EUA e CEE foi resolvida entre os países, após alguma dificuldade, quando os europeus acabaram reduzindo suas tarifas para produtos cítricos, em especial para laranjas e limões.

O caso CEE-bananas I foi aberto em 1993, a pedido de Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua e Venezuela, que questionavam o tratamento mais favorável que passou a ser concedido pela CEE às bananas dos países ACPs em função da Convenção de Lomé. Sobre as bananas dos países latino-americanos incidia um imposto de importação de 20%, ao passo em que as bananas originárias dos ACPs eram ser isentas de imposto de importação para acessarem o mercado europeu. Além disso, alguns países do bloco europeu mantinham restrições adicionais para bananas provenientes de não-ACPs¹⁵¹.

Em essência, a CEE alegou que o tratamento diferenciado era justificado pelo artigo XXIV do GATT-1947, combinado com a Parte IV do Acordo, que versava sobre tratamento mais favorecido para países em desenvolvimento.

O painel decidiu que o artigo XXIV autoriza o desvio das regras para que os membros formem zonas de livre-comércio e uniões aduaneiras, mas não para outro propósito. De fato, os europeus pretendiam sustentar as preferências unilaterais e não-recíprocas pelo artigo XXIV, o que não convenceu o painel. Pela decisão, o painel também deixou claro que o fato de a CEE ter notificado ao GATT seu regime preferencial sob o artigo XXIV não teria o poder de isentá-la de questionamentos num contencioso, como queriam os europeus.

Os EUA, antes deste litígio, já haviam solicitado um *waiver* para fundamentar suas preferências unilaterais e não-recíprocas para os países da bacia do Pacífico, no entendimento de que não estariam respaldados pelo GATT – o que fortaleceu o entendimento que veio a ser privilegiado pelo painel. Ao final, o painel conclui que apenas um *waiver* poderia acomodar juridicamente as preferências que os europeus concediam aos ACPs no regime do GATT. A decisão do painel não foi adotada, conforme se observou, mas posteriormente o *waiver* veio a ser negociado pela CEE com os demais membros do regime.

O segundo caso das bananas¹⁵² foi aberto em 1994 e questionava o novo regime europeu para bananas, adotado em julho de 1993, após o primeiro contencioso sobre o tema. Vários aspectos desse litígio remetem-se ao anterior. Apesar de ter reformado as regras sobre a importação de bananas, a CEE seguia concedendo vantagens para os ACPs em detrimento de outros países. Novamente os europeus articularam sua defesa também com base no artigo XXIV. E os autores da demanda, a seu turno, alegaram que o dispositivo garante uma exceção para preferências concedidas *entre* membros do regime. Alegavam que “the very concept of non-reciprocity was fundamentally irreconcilable with the notion of a free trade area or customs union”¹⁵³.

¹⁵¹ Vide CEE-bananas I, DS32/R. Alguns países do bloco também vieram a aumentar suas restrições comerciais aos latino-americanos para além do compromisso assumido em seus *schedules*, em função dos alargamentos do bloco europeu, o que ampliou a desvantagem dos países reclamantes em relação à situação dos ACPs.

¹⁵² CEE-bananas II, DS38/R.

¹⁵³ GATT. EEC-bananas II, DS38/R, par. 34.

Interessante notar que a CEE insistiu no argumento de que o painel não teria competência para analisar a Convenção de Lomé vis-à-vis o artigo XXIV do GATT, já que havia previsão no artigo para outro tipo de avaliação (feita pelos grupos de trabalho). Como resposta, os demandantes alegaram que essa avaliação não seria necessária, uma vez que o artigo XXIV não se aplicaria ao caso, baseado no entendimento de que a Convenção de Lomé nitidamente não dizia respeito a uma união aduaneira ou a uma zona de livre-comércio. Ademais, os autores da demanda sustentaram que o procedimento de avaliação dos blocos previsto no artigo XXIV não poderia comprometer o direito de recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias do GATT¹⁵⁴.

Nessa base, o painel passou a avaliar as questões substantivas do caso e chegou imediatamente à conclusão de que a falta de reciprocidade no regime estabelecido impedia que pudesse ser classificado como uma união aduaneira ou uma zona de livre-comércio, e que não havia base no artigo XXIV para justificar o modelo preferencial implementado entre CEE e ACPs. A decisão, conforme se observou, não foi adotada pelas Partes Contratantes do GATT por não haver consenso a respeito dela¹⁵⁵.

b) Argentina-calçados

Já no âmbito da OMC, este contencioso, que se desenrolou em 1998, envolveu EC e Argentina na primeira disputa relacionada a regionalismo após o paradigmático contencioso Turquia-têxteis. Dedicar-se alguma atenção a este caso, em razão de que outros dois litígios posteriores dizem respeito a um problema similar e tiveram desfecho semelhante. Neste caso, os europeus contestavam as salvaguardas impostas pelos argentinos sobre a importação de calçados¹⁵⁶.

O painel entendeu que, de fato, as medidas argentinas desrespeitavam o Acordo de Salvaguardas da OMC, decisão mantida pelo OAP, ainda que com outra fundamentação. A Argentina anunciou a suspensão das medidas, após a aprovação da decisão pelo Órgão de Solução de Controvérsias da Organização.

Uma das questões centrais deste contencioso diz respeito à investigação feita pelas autoridades argentinas, que chegou à conclusão de que estavam presentes os requisitos para a aplicação da medida de salvaguarda. Em essência, as autoridades argentinas consideraram as importações provenientes do Brasil para caracterizar o dano à indústria argentina, mas excluíram o Brasil da aplicação da salvaguarda, sob o argumento de que não poderiam aplicar a medida ao parceiro do ARC.

¹⁵⁴ GATT. EEC-bananas II, DS38/R, par. 50. A essência da decisão do painel deste caso foi a seguinte: "The Panel could not accept that tariff preferences inconsistent with Article I:1 would, by notification of the preferential arrangement and invocation of Article XXIV against the objections of other contracting parties, escape any examination by a panel (...). The Panel concluded therefore that a panel, faced with an invocation of Article XXIV, first had to examine whether or not these provisions applied to the agreement in question". Cf. GATT. EEC-bananas II, DS38/R, par. 158.

¹⁵⁵ Após esta disputa, a CE alterou novamente seu regime para importação de bananas. E, uma vez mais, o regime foi questionado (agora na OMC). Equador, EUA, Guatemala, Honduras e México (vide WT/DS27) levaram as regras europeias para o sistema de solução de controvérsias da Organização. Nesta ocasião, contudo, a CE não tentou defender as regras pela via do artigo XXIV, e utilizou-se de outros argumentos.

¹⁵⁶ Brasil, EUA, Indonésia, Paraguai e Uruguai atuaram como terceiras-partes no caso.

Deve-se notar que as importações de calçados do Mercosul pela Argentina eram significativas. Assim, apesar de essas importações terem contribuído de forma expressiva para que a Argentina adotasse a medida de proteção à indústria doméstica, o país decidiu por excluir justamente os membros do Mercosul da incidência da medida, o que provocou a reação de terceiros países (e, neste caso, dos europeus, que tiveram o acesso ao mercado argentino limitado, ao passo em que o suposto causador do dano aos argentinos, o Brasil, seguia exportando ao país)¹⁵⁷.

Convém transcrever os dispositivos relevantes para essa disputa, que são poucos mas dizem muito sobre o contencioso em questão.

Article 2 Conditions

1. A Member¹ may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.
2. Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source."

A nota de rodapé do artigo 2.1 acima contém a seguinte previsão:

A customs union may apply a safeguard measure as a single unit or on behalf of a member State. When a customs union applies a safeguard measure as a single unit, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof under this Agreement shall be based on the conditions existing in the customs union as a whole. When a safeguard measure is applied on behalf of a member State, all the requirements for the determination of serious injury or threat thereof shall be based on the conditions existing in that member State and the measure shall be limited to that member State. Nothing in this Agreement prejudices the interpretation of the relationship between Article XIX and paragraph 8 of Article XXIV of GATT 1994.

Em síntese, o painel entendeu não ser possível a exclusão das importações do Mercosul na aplicação da salvaguarda, se essas importações foram contabilizadas na investigação que fundamenta a adoção da medida. O painel defendeu a necessidade de haver paralelismo entre a investigação e a aplicação da medida de salvaguarda. Nas palavras do painel, "we conclude that a member-state-specific investigation that finds serious injury or threat thereof caused by imports from

¹⁵⁷ O painel registra o argumento europeu nos seguintes termos: "This error is of particular importance, because MERCOSUR imports account for the largest percentage of imports in Argentina (Argentine data for 1996 show that that 7.5 million pairs were imported from MERCOSUR countries, while only 5.97 million pairs were imported from non-MERCOSUR countries, i.e. a total of 13.47 million pairs). Furthermore, the European Communities notes the fact that since 1993 imports from non-MERCOSUR countries have actually *decreased*, not increased". Argentina-calçados, WT/DS121/R, par. 5.68.

all sources cannot serve as a basis for imposing a safeguard measure on imports only from third-country sources of supply”¹⁵⁸.

O painel então avaliou o argumento da Argentina de que estaria obrigada pelo artigo XXIV a excluir os membros do Mercosul da aplicação da medida. O argumento argentino estava embasado no parágrafo 8 do artigo XXIV, segundo o qual os membros de uma união aduaneira devem eliminar as restrições a substancialmente todo o comércio intra-zona, com exceção, quando necessário, daquelas barreiras permitidas pelos artigos XI a XV e XX do GATT. O artigo que trata de salvaguardas, o XIX, não está previsto nesta lista, conforme se notou neste Capítulo¹⁵⁹. Com base nisso, defendia a Argentina que não poderia adotar salvaguardas contra seus parceiros do Mercosul¹⁶⁰.

O painel manifestou entendimento de que seria possível a adoção de salvaguardas dentro de arranjos regionais. Observou que a liberalização comercial prevista pelo artigo XXIV tem de ser de *substantially all the trade* (e não necessariamente de todo o comércio do bloco) e que, nesse sentido, a flexibilidade prevista poderia ser empregada para a eventual adoção de salvaguarda. Além do mais, nos casos de *interim agreement leading to the formation of a customs union*, a flexibilidade para a adoção dessas medidas seria ainda maior. Ao final, conclui o painel que “we do not agree with the argument that in the case before us Argentina is prevented by Article XXIV:8 of GATT from applying safeguard measures to all sources of supply, i.e., third countries as well as other member States of MERCOSUR”¹⁶¹.

O OAP, com base em outra fundamentação, manteve a decisão do painel de que a medida da Argentina violava o Acordo sobre Salvaguardas. De início, o OAP expressou entendimento de que, ao contrário do que defendia o painel, não se tratava de aplicação de salvaguarda por uma união aduaneira, em nome de um de seus membros (nota de rodapé do artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas, transcrita acima).

Com efeito, a salvaguarda em questão foi aplicada pela Argentina, a partir de uma investigação argentina e levando em consideração o mercado do país. O fato de a Argentina fazer parte de uma união aduaneira não faz com que automaticamente seja aplicável a nota de rodapé do dispositivo 2.1, que trata de salvaguardas impostas por uniões aduaneiras ou por uma união aduaneira em nome de um de seus membros.

Ao contrário do que entendia o painel, o OAP decidiu que o caso sob análise não se enquadrava em nenhuma dessas duas hipóteses e que, portanto, a nota era irrelevante para a resolução deste contencioso¹⁶². Tendo concluído que estava em questão uma medida argentina (e não uma medida do Mercosul), o OAP também entendeu que uma análise do artigo XXIV não seria

¹⁵⁸ Argentina-calçados, WT/DS121/R, par. 8.102 (parágrafo cujo entendimento é expressamente modificado pelo Órgão de Apelação).

¹⁵⁹ Se salvaguardas fossem possíveis num acordo regional, o artigo XIX teria de estar previsto na lista das barreiras que podem ser mantidas dentro do bloco – alegou a Argentina.

¹⁶⁰ Sobre o tema, vide PAUWELYN, Joost. The puzzle of WTO safeguards and regional trade agreements. *Journal of International Economic Law*, v. 07, n. 01, 2004, p. 109-142.

¹⁶¹ Argentina-calçados, WT/DS121/R, par. 8.101.

¹⁶² Argentina-calçados, WT/DS121/AB/R, par. 106-108.

relevante para a resolução do contencioso em questão¹⁶³. Pela decisão do OAP, portanto, resta claro que, apesar da nota de rodapé acima tratar da aplicação de salvaguardas por uniões aduaneiras, os sócios de ARCs podem optar por exercer plenamente seus direitos de investigar e aplicar uma medida como membros da OMC, levando apenas seu mercado em consideração.

A partir dessa leitura, o OAP acaba afastando o argumento de que o bloco regional seria importante para a solução do caso. Neste contencioso em particular, o artigo XXIV não seria relevante, a Argentina não teria construído sua defesa com base nele, e o painel tampouco teria procedido ao exame dos requisitos do artigo XXIV de maneira apropriada, na leitura do OAP. Em função disso, o OAP decidiu que a análise do artigo XXIV feita pelo painel deveria ser desconsiderada, já que esse artigo “was not relevant to this case” (algo questionável, diga-se de passagem)¹⁶⁴.

A despeito de reformar os argumentos do painel, o OAP igualmente concluiu que a Argentina não poderia justificar a imposição de medidas de salvaguarda apenas para não-membros do Mercosul, com base em uma investigação que identificou prejuízo grave à indústria (ou ameaça dele) causado por importações de todas as origens, inclusive as provenientes dos países do Mercosul. E conclui o OAP sua decisão com um final lacônico: “[a]nd we wish to underscore that, as the issue is not raised in this appeal, we make no ruling on whether, as a general principle, a member of a customs union can exclude other members of that customs union from the application of a safeguard measure”.

Com efeito, a Argentina não construiu sua defesa com base no artigo XXIV do GATT, apenas o citou quando foi conveniente. Em essência, a Argentina pretendia justificar as salvaguardas pela nota de rodapé transcrita acima, que o OAP julgou que não se aplicava ao caso. Em sua defesa, a Argentina também insistia para a ausência de regra que proibisse a metodologia que empregou na aplicação da medida. Defendia que a exigência de um paralelismo não encontrava fundamento jurídico nas regras da OMC¹⁶⁵. Sustentava que os europeus baseavam sua argumentação numa suposta lógica, e não nos critérios legais do Acordo sobre Subsídios. Nesse cenário, observou que há regras na OMC desprovidas de lógica, mas que ainda assim precisam ser respeitadas. Para ilustrar a falta de lógica das regras, os argentinos então mencionaram – com certa ironia – que as regras do regime permitem subsídios agrícolas altamente distorcivos ao comércio e que, mesmo assim, precisam ser

¹⁶³ Como nota Mathis, “by eliminating the consideration of footnote 1, the Appellate Body also conveniently avoided any need to determine whether or not MERCOSUR actually is a customs union, a point contested by both the Indonesia and United States submissions, but not the EC”. MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 224.

¹⁶⁴ Segundo o OAP: “As Argentina did not argue that Article XXIV provided it with a defence against a finding of violation of a provision of the GATT 1994, and as the Panel did not consider whether the safeguard measures at issue were introduced upon the formation of a customs union that fully meets the requirements of subparagraphs 8(a) and 5(a) of Article XXIV, we believe that the Panel erred in deciding that an examination of Article XXIV:8 of the GATT 1994 was relevant to its analysis of whether the safeguard measures at issue in this case were consistent with the provisions of Articles 2 and 4 of the *Agreement on Safeguards*. Accordingly, as we have found that the Panel’s analysis of Article XXIV of the GATT 1994 was not relevant in this case, we reverse the Panel’s legal findings and conclusions relating to Article XXIV of the GATT 1994”. Argentina-calçados, WT/DS121/AB/R, parte VI (que faz referência expressa aos parágrafos 8.93-8.102 da decisão do painel).

¹⁶⁵ Para uma análise crítica do argumento do paralelismo, vide PAUWELYN, Joost. *Op. cit.*. Segundo o autor, o OAP gerou confusão desnecessária em torno deste conceito, que, a partir desse caso, veio a servir de base para a solução de outros, como se verá.

respeitadas¹⁶⁶. Nada disso, contudo, convenceu o OAP, que veio a condenar as medidas argentinas, mas não entrou no mérito do argumento do regionalismo.

c) EUA-glúten

Neste contencioso, que se desenrolou entre 1999 e 2001, a CE questionou salvaguardas impostas pelos EUA sobre glúten de trigo¹⁶⁷. O caso guarda muita semelhança com o contencioso Argentina-calçados, apresentado acima. Em especial, o conceito de paralelismo desenvolvido naquele contencioso mostrou-se especialmente útil na resolução deste caso.

Em essência, os EUA conduziram a investigação a respeito das salvaguardas tomando as importações de todas as origens como base, mas excluíram as importações canadenses da aplicação da medida. A falta de paralelismo entre a investigação e a aplicação das salvaguardas foi questionada pelos europeus.

Em sua defesa, os EUA alegaram que inicialmente fizeram uma investigação global, que incluiu as importações do Canadá. Em seguida, conduziram uma segunda análise para verificar se (a) as importações do Canadá constituíam percentual substantivo das importações dos EUA deste produto e (b) se as importações canadenses contribuíram de maneira importante para o prejuízo sério causado pelas importações¹⁶⁸.

O painel não se convenceu de que a metodologia empregada pelos EUA respeitava o quesito do paralelismo. Essa decisão foi confirmada pelo OAP, que entendeu que a *análise em separado das importações do Canadá* não bastaria para que houvesse a simetria entre a investigação e a aplicação da medida. Para atender ao paralelismo, seria necessário que os EUA investigassem se *todas as exportações, excluídas as canadenses*, seriam suficientes para caracterizar o prejuízo sério¹⁶⁹.

Ao recorrerem ao OAP, os EUA também sustentaram sua defesa no artigo XXIV do GATT-1994. O OAP rejeitou o recurso norte-americano, mantendo a decisão do painel e concluindo que “this dispute does not raise the issue of whether, as a general principle, a member of a free-trade agreement can exclude imports from other members of that free trade agreement from the application of a safeguard measure”¹⁷⁰.

Tal como na decisão Argentina-calçados, neste contencioso o OAP não entrou no mérito das medidas restritivas ao comércio que são possíveis entre os membros de um acordo regional. A falta de paralelismo entre a investigação, que levou o parceiro regional em conta, e a

¹⁶⁶ Argentina-calçados, WT/DS121/R, par. 76 e ss.

¹⁶⁷ Vide EUA-glúten, WT/DS166.

¹⁶⁸ EUA-glúten, WT/DS166/R, par. 8.161.

¹⁶⁹ Essa conclusão sobre paralelismo, contudo, não significa que o OAP tenha se posicionado sobre a possibilidade de aplicação de salvaguardas entre os membros de um bloco regional. Trata-se apenas de argumento para ilustrar como o paralelismo não havia sido respeitado na metodologia dos EUA de investigar as importações originárias do Canadá em separado (ao invés de analisar as importações totais, deduzindo-se as canadenses – o que traria lógica à relação entre investigação e aplicação da medida, caso os EUA pretendessem excluir o Canadá de sua incidência).

¹⁷⁰ EUA-glúten, WT/DS166/AB/R, par. 99.

aplicação da medida, que excluiu as importações desse sócio, foi suficiente, nos dois casos, para que as práticas comerciais da Argentina e dos EUA fossem condenadas pelo regime.

Por mais que pareça lógica e razoável a decisão do OAP, alguns, por outro lado, poderiam questionar se os argumentos de defesa norte-americanos (fundamentados no regionalismo) foram suficientemente explorados pelo OAP neste contencioso (e mesmo no anterior).

d) EUA-salvaguardas (line pipe)

Mesmo após duas disputas relativas à aplicação de salvaguardas em blocos regionais, um novo contencioso foi levado à OMC, tratando basicamente do mesmo tema de Argentina-calçados e EUA-glúten.

Entre 2000 e 2002, a Coréia contestou uma medida de salvaguarda aplicada pelos EUA, que novamente incluíram o Canadá na investigação que levou às salvaguardas e excluíram as importações desse país na adoção da medida. Desta vez, contudo, os EUA, além de alegarem o artigo XXIV em sua defesa, argumentaram que o relatório da autoridade investigadora americana apontava, numa nota de rodapé, que teria chegado à mesma conclusão sobre os pressupostos da aplicação da medida se as importações provenientes do Canadá e do México fossem excluídas da investigação¹⁷¹. Com esse argumento, os EUA entendiam ter cumprido o quesito do paralelismo (seguindo orientação dada no precedente EUA-glúten).

O painel deste contencioso, no entanto, tomou uma via distinta dos anteriores e entendeu que a exceção do artigo XXIV, levantada pelos EUA, precisaria ser levada em conta na solução da disputa. Com base nesse entendimento, o painel fundamentou-se na decisão do caso Turquia-têxteis para avaliar se o NAFTA efetivamente atendia os requisitos do artigo XXIV. Em caso positivo, o painel então poderia analisar se a medida contestada era de fato necessária para a formação desse acordo regional.

O painel entendeu que o artigo XXIV pode justificar a exclusão dos parceiros do bloco comercial na aplicação de uma salvaguarda. Segundo o painel, os EUA, em princípio, demonstraram que o NAFTA atende aos quesitos do artigo XXIV do GATT para que seja considerado uma zona de livre-comércio (fez o que se chama de um *prima facie case*). Essa demonstração não teria sido desconstituída pela Coréia¹⁷². Além disso, o painel concluiu que a eliminação das medidas de salvaguarda entre os parceiros do NAFTA era necessária para a formação dessa área de livre-comércio¹⁷³. Seguindo o que entendeu ser as lições do precedente Turquia-têxteis, o painel julgou que

¹⁷¹ EUA-line pipe, WT/DS202/R, par 188-189.

¹⁷² A argumentação coreana centrou-se no fato de que o NAFTA não poderia ser considerado compatível com as normas do regime porque o CRTA ainda não havia chegado a uma conclusão a esse respeito. EUA-line pipe, WT/DS202/R, par. 7.142-143. A esse respeito, o painel decidiu que o fato de não ter havido avaliação conclusiva do NAFTA no CRTA não era razão suficiente para desconstruir a presunção de compatibilidade feita pelos EUA a partir das evidências apresentadas.

¹⁷³ O painel faz algumas considerações sobre a necessidade da medida neste caso nos parágrafos 7.147-7.148 de seu relatório. Para o painel, a salvaguarda consistiria uma regulação restritiva ao comércio. Como os membros de um arranjo regional devem eliminar substancialmente todas as regulações restritivas ao comércio entre eles, a não-aplicação da salvaguarda em relação a um sócio do regime seria necessária para a conformação de um bloco que atendesse os requisitos do GATT-1994.

a exclusão das importações do NAFTA das salvaguardas aplicadas pelos EUA era justificada pelo artigo XXIV. Trata-se do primeiro caso em que um painel procedeu ao exame de compatibilidade de um bloco regional com o artigo XXIV, conforme o OAP havia sugerido na decisão Turquia-têxteis. As considerações e conclusões do painel sobre o artigo XXIV, contudo, foram absolutamente rejeitadas pelo OAP.

De início, vale notar que o OAP não se convenceu de que a nota de rodapé do relatório norte-americano seria suficiente para cumprir o quesito do paralelismo e, nessa base, os EUA teriam violado o Acordo sobre Salvaguardas. De acordo com a decisão do OAP, “[a]lthough footnote 168 does contain a determination that imports from non-NAFTA sources increased significantly, footnote 168 does not establish explicitly that increased imports from non-NAFTA sources alone caused serious injury or threat of injury”. Nessa linha, o OAP concluiu que a nota de rodapé 168 não estabelece “a reasoned and adequate explanation of how the facts would support such finding”¹⁷⁴.

Tendo considerado que os EUA violaram o Acordo sobre Salvaguardas, o OAP então examinou o argumento do artigo XXIV, cuja interpretação no caso foi objeto de apelação por parte da Coreia. O OAP, contudo, recusou-se a avaliar o mérito da discussão relativa ao tema, ao entender que o artigo XXIV não se aplicava à disputa em questão (mantendo, portanto, o entendimento estabelecido nos precedentes anteriores comentados acima). Segundo o OAP:

The question of whether Article XXIV of the GATT 1994 serves as an exception to Article 2.2 of the Agreement on Safeguards [que prevê a não-seletividade na aplicação da medida] becomes relevant in only two possible circumstances. One is when, in the investigation by the competent authorities of a WTO member, the imports that are exempted from the safeguards measures *are not considered* in the determination of serious injury. The other is when, in such an investigation, the imports that are exempted from the safeguards measures are considered in the determination of serious injury, *and* the competent authorities have *also* established explicitly, through a reasoned and adequate explanation, that imports from other sources outside the free-trade area, alone, satisfied the conditions for the application of a safeguard measure (...) ¹⁷⁵.

Considerando que, na sua avaliação, o caso em análise não se enquadrava em nenhum das duas hipóteses, OAP decidiu que não necessitava examinar o argumento do artigo XXIV. Para o OAP, assim, as autoridades norte-americanas não forneceram explicação fundamentada e adequada de que, excluídas as importações originárias de Canadá e México, ainda assim as importações dos demais países seriam suficientes para que estivessem preenchidos os requisitos para a aplicação da salvaguarda.

Por fim, vale notar que o OAP desconsiderou a argumentação e as conclusões desenvolvidas pelo painel neste caso a respeito do artigo XXIV, “declaring them moot and as having no legal effect”¹⁷⁶. Essa conclusão, com efeito, decorre do entendimento do OAP que o artigo XXIV

¹⁷⁴ EUA-line pine, WT/DS202/AB/R, par. 190 e ss.

¹⁷⁵ EUA-line pipe, WT/DS202/AB/R, par. 198 (grifos no original).

¹⁷⁶ EUA-line pine, WT/DS202/AB/R, par. 198-199.

não era relevante para a solução do caso em análise, uma vez que este não se enquadrava em nenhuma das duas hipóteses acima enunciadas.

e) Índia-SGP

Este contencioso, que se desenrolou entre 2003 e 2004, abordou o regionalismo sob outra perspectiva, a da Cláusula de Habilitação, e tratou não de um bloco regional, mas do Sistema Geral de Preferências (SGP). O resultado do contencioso, que declarou o regime europeu incompatível com as regras da OMC, acabou forçando uma reforma no SGP da UE. A Índia, em essência, questionou a discriminação operada dentro do SGP europeu, o que, segundo o país, violaria as condições do *waiver* concedido a esse esquema preferencial¹⁷⁷.

Em resumo, a Índia questionou um dos cinco subsistemas do SGP europeu, o chamado *Drug Arrangement*. Apenas doze países haviam sido incluídos pela UE nesse subsistema, que garantia redução tarifária maior que o regime geral do SGP, em que a Índia se incluía. Segundo a Índia, essa característica do regime faria com que ele não estivesse coberto pelo *waiver* concedido pela Cláusula de Habilitação, que prevê, de forma geral, tratamento não-discriminatório entre beneficiários do SGP.

A Índia, com efeito, alegava que suas exportações para o bloco europeu estariam sendo prejudicadas pelo fato de que o Paquistão se incluía no subsistema do *Drug Arrangement* e, portanto, tinha acesso privilegiado ao mercado europeu, principalmente no setor têxtil. Como notam Schaffer e Apea, a UE incluiu o Paquistão na lista dos beneficiários do *Drug Arrangement* por questões políticas, em resposta à cooperação que o país teria oferecido contra o Talibã e a Al Qaeda no pós 11 de setembro¹⁷⁸. Para a Índia, contudo, não foi aberta a possibilidade de ser beneficiada pelo subsistema.

Com efeito, a Cláusula de Habilitação, que concede *waiver* para o SGP, refere-se a “generalized, non-reciprocal and non-discriminatory preferences beneficial to developing countries”¹⁷⁹. Não estando respaldado na Cláusula de Habilitação, o SGP simplesmente violaria a cláusula da nação mais favorecida, segundo a argumentação indiana.

O OAP concluiu que o termo “não-discriminatório” previsto na Cláusula de Habilitação (em particular no dispositivo em que a Índia sustentou sua argumentação) não proíbe os países desenvolvidos de adotar tarifas diferenciadas para produtos originários de diferentes beneficiários do SGP. Contudo – concluiu o OAP –, ao conceder o tratamento diferenciado o país deve garantir que “identical treatment is available for all similarly-situated GSP beneficiaries”, ou seja, todos os beneficiários do SGP que tenham “development, financial and trade needs to which the treatment in question is entitled to respond”¹⁸⁰. Em última instância, o OAP definiu como não-discriminatório o

¹⁷⁷ Vide no Capítulo 02 desta tese considerações sobre o SGP europeu.

¹⁷⁸ SCHAFFER, Gregory; APEA, Ivonne. Institutional Choice in the Generalized System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? Law and Politics of Rights. *Journal of World Trade*, n. 39, v. 06, 2005, p. 985-986.

¹⁷⁹ Vide Cláusula de Habilitação e, em particular, a nota de rodapé 3 do parágrafo 2(a).

¹⁸⁰ Vide CE-SGP, WT/DS246/AB/R, par. 173-174.

regime que esteja disponível para todos os países em desenvolvimento que se encontrem em situação equivalente.

No caso concreto, o OAP concluiu que o “Drug Arrangement does *not* set out any clear prerequisite – or ‘objective criteria’ – that, if met, would allow for other developing countries that are similarly affected by the ‘drug problem’ to be included as beneficiaries under the Drug Arrangement”¹⁸¹. A partir dessa linha de argumentação, o OAP condenou o SGP europeu, que, conforme observado, veio a ser modificado posteriormente.

A avaliação do OAP acaba permitindo alguma discriminação no tratamento conferido a diferentes países beneficiários de um SGP. Contudo, conforme esclareceu o OAP, o tratamento diferenciado tem limites, que dizem respeito sobretudo a um mínimo de razoabilidade na discriminação entre os países. O OAP, assim, furtou-se de entrar no mérito do *Drug Arrangement* europeu, evitando uma discussão bastante sensível politicamente, que diria respeito ao uso do SGP para promoção dos interesses dos países que concedem os benefícios e ao emprego de condicionalidades na administração do sistema.

4.3.3 Balanço do tratamento do regionalismo pelo sistema de solução de controvérsias do regime multilateral de comércio

De forma geral, percebe-se a dificuldade do sistema de solução de controvérsias da OMC em lidar com a questão do regionalismo, por suas implicações políticas e pela complexidade das normas existentes. Contudo, no caso em que o tema realmente teve de ser explorado, o contencioso Turquia-têxteis, constatou-se uma resposta dura do sistema para o desvio do multilateralismo, o que, de alguma forma, contrasta com a realidade verificada no cenário internacional e com a própria tolerância dos membros do regime no órgão de “controle político” dos blocos, o CRTA.

Após esta decisão do OAP, pensou-se que a resposta rigorosa do sistema de solução de controvérsias ao regionalismo pudesse encorajar os membros da OMC a mudarem o perfil histórico de paralisia do CRTA, estimulando-os a se engajarem na avaliação efetiva dos blocos. Se não o fizessem, estava claro que os painéis passariam a exercer essa prerrogativa.

Igualmente, especulou-se sobre a possibilidade de os membros da OMC envidarem maiores esforços para esclarecer as regras do artigo XXIV, sob pena de os painéis/OAP o fazerem segundo seus próprios parâmetros. Afinal, para avaliar se um bloco atende os quesitos do artigo XXIV, os painéis necessariamente terão que enfrentar os conceitos de substancialmente todo o comércio, outras regulações restritivas de comércio etc. (se pretenderem seguir as instruções do OAP). Talvez diante do receio quanto aos rumos que o tema pudesse tomar no âmbito dos contenciosos, os países poderiam finalmente encontrar incentivos para aperfeiçoar as regras do regime.

¹⁸¹ CE-SGP, WT/DS246/AB/R, par. 177-189.

Marceau e Reiman, por exemplo, observam: “[i]n its Report on Turkey-textiles, the Appellate Body urged WTO members to assume their responsibility towards the multilateral system and to exercise – with maturity – the monitoring of RTAs. So far, WTO have behaved like ostriches, hoping that this difficult issue would go away”¹⁸².

Não se percebeu, contudo, mudança significativa no CRTA após a decisão deste contencioso. Da mesma forma, o entendimento rigoroso do OAP a respeito do artigo XXIV não parece ter sido capaz de estimular o engajamento dos membros da OMC na reforma dos aspectos centrais das regras sobre ARCs, como se viu na seção anterior.

Talvez o efeito mais evidente desta decisão seja a resistência dos membros da OMC em utilizarem-se do artigo XXIV como defesa num contencioso na Organização. De fato, entre a decisão do caso Turquia-têxteis, em 1999, e o ano de 2005¹⁸³, nenhum membro da OMC fez do artigo XXIV o ponto central de sua defesa num litígio na Organização¹⁸⁴.

Por outro lado, a decisão do caso Turquia-têxteis poderia ter como efeito um aumento de casos em que ARCs fossem levados ao exame do sistema de solução de controvérsias, já que o teste definido pelo OAP fez bastante difícil a defesa de uma medida com base no artigo XXIV. De fato, se a interpretação dada pelo OAP ao artigo XXIV tende a desestimular os países a se defenderem com base nele, por outro lado poderia incentivar os membros a questionar as práticas de outros países que tenham sido adotadas no contexto de ARCs. Isso tampouco ocorreu de forma significativa.

Com efeito, num universo de mais de 300 litígios na OMC, chama a atenção a existência de apenas um que trate essencialmente de regionalismo. Talvez a principal razão disso esteja no que se denomina por “síndrome do telhado de vidro”. Isto é, um país evita questionar os acordos regionais dos outros membros porque ele próprio vincula-se a acordos regionais, que podem vir a ser contestados. É natural que um país evite apontar as inconsistências da prática dos outros quando suas próprias práticas a respeito do mesmo tema apresentam suas fragilidades.

A pouca combatividade relacionada a esse assunto está também associada ao fato de que os membros mais fortes da Organização estão especialmente engajados em acordos dessa natureza. Conforme se observou no Capítulo 02, os EUA, mais recentemente, e os europeus, desde o surgimento do GATT, vêm adotando também uma abordagem regional na definição de seus vínculos de comércio exterior.

¹⁸² MARCEAU, Gabrielle; REIMAN, Cornelia. *Op. cit.*, p. 297.

¹⁸³ Fala-se em 2005 porque parte da defesa brasileira no contencioso dos pneus, em curso, diz respeito à exceção que o regime garante para a formação de blocos regionais. Contudo, nem mesmo este caso o argumento do regionalismo seja central na defesa de um membro da OMC. Diante das dificuldades em se acionar com êxito o artigo XXIV e também em função do apelo social relativo à questão ambiental, o Brasil parece mais inclinado a fazer do contencioso dos pneus um caso ambiental do que propriamente um caso de acordos regionais. O futuro dirá o que foi determinante para a resolução deste contencioso. Vide a petição brasileira no site do Ministério das Relações Exteriores, em <http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/pneus.asp>. Acesso em: 10 abril 2007.

¹⁸⁴ A respeito deste efeito da decisão do OAP, Mathis por exemplo observa: “(...) in a complex and likely controversial determination, the Appellate Body has also arguably established a requirement that future panels must undertake a compatibility assessment of a regional trade agreement when a member is seeking to invoke the Article XXIV defense”. Após observar que cabe ao país membro do acordo regional demonstrar que de fato existe uma união aduaneira / zona de livre-comércio compatível com as regras para poder usufruir da exceção do artigo XXIV, Mathis conclui que “[p]erhaps time will tell whether any regional party will ever choose to invoke the Article XXIV defense subject to these terms”. MATHIS, James. *Op. cit.*, p. 194.

Pareceria um tanto arriscada a estratégia de forçar o sistema de solução de controvérsias da OMC a se posicionar sobre normas cuja ambigüidade de alguma maneira os favorece¹⁸⁵. Assim, é razoável supor ter havido uma certa resistência dos principais atores da OMC em forçar que, na esfera de solução de litígios, o sistema viesse a se posicionar, eventualmente dificultando a estratégia de política comercial que estejam seguindo, ao aportar-lhe fragilidades sob o ponto de vista jurídico. Mais conveniente que isso seria atuar na penumbra do regime, aproveitando-se da ambigüidade das normas para dar seguimento à sua estratégia ou, no limite, esclarecer o conteúdo das normas no âmbito de um processo negociador, esfera em que EUA e UE exercem controle bastante significativo sobre o resultado do processo (diferentemente do controle que podem exercer sobre o resultado de uma avaliação do painel / OAP).

E, de modo geral, pode-se afirmar que diante de um cenário em que virtualmente todos os membros da OMC engajam-se em práticas regionais, conferir visibilidade política a ele no âmbito do regime multilateral, sobretudo na esfera da solução de conflitos, não parece interessar a ninguém. Se, ao menos no plano institucional, todos se beneficiam da ambigüidade das normas existentes, a pouca combatividade associada ao tema pode ser compreendida no contexto mais amplo, que inclui o posicionamento ambivalente dos membros do regime tanto no CRTA quanto nas negociações associadas à reforma das regras. Todos se engajam em arranjos questionáveis e, apesar de terem receio dos efeitos dos blocos alheios, não estão exatamente dispostos a restringirem sua margem de manobra para atuarem regionalmente. Em síntese, a ambigüidade das normas, ao mesmo tempo em que não interessa a nenhum Estado, parece interessar a todos.

¹⁸⁵ De toda forma – vale destacar – os europeus resolveram contestar uma prática do Mercosul no sistema de solução de controvérsias no final de 2005, num caso ainda pendente de decisão (Brasil–pneus reformados, WT/DS332).

Capítulo 5

Multilateralismo, regionalismo e a institucionalidade complexa do comércio internacional: os fatores de complementaridade e antagonismo

5.1 A institucionalidade complexa dos vínculos comerciais e suas razões

5.2 Os fatores de complementaridade e de antagonismo entre as abordagens regional e multilateral

5.3 O papel da OMC diante da configuração institucional do comércio internacional

Após tratar do multilateralismo, do regionalismo e de explorar, de forma geral, a conexão entre eles, dedica-se este Capítulo ao problema central da pesquisa. O objetivo geral do estudo pode ser definido nos seguintes termos: diante da existência e evolução simultâneas do sistema multilateral de comércio e de processos de integração regional, que fatores estimulam que o regionalismo contribua para o multilateralismo comercial e, ao contrário, que fatores fazem com que o regionalismo enfraqueça o regime multilateral?

Entende-se por fator aquilo que contribui para um resultado. Em particular, exploram-se como fatores as condições e as circunstâncias diante das quais o regionalismo promoveria a complementaridade e o antagonismo em relação ao regime multilateral de comércio. Esses fatores (i) coexistem, (ii) se relacionam e (iii) assumem importância distinta a depender do cenário. Importa aqui o mapeamento dessas variáveis na construção de um quadro analítico que cubra as forças relevantes para explicar a inter-relação entre regionalismo e multilateralismo e, em particular, que esclareça as condições e circunstâncias mediante as quais o regionalismo contribui para e prejudica o regime multilateral de comércio.

Deve-se ter presente, em especial na leitura deste Capítulo, a dificuldade de tratar das relações entre multilateralismo e regionalismo: o processo de interação é rico, apresenta múltiplas facetas e implicações cruzadas. Conforme se notou nos Capítulos anteriores, ambos os fenômenos ainda carecem de estudos mais aprofundados. Com maior razão, o relacionamento entre o multilateralismo e o regionalismo ainda se ressentem de uma base analítica mais desenvolvida. Há nítida ausência de abordagem, de metodologia que capture o fenômeno em seu dinamismo e complexidade¹.

Deve-se notar que os vários fatores explorados sobretudo na seção 5.2 são objeto de polêmica tanto na literatura como entre formuladores de política. Isso, com efeito, reflete em parte percepções distintas a respeito do fenômeno do regionalismo e da contribuição que ele possa prestar ao regime multilateral. Uma análise atenta dessas condições e circunstâncias aqui identificadas, contudo, sugere que essa divergência, na essência, diz respeito à importância que deva ser atribuída a cada

¹ Um esforço importante nesse sentido pode ser visto em BALDWIN, Richard. *Multilateralising Regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade*. Geneva: Institute for International Studies, July 2006. Baldwin constrói interessante argumentação a partir da combinação de modelos desenvolvidos para explicar tanto o regionalismo, quanto o multilateralismo. Em particular, o autor busca examinar a interação entre os processos por meio do “juggernaut model” (para tratar do processo de liberalização multilateral) e da teoria do dominó (para o regionalismo), combinados com elementos de liberalização competitiva e de outros desenvolvimentos teóricos (lobby assimétrico, “race to the bottom unilateralism” etc.). Exercem influência sobre os estudos de Baldwin contribuições para o tema feitas por Jagdish Bhagwati e Fred Bergsten (liberalização competitiva). O argumento do dominó foi desenvolvido pelo próprio Richard Baldwin (e tenta capturar o caráter dinâmico do processo de liberalização comercial, competindo com a abordagem tradicional de dilema do prisioneiro para explicar redução de tarifas via negociação).

argumento, e não propriamente sobre sua capacidade de impactar a relação regionalismo-multilateralismo. Trata-se, assim, de questão de grau, e não de gênero. Em alguma medida, entende-se que, em diferentes graus, todos os fatores aqui identificados impactam com alguma importância a relação dos blocos com o regime multilateral.

De forma esquemática, o Capítulo é organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta, de maneira estilizada, a institucionalidade complexa do comércio internacional na atualidade e os motivos que levam a este cenário. Para isso, a seção reúne argumentos centrais dos Capítulos anteriores.

A segunda seção trata propriamente de identificar essas condições e circunstâncias diante das quais os blocos prestam papel seja negativo, seja positivo para o regime multilateral de comércio. Faz-se uma análise temática (a partir do conteúdo das obrigações de uma esfera e outra) e, em seguida, analisam-se esses fatores a partir de uma abordagem sistêmica, voltada sobretudo ao exame da inter-relação entre os processos a partir dinâmica das negociações regionais e multilaterais.

Por fim, a terceira seção explora os fatores relacionados ao próprio multilateralismo (suas regras, sua dinâmica de funcionamento e negociação para novos avanços) que afetam positivamente ou negativamente a contribuição que os blocos podem prestar para o próprio regime multilateral. Explora-se, assim, a retroalimentação, no sentido de investigar de que maneira o próprio regime multilateral afeta a capacidade de os blocos contribuírem e prejudicarem o multilateralismo comercial².

5.1 A institucionalidade complexa dos vínculos comerciais e suas razões

Nesta seção, selecionam-se alguns argumentos estilizados sobre o multilateralismo e o regionalismo que contribuem para demonstrar a institucionalidade complexa dos vínculos comerciais entre os países. Reflexões mais aprofundadas sobre os aspectos aqui listados podem ser vistas nas seções anteriores desta tese.

5.1.1 Caracterização do cenário: a transformação da cláusula da nação mais favorecida no tratamento da nação menos favorecida

A compreensão da institucionalidade subjacente aos fluxos comerciais da atualidade requer que se leve em consideração os seguintes elementos:

- Existência de regime multilateral de comércio, estruturado a partir da liberalização comercial associada à não-discriminação, com as seguintes características:

² Pelo recorte metodológico escolhido, a retroalimentação não se refere a de que forma o multilateralismo pode contribuir para os blocos regionais, mas de que maneira o multilateralismo pode fazer o regionalismo trabalhar a seu favor, ser um instrumento em prol da convergência, ou ao contrário, de que forma o regime multilateral pode contribuir para o papel de antagonismo dos blocos em relação ao próprio regime multilateral.

- Participação ampla: 151 membros, incluindo todos os países mais relevantes no cenário econômico atual³.
- Disciplinas jurídicas para a liberalização comercial: compromisso com a não-discriminação, com tetos tarifários, com regras para o comércio de bens, de serviços e para propriedade intelectual.
- Controle e monitoramento de obrigações: transparência como obrigação jurídica, sabatina dos membros no Mecanismo de Revisão de Política Comercial (*peer pressure*) e solução de litígios via mecanismo obrigatório, dotado do poder de autorizar sanções comerciais.
- Institucionalização do diálogo e do processo negociador: supervisão da aplicação e funcionamento dos acordos adotados, e constituição de foro para promover o avanço do processo de liberalização comercial.

Ao mesmo tempo:

- Existência de regime “minilateral” paralelo, em expansão e fora do controle do sistema multilateral, envolvendo os mesmos atores mas baseado em preferências comerciais (por definição discriminatórias). Fenômeno com as seguintes características quantitativas e qualitativas:
 - Proliferação de vínculos preferenciais: estimativa de 400 ARCs em 2010⁴.
 - Universalização da prática: 150 dos 151 membros da OMC contam com vínculos preferenciais⁵.
 - Sobreposição dos arranjos: cada membro da OMC está vinculado a, em média, 5 ARCs, e alguns estão vinculados a 10 ou mais ARCs⁶.
 - Maior ambição em relação às regras multilaterais: novos ARCs tratam de temas não cobertos pela OMC e definem obrigações mais profundas para a liberalização comercial.
 - Volume expressivo de comércio sob regras preferenciais: estimativa de que cerca de 50% dos fluxos comerciais opere-se dentro de acordos preferenciais⁷.

³ À exceção da Rússia, em processo final de acesso à OMC.

⁴ Vide WTO. WTO Speeches. DG Pascal Lamy. Regional Agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Bangalore, Índia, 17 January 2007.

⁵ CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. *Discussion Paper n. 8*, Geneva: WTO, 2005, p. 01.

⁶ WTO. Synopsis of “Systemic” Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat. WT/REG/W/37. 02 March 2000.

⁷ Vide comentário sobre este tema e as dificuldades para se precisar este percentual na seção 2.1 desta tese. De acordo com Crawford e Fiorentino, para alguns países suas relações preferenciais respondem por mais de 90% de seu comércio exterior. CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. *Op. cit.*, p. 01.

A combinação dos fatores indicados acima aponta para um cenário em que a não-discriminação, pilar central do regime multilateral, vem sendo nitidamente enfraquecida. Em particular, a regra da “nação mais favorecida” passou a consistir basicamente no pior tratamento que um país pode receber de outro parceiro do regime multilateral. Trata-se da consequência de um cenário em que, sob vários aspectos, a regra da não-discriminação tornou-se a exceção diante da proliferação de esquemas preferenciais. Não sem razão, a cláusula da nação mais favorecida atualmente se torna sinônimo de tratamento de nação menos favorecida.

É emblemática desse argumento a constatação de que, por exemplo, a UE aplica integralmente sua tarifa de nação mais favorecida a apenas nove membros do regime multilateral. Para os mais de cem outros membros da OMC, o tratamento é mais favorável que o garantido na OMC, e é assegurado por uma ampla gama de arranjos bilaterais e acordos preferenciais (como SGPs, ACP etc.), conforme se viu anteriormente. Esses fluxos de comércio operam-se em boa medida à margem do regime multilateral de comércio, ainda que relacionem justamente os membros desse regime, a partir de basicamente os mesmos temas⁸.

Nesse cenário, é interessante a observação de John Jackson, segundo o qual se estaria caminhando para a necessidade de um novo tipo de cláusula da nação mais favorecida: a que preveja que o parceiro multilateral tem direito ao regime mais favorecido que a contraparte garante para um algum país num acordo regional⁹. Se o tratamento de nação mais favorecida é em geral o piso, o pior tratamento possível entre membros da OMC, o revigoramento da Organização poderia passar pela reformulação desse princípio basilar da OMC nesses termos. Evidentemente que a sugestão se trata de algo especulativo, teórico. De toda forma, cogitar-se de algo dessa natureza diz muito sobre a esquizofrenia que vive o regime multilateral e dito não-discriminatório, em razão da proliferação de acordos regionais.

5.1.2 As razões por detrás da complexidade

Compreender a lógica dos dois trilhos para a liberalização comercial¹⁰ é importante para que se explorem as condições e circunstâncias em que os blocos podem contribuir para ou prejudicar o regime multilateral de comércio.

A hipótese aqui defendida é de que os membros da OMC buscam promover pela via regional interesses que não têm sido (e em algumas situações nem poderiam ser) bem atendidos no âmbito multilateral. Por outro lado, esses motivos não são suficientes para que os membros dos blocos regionais percam interesse por um regime comercial de abrangência ampla. Argumenta-se, assim, que há incentivos importantes para o engajamento regional e há vantagens distintas na via multilateral. Ao

⁸ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 21.

⁹ JACKSON, John. Perspectives on Regionalism in Trade Relations. *Law & Policy in International Business*, v. 27, 1996, p. 876.

¹⁰ Há, evidentemente, a via da abertura unilateral de mercado, o que não interessa a este estudo por uma razão clara: não há em princípio prejuízo ou incompatibilidade dessa prática com a lógica de liberalização comercial promovida pelo regime multilateral de comércio. Ao contrário, trata-se de comportamento que vai ao encontro dos propósitos do regime. Deve-se recordar que, mesmo concedida de maneira unilateral, uma tarifa mais baixa ou regra mais favorável ao comércio de um membro da OMC é estendida automaticamente a todos os membros do regime.

mesmo tempo, o regime multilateral não é capaz de definir constrangimentos eficazes para que seus membros deixem de acionar a via regional.

Evidentemente, os objetivos dos Estados na formação de acordos preferenciais são distintos¹¹. Duas variáveis parecem especialmente importantes para explicar as nuances nas inclinações pró-regionalistas: a depender da natureza do bloco a ser formado, os incentivos variam. Para acordos de preferências comerciais mais rasos os motivos são uns, para uniões aduaneiras as razões são outras. Da mesma maneira, também se alteram os motivos para a formação do bloco a depender do grau de desenvolvimento do país envolvido e de seus parceiros regionais¹².

De modo geral, contudo, pode-se afirmar que a decisão de um país de participar de um acordo regional é determinada pelo equilíbrio das forças políticas internas, que combina forças pró-engajamento e outras contra-engajamento. A teoria associa os pró-engajamento aos setores exportadores que ganham com o acesso preferencial se o país participa do arranjo e que perdem com a discriminação se o país decide por ficar fora dele¹³. Forças político-econômicas contra o engajamento são associadas aos setores domésticos menos competitivos, para os quais a abertura comercial seria prejudicial. Além desses setores, outras forças políticas de interesses não-comerciais também costumam estar alinhadas às forças contra o engajamento, como sindicatos, por exemplo¹⁴. À parte dessas reflexões básicas sobre interesses domésticos, especialmente associadas ao setor produtivo, há outras considerações importantes sobre motivações em favor do regionalismo vis-à-vis a opção exclusiva pela via multilateral. Vejam-se os argumentos.

A compreensão dos motivos do regionalismo e o entendimento sobre a incapacidade do regime multilateral evitar que seus membros recorram a ele são elementos importantes para que se explorem, na seção 2, os fatores de complementaridade e antagonismo entre o minilateralismo e o multilateralismo comercial.

a) Interesses que os membros da OMC buscam atender pela via regional não têm sido (e às vezes nem poderiam ser) atendidos no âmbito multilateral

Entre os interesses dos países para a adoção de uma estratégia regional, apesar de estarem vinculados ao regime multilateral de comércio, estão os seguintes.

¹¹ É importante ter em mente que, por responderem a motivos distintos, os ARCs têm igualmente características e efeitos diferentes. Nesse sentido, o impacto sobre o regime multilateral de comércio é complexo também por esse aspecto e dificulta generalizações.

¹² Nos ARCs que envolvam um país desenvolvido e outro em desenvolvimento, por exemplo, em geral para o país menor o objetivo está associado a assegurar acesso ao mercado do país maior. Para o sócio mais desenvolvido, os motivos são complexos, associados a objetivos de política externa, diplomacia comercial e política de desenvolvimento. Os acordos envolvendo países em desenvolvimento, por outro lado, com frequência se operam entre países vizinhos (Mercosul, Asean, SACU) e, nesses casos, o motivo inicial é em geral político e associado a desafios comuns decorrentes da vizinhança. WORLD Bank. *Global Economic Perspectives: Trade, Regionalism and Development*. Washington: World Bank, 2005, p. 35 e ss.

¹³ BALDWIN, Richard. *Op. cit.*, p. 11. Sobre a importância dos fatores domésticos na decisão relativa à liberalização comercial, vide YARBROUGH, Robert; YARBROUGH, Beth. Regionalism and Layered Governance: The Choice of Trade Institutions. *Journal of International Affairs*, n. 48, v. 01, Summer 1994, p. 95 e ss.

¹⁴ Consumidores e contribuintes, ainda que tenham interesses econômicos importantes, não costumam ser força significativa no processo político interno que decisão pelo engajamento ou não no bloco

- **Os interesses que não podem ser atendidos multilateralmente**

Por meio do regionalismo, os países buscam promover interesses que, pela natureza do multilateralismo, não poderiam ser atendidos nessa esfera ampliada. Entre esses interesses estão os seguintes:

- Questões geopolíticas, preocupações com defesa e segurança, e com democracia, por exemplo, são temas que motivam acordos regionais.
- Desafios comuns decorrentes de uma base geográfica compartilhada também promovem estes acordos (preocupações com migrações, transporte, infra-estrutura física, energia etc.)
- O acesso privilegiado a mercados (ou seja, em condições mais favoráveis que as concedidas a outros países) está entre os motivos mais importantes para explicar o interesse no regionalismo. Esse fator relaciona-se diretamente com o custo de oportunidade de ficar fora de blocos regionais quando todos os países estão estabelecendo suas próprias parcerias.
- O interesse na captação de investimentos estrangeiros, o que é potencializado pelo alargamento do mercado decorrente da redução das tarifas, é outro fator importante a esse respeito.
- A possibilidade de se utilizar um arranjo regional como instrumento para aumentar o poder de barganha dos membros e para potencializar a inserção internacional dos países da região motiva o interesse em ARCs, principalmente para os países de menor expressão política e econômica em especial em blocos mais profundos¹⁵.
- A crença nas vantagens decorrentes de arranjos preferenciais mais densos, como uma união aduaneira ou um mercado comum, faz com que os países se engajem em iniciativas dessa natureza. Nesses esquemas mais aprofundados, haveria estímulo maior à harmonização de políticas macro-econômicas, à adoção de políticas comuns, à integração econômica etc.
- O interesse em reproduzir experiências regionais bem sucedidas faz também os países inclinados a considerarem opções regionais (efeito *follow the leader strategy*, desencadeado principalmente a partir da integração europeia). Esse argumento relaciona-se diretamente com o que Damro trata por “síndrome da marginalização”: “states will enter into RTAs because they fear being left out, or marginalized, from important international economic and political developments”¹⁶.

¹⁵ Esse fator, segundo a literatura, é bastante presente no movimento em prol do regionalismo na América Latina dos anos 1990. Os receios da região quanto à ALCA e quanto ao poder dos EUA nas negociações teriam servido de estímulo a que formassem e buscassem consolidar agrupamentos subregionais.

¹⁶ DAMRO, Chad. The Political Economy of Regional Trade Agreements. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford University Press: 2006, p. 30 e ss.

O regime multilateral de comércio não parece capaz de atender satisfatoriamente nenhum desses interesses. É curioso notar que alguns dos argumentos que motivam ARCs não estão a rigor necessariamente relacionados a preferências comerciais. Alguns dos objetivos listados poderiam ser buscados sem que para isso os países concedessem vantagens comerciais recíprocas. Frequentemente, contudo, os Estados lançam mão da troca de preferências comerciais para a obtenção de objetivos de outra natureza. Como se observou, essa particularidade esteve na origem tanto do Mercosul, mas especialmente da União Européia, por exemplo.

O fato é que, em alguma medida, os países se engajam em ARCs por motivos distintos dos interesses que buscam assegurar no regime multilateral. Esse é um elemento importante para explicar a dificuldade de se lidar com os blocos regionais na esfera multilateral. Igualmente, a conclusão é importante porque sugere que a formação de ARCs constitui tendência que deve seguir em curso a despeito dos desenvolvimentos bem-sucedidos que o regime multilateral possa vir a ter. Exploram-se melhor essas considerações à frente.

- **Os interesses que são melhor ou mais facilmente viabilizados pela via regional**

Há uma lógica que aglutina os interesses que podem ser melhor ou mais facilmente promovidos no âmbito regional, em comparação com a esfera multilateral. Essa lógica remete ao número expressivo de participantes da OMC (151 membros) e à conseqüente grande heterogeneidade entre os sócios. A esse fator se soma manutenção da prática do consenso no processo decisório na Organização e o resultado é a dificuldade brutal para a tomada de decisão e para o avanço das negociações comerciais. Essa circunstância afeta não apenas a velocidade do processo negociador, mas também a ambição dos compromissos que podem ser assumidos. Países interessados em obter resultados com mais rapidez e liberalizar com maior ambição se vêem estimulados a se engajarem em arranjos regionais.

Nesse contexto, os argumentos que são intrinsecamente associados às vantagens da liberalização comercial, e principalmente a feita de forma não-discriminatória, acabam sendo capturados pelo discurso em prol do regionalismo. Argumentos como o aumento de oportunidades para empresas locais, o estímulo à concorrência, o incentivo à eficiência econômica – em geral associados ao livre-comércio – são empregados em defesa do regionalismo à medida que os avanços das negociações multilaterais se apresentam difíceis e às vezes pouco prováveis.

Além da velocidade das negociações, destaca-se aqui que os blocos tendem a atingir resultados mais ambiciosos que os obtidos na esfera multilateral. Por ambição dos compromissos, refere-se neste contexto tanto à sua abrangência, quanto à sua profundidade. A abrangência diz respeito ao tratamento, no âmbito regional, de temas fora do escopo da OMC. A profundidade refere-se ao avanço em relação às disciplinas multilaterais tanto sob o ponto de vista de maior acesso a mercado para bens e serviços (menores tarifas e menos restrições não-tarifárias) quanto à adoção de regras substantivas para temas que a OMC, em maior ou menor grau, já regulamenta.

No que diz respeito à abrangência dos acordos regionais, convém notar que a definição de disciplinas sobre os novos temas está entre as motivações importantes para o regionalismo. Ainda que esses assuntos possam ser objeto de regras multilaterais, na prática observa-se a dificuldade para que isso ocorra. De fato, o regime multilateral de comércio obteve resultados importantes no que diz respeito à redução de barreiras tarifárias ao comércio (e ao estabelecimento de compromissos jurídicos com esses tetos).

No entanto, à medida que os desafios do regime superam as questões de fronteira e se aproximam de temas até então tidos como de interesse exclusivamente interno, as dificuldades para a adoção de disciplinas multilaterais passam a crescer consideravelmente. Temas como política de concorrência, compras governamentais, investimentos, relação do comércio com temas trabalhistas, ambientais e segurança alimentar etc. são de uma complexidade política razoável. Vale notar que alguns desses temas foram incluídos no mandato da Rodada Doha, mas vieram a ser mesmo formalmente excluídos do escopo das negociações¹⁷. Em razão da impossibilidade de fazer as posições convergirem nesses temas, aumentou o receio de que um impasse a respeito deles pudesse dificultar a construção de um consenso na Rodada (principalmente à luz da regra do compromisso único).

Em grupos de menor número e de maior convergência de interesses e valores, tanto maior é a chance de as negociações avançarem mais rapidamente e maior é a probabilidade de se adotarem disciplinas comuns. Como a composição dos membros de um acordo regional depende apenas do interesse compartilhado, é natural que a aproximação se dê entre países inclinados a assumir compromissos em determinadas áreas, que se reúnam parceiros mais alinhados em termos político-econômicos.

Ademais, sendo livre a composição do bloco, é também possível – e freqüente inclusive – que haja um desequilíbrio tal de poder entre as partes que facilite que o parceiro mais forte defina suas próprias regras e condições à parte mais fraca, o que encurta o processo negociador e facilita a conclusão do acordo (ainda que nitidamente às custas do interesse dos menores). De toda maneira, mesmo nessas circunstâncias, obtêm-se resultados mais substantivos em termos de liberalização comercial e também mais rapidamente. Isso ocorre em especial nas negociações configuradas a partir do modelo *hub-and-spokes* (comentado anteriormente), em que no centro há, por exemplo, os EUA ou a UE e nas pontas há países bastante menos desenvolvidos. Recentemente também o Japão tem se engajado nessa estratégia. A semelhança entre os acordos assinados pelos EUA reflete a lógica do modelo-padrão, de obrigações básicas que não conferem margem a muita discussão para as contrapartes. O mesmo vale para a UE e também para o Japão, que vêm buscando manter um padrão nos acordos adotados¹⁸. Abaixo, são apresentados comentários a partir de áreas temáticas, ilustrando

¹⁷ Consta da decisão do Conselho Geral da OMC de agosto de 2004 (Pacote de Julho): “*Relationship between Trade and Investment, Interaction between Trade and Competition Policy and Transparency in Government Procurement*: the Council agrees that these issues, mentioned in the Doha Ministerial Declaration in paragraphs 20-22, 23-25 and 26 respectively, will not form part of the Work Programme set out in that Declaration and therefore no work towards negotiations on any of these issues will take place within the WTO during the Doha Round”. Dos chamados temas de Cingapura, que ampliariam a agenda da OMC, apenas o relativo à facilitação do comércio continua em discussão na Rodada Doha. WTO. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579. 2 July 2004.

¹⁸ Para quem está na ponta (num *spoke*) e se vincula a mais de um acordo regional com os centros (*hubs*), a adoção de padrões distintos costuma gerar alguma dificuldade. Em seguida exemplifica-se esta situação com a necessidade de o Chile administrar regras distintas para certificação de origem.

tanto a abrangência (via tratamento de novos temas, como padrões trabalhistas) e quanto a profundidade de ARCs (por meio de disciplinas mais rigorosas em temas já sob o escopo da OMC, como propriedade intelectual, e de redução de barreiras a bens e serviços).

Em suma, é chave na inclinação pró-regionalismo a combinação dos fatores velocidade e ambição (aqui, incluídas a abrangência e a profundidade) na liberalização comercial em comparação com os resultados da esfera multilateral. Vejam-se outras nuances da estratégia pró-regionalismo em comparação com uma opção exclusiva pelo multilateralismo.

À primeira vista pode parecer paradoxal à luz do comentário sobre a maior ambição dos acordos regionais, mas é também verdade que no âmbito regional os Estados costumam ter maior margem de manobra para definirem condições para a abertura econômica, para flexibilizarem prazos, para protegerem setores, para adotarem uma abordagem gradual na liberalização etc¹⁹. Isso, naturalmente, depende da disparidade de poder entre os membros do bloco, mas em geral é verdade. Em regra, na esfera multilateral, onde os compromissos são basicamente os mesmos para os 151 países²⁰, a margem para acomodar interesses específicos de cada um deles é menor²¹. No outro extremo do espectro, num acordo envolvendo apenas dois países, por mais que no conjunto o resultado da negociação seja mais ambicioso, é maior a probabilidade de uma parte garantir que suas sensibilidades sejam levadas em conta e protegidas. Os ARCs, assim, podem ser mais facilmente customizados.

Um outro argumento interessante nesse contexto diz respeito ao interesse dos Estados na consolidação de reformas econômicas pela via de compromissos internacionais. Em certos casos, há o interesse do governo no poder em consolidar reformas e mesmo em assegurar o processo de abertura comercial, de modo a vincular administrações seguintes – o que poderia ser feito à medida que esses compromissos estejam definidos num esquema regional. Assim, um retrocesso em relação às mudanças realizadas passaria a ser muito mais custoso politicamente, uma vez que exigiria a ruptura de compromissos político-jurídicos de caráter internacional.

A esse respeito, é comum na literatura referência ao caso do México, na guinada liberal da segunda metade dos anos 1980, combinada com a conclusão do NAFTA nos anos 1990. Também é freqüente referência à situação da Polônia e de outras economias em transição mais recentemente, que vieram a assumir compromissos com o bloco europeu²². Além de vincular administrações posteriores com a abertura, a definição dos compromissos pelos instrumentos internacionais também aumentaria a

¹⁹ Vide MAINSFIELD, Edward; MILNER, Helen. The new wave of regionalism. *International Organization*, n. 53, v. 03, Summer 1999, p. 602 e ss.

²⁰ Diz-se basicamente os mesmos porque há cronogramas por países para a redução tarifária para importação de bens e para a liberalização do mercado de serviços. Além disso, há outras flexibilidades para países em desenvolvimento.

²¹ Esse argumento é importante porque, sobretudo à luz dos anteriores, pode-se ter a impressão de que o regionalismo é estratégia alinhada com abertura econômica e com as forças de mercado, o que não é necessariamente verdadeiro. A opção pela abertura comercial via regionalismo (em comparação com a via do multilateralismo) por vezes reflete a tentativa do Estado em exercer controle maior sobre o processo de liberalização econômica.

²² SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 11.

credibilidade e a sustentabilidade de reformas econômicas, gerando confiança ao investidor principalmente externo, o que reforçaria o interesse de alguns países pelos ARCs.

Com efeito, a consolidação de reformas é um objetivo que pode ser garantido tanto regionalmente, quanto pela via multilateral. A via multilateral, por um lado, pode conferir mais segurança ao compromisso assumido, principalmente em comparação com o que pode ser obtido nos arranjos regionais entre países em desenvolvimento (em que o desvio e a flexibilização das regras é considerável). Por outro lado, ARCs estabelecem – e consolidam – obrigações mais profundas que as multilaterais. ARCs podem igualmente assegurar esse resultado num intervalo mais curto de tempo e podem potencializar interesses políticos (inclusive político-eleitorais) de forma mais clara (tanto no caso do México, como da Polônia, em que a participação nos blocos respectivos era de grande interesse, essa associação é verdadeira). De toda forma, a consolidação de reformas econômicas por meio de compromissos jurídico-políticos com outros parceiros é fator importante para motivar governos, com essa inclinação política, a se engajarem em ARCs.

Vale fazer um comentário sobre o argumento do “discurso para consumo interno” no contexto da promoção de ARCs. Aparentemente, os governos têm conseguido capitalizar politicamente a conclusão de um acordo regional. É evidente que em vários lugares esses acordos são objeto de polêmica e contestação. Contudo, a proliferação desses arranjos regionais sugere que, no balanço, eles não sejam exatamente impopulares. De forma geral, parece ter sido possível “vender” um acordo comercial ao eleitorado interno como um instrumento para promover as exportações do país, atrair investimentos, aumentar competitividade, assegurar mercados etc.

Igualmente, a formação desses acordos em alguns países costuma ser apresentada como um indicativo de que o país não estaria refém das dinâmicas globais / multilaterais, mas que ao mesmo tempo estaria alinhado às tendências internacionais de formação de parcerias e de que estaria buscando oportunidades para estimular o crescimento econômico etc. Ficar à margem dessa tendência pode ter seu preço na avaliação do eleitorado doméstico. Esses fatores, com efeito, têm sido empregados para construir positivamente a percepção do eleitorado e da opinião pública sobre arranjos regionais. E esse resultado, naturalmente, é um estímulo para que os governos optem por se engajar em acordos dessa ordem.

Em compensação, um acordo multilateral, além da oposição que também gera, é menos facilmente atribuível a um país específico, de maneira que poucos poderiam capitalizá-lo politicamente como é possível num acordo bilateral, por exemplo. Ademais, em razão de as negociações multilaterais serem extremamente demoradas e de o acordo ser um só (apesar de contar com muitos membros), alguns governos acabam sendo mais simpáticos à estratégia regional, em que os resultados podem ser colhidos no curto prazo e que as combinações de parcerias são múltiplas, podendo potencializar o efeito

dessa estratégia sobre o eleitorado²³. De toda maneira, esse aspecto da opção pelo regionalismo certamente necessita de melhor exame empírico.

Há um argumento menos óbvio, mas também destacado por alguns autores mais atentos a fatores domésticos relacionados à decisão de um país a respeito de participar de um acordo regional. Segundo o argumento, tomadores de decisão inclinados por um viés liberal, mas que se deparem com resistências internas para promover abertura econômica de maneira unilateral, poderiam encontrar no regionalismo um instrumento para incentivar abertura (relativa) do mercado doméstico, reduzindo ao mesmo tempo a oposição interna²⁴. Nessa linha de argumentação, haveria, em alguns países, maior resistência à abertura seja unilateral, seja multilateral, se comparada àquela promovida por meio da integração regional. Diante disso, o regionalismo poderia ser percebido por alguns como instrumento menos custoso politicamente para promover abertura comercial e mesmo reformas econômicas liberalizantes.

Um comentário deve ser feito a respeito do interesse do setor privado dos países que se vejam na situação de engajar-se ou não num acordo regional (mesmo participando do regime multilateral). Como mencionado acima, o setor exportador de um país tende a apoiar a participação em acordos regionais, ao passo em que os setores com menor competitividade, que passariam a sofrer a concorrência dos parceiros regionais, tendem a opor resistência a esses arranjos. A mesma lógica aplica-se à posição do setor privado nas negociações multilaterais.

Algumas particularidades, contudo, chamam atenção quanto se compara o interesse do setor privado diante da opção regional ou da exclusivamente multilateral. Alguns setores podem ser competitivos regionalmente, mas não em termos mundiais. Esses grupos tendem, naturalmente, a preferir a liberalização via acordos regionais. Ademais, conforme notado, em acordos regionais a capacidade de o país atender pressões e interesses domésticos na definição de regras, exceções, prazos e condições é normalmente maior que no âmbito multilateral, o que permite melhor acomodação desses interesses domésticos. Ainda, a velocidade com que se pode concluir um acordo regional é fator a estimular o apoio do setor privado pró-abertura a essa estratégia.

Por fim, conforme indicado acima, vale notar que, pela via do regionalismo, o setor privado pode obter acesso preferencial a outros mercados. Por outro lado, pela via do multilateralismo, a partir da lógica da não-discriminação, o setor privado pode atenuar a discriminação que sofre em função de blocos alheios. No âmbito multilateral, contudo, as próprias preferências que o beneficiam são

²³ Convém ainda notar que a reação do eleitorado em vários países do mundo sobre a conclusão de um novo acordo da OMC é incerta. Apenas após o fim da Rodada Uruguai é que o tema passou a ganhar espaço mais consistente na mídia e a receber interesse do público em geral. Reações à OMC e oposição ao avanço das negociações são vistas em várias partes do mundo, principalmente a partir da Conferência Ministerial em Seattle (1999). Ainda que existam resistências à formação de arranjos regionais, o fato de os países poderem escolher com quem se agrupam e terem maior margem para definir o conteúdo das regras que pautam a liberalização comercial faz com que as resistências a esses processos possam ser menores (ou ao menos mais facilmente administráveis pelos governos interessados).

²⁴ Segundo Mansfield e Milner, por exemplo, "certain governments have opted to enter a PTA because doing so seemed likely to facilitate more extensive commercial liberalization than unilateral or multilateral strategies would permit, given the nature of domestic institutions and the interests of potent segments of society. In the same vein, the latest wave of regionalism has been marked by cases where accession to a PTA was used to facilitate liberal economic and political reforms and to dilute the political efficacy of societal groups that opposed such changes". MAINSFIELD, Edward; MILNER, Helen. *Op. cit.*, p. 619.

inevitavelmente erodidas também, o que, dentre outros motivos, faz com que, em regra, seja preferível ao setor privado que sofre com discriminação alheia buscar atenuá-la garantindo suas próprias preferências via novos ARCs do que reduzindo as alheias via regime multilateral. À frente explora-se melhor esse argumento, que se relaciona à tese do “jogo de três níveis”, mencionada no Capítulo 02.

b) Por outro lado, segue havendo interesse num regime comercial não-discriminatório e de abrangência ampla sobre o ponto de vista dos participantes

Entre os motivos pelo interesse no regime multilateral de comércio, a despeito da adoção de uma estratégia regional, estão:

- A liberalização comercial via regime multilateral é mais eficiente em termos econômicos do que a operada pela via regional. Pode-se dizer que há consenso na literatura a esse respeito: a abertura comercial por meio de ARCs é opção do tipo *second-best* em relação à multilateral. Por mais que haja divergência a respeito da mensuração de desvio e criação de comércio em casos concretos, pôde-se perceber pelo Capítulo 02 desta tese que ARCs sempre, em algum grau, implicam desvio de comércio. Deve-se ainda acrescentar que no plano multilateral as pressões políticas internas de interesse protecionista tendem a ser menos eficazes em comparação com o que ocorre na via regional (conforme notado acima).
- Alguns temas de caráter sistêmico apenas podem ser tratados adequadamente no âmbito multilateral, da mesma forma como algumas barreiras apenas podem ser enfrentadas nessa esfera. Essa parece ser a situação de temas como subsídios agrícolas à exportação e apoio doméstico à agricultura²⁵, bem como a de regras sobre defesa comercial²⁶. Disciplinas sobre regras de origem, ainda que sejam tratadas no âmbito regional, poderiam receber tratamento muito mais eficiente na esfera multilateral²⁷.
- Entre vários membros da OMC, o vínculo multilateral é o único que define obrigações jurídicas para o comércio internacional, que viabiliza o monitoramento institucionalizado das práticas comerciais, que estabelece a solução arbitral de disputas comerciais, e que assegura um foro permanente para negociações comerciais. Isso é verdade em especial para as relações entre os atores principais do regime: entre EUA, UE, Japão e China, por exemplo, não há esquemas preferenciais de comércio. Os compromissos multilaterais asseguram alguma previsibilidade

²⁵ Vale notar que o terceiro pilar do Acordo sobre Agricultura da OMC, que diz respeito a acesso a mercados, é algo que pode, e tem sido tratado no plano regional. Para lidar com os dois demais pilares, apenas disciplinas multilaterais parecem adequadas.

²⁶ Como nota estudo do Banco Mundial, os EUA não têm interesse em tratar desse tema em ARCs. Ademais, seria tecnicamente difícil estabelecer novas disciplinas sobre defesa comercial no âmbito regional sem violar compromissos multilaterais. WORLD Bank. *Op. cit.*, p. 34.

²⁷ Conforme nota o Diretor-Geral da OMC, “These issues simply cannot be handled at the bilateral level. Take for instance, negotiations to eliminate or reduce trade distorting agricultural subsidies, or fisheries subsidies. There is no such thing as a “bilateral” farmer or fisherman, or a “bilateral” chicken and a “multilateral” farmer or chicken or fish. Subsidies are given to farmers for all their poultry production. The same is true for rules on anti-dumping”. WTO. WTO Speeches. DG Pascal Lamy. Regional Agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Bangalore, India, 17 January 2007.

para as relações comerciais, sob o ponto de vista jurídico-institucional²⁸. Para que se tenha uma dimensão da importância do argumento, lembre-se de que em média cada membro da OMC conta com cinco acordos preferenciais. Mesmo que cada acordo desses possa incluir vários parceiros, ainda assim é considerável o número de relações que se operam segundo os parâmetros multilaterais (já que o regime multilateral tem 150 membros). Em suma, o regime multilateral é especialmente útil para definir vínculos entre países que não são ligados por ARCs.

- Mesmo entre países que participem de um ARC, o vínculo ao regime multilateral é bastante importante. Convém recordar que entre parceiros de ARCs as regras da OMC seguem sendo juridicamente vinculantes²⁹. A relevância das obrigações multilaterais entre parceiros de blocos pode ser vista, por exemplo, pelo sistema de solução de controvérsias da OMC, que é acionado frequentemente por um sócio do ARC contra outro parceiro desse acordo. E esses contenciosos não são relativos apenas a membros de blocos mais frágeis. Se há litígios na OMC envolvendo os membros do Mercosul, há outros vários relativos aos países do NAFTA, por exemplo. Em síntese, o regime multilateral é também importante para as relações entre os países que entre si tenham vínculos preferenciais. Essa afirmação é especialmente verdadeira, contudo, para blocos mais frágeis, nos quais os compromissos assumidos frequentemente são flexibilizados, excepcionados etc. O regime multilateral, assim, acaba garantindo a essas relações uma estabilidade e segurança jurídico-institucional que alguns blocos às vezes não podem oferecer.
- A atuação na esfera multilateral constitui estratégia fundamental para evitar que os blocos alheios ameacem os benefícios do regime multilateral e prejudiquem os membros do sistema. Apenas no âmbito multilateral pode-se efetivamente conferir racionalidade à multiplicação de obrigações, por vezes contraditórias, que vêm sendo definidas em ARCs³⁰. Por meio de negociações multilaterais, aprofunda-se a liberalização comercial, diluindo-se margens de preferência concedidas regionalmente e promove-se o compartilhamento de regimes mais favoráveis. Por meio dos contenciosos, pode-se garantir, por exemplo, que os países não aumentem os obstáculos ao comércio em função da criação de um bloco regional. Por meio do CRTA, há algum monitoramento dos RTAs e, mesmo que bastante frágil, há em alguma medida transparência e pressão dos pares. Como se admite que os blocos não serão extintos pelo menos no médio prazo, o interesse no regime multilateral aumenta justamente à medida que consiste em recurso importante para atenuar efeitos prejudiciais do regionalismo (o alheio).

5.2 Os fatores de antagonismo e de complementaridade entre as abordagens regional e multilateral

²⁸ De toda forma, naturalmente, não se ignora que os interesses políticos impediriam grandes impropriedades entre esses atores-chave.

²⁹ Segundo decisão do OAP comentada no Capítulo 04, os membros de ARCs estão autorizados a adotar regras incompatíveis com as do regime multilateral tão-somente se sem essas medidas a formação do ARC fosse inviabilizada. Trata-se de um teste bastante rigoroso, de modo que, em linhas gerais, pode-se afirmar que as regras multilaterais seguem válidas entre os membros do ARC.

³⁰ A compatibilização das obrigações é importante para facilitar os fluxos comerciais, reduzir custos operacionais para os negócios e contribuir para a segurança jurídica das relações comerciais.

Esta seção é focada na seguinte questão: diante do atual estado da institucionalidade subjacente ao comércio internacional e dos motivos que levam os membros da OMC a perseguirem a estratégia dupla (ponto 5.1), a partir de que fatores o regionalismo poderia exercer um papel de complementaridade e em que condições / circunstâncias o regionalismo contribuiria para o antagonismo em relação ao regime multilateral?

Para a melhor compreensão do tema, trata-se inicialmente do conteúdo dos ARCs (de forma geral) via-à-vis os compromissos multilaterais. Sob esse ponto de vista, interessa especificamente explorar de que maneira a definição simultânea de regras e de condições de acesso a mercados para o comércio no plano regional e no plano multilateral contribui para o papel seja positivo, seja negativo que os blocos podem prestar ao regime multilateral. Após essa abordagem temática, passa-se, em seguida, a uma avaliação sistêmica, que avalia dinâmica dos blocos regionais em relação às negociações do regime multilateral. Nesse último âmbito, interessa especificamente explorar de que maneira a existência dos blocos e a simultaneidade das negociações regionais e multilaterais pode contribuir para e prejudicar o avanço do regime multilateral.

5.2.1 O conteúdo dos regimes: convergência e divergência sob o ponto das obrigações assumidas

Por definição, um ARC garante a seus sócios vantagens que esses países não compartilham com os demais membros da OMC. Em geral, a literatura confere ênfase ao fato de que os sócios regionais eliminam entre si as tarifas ao comércio, ao passo em que mantêm essas barreiras tarifárias a não-membros do bloco regional. Vale contudo notar que, à medida que as tarifas aplicadas em caráter multilateral são cada vez mais baixas, menor passa a ser a importância relativa das tarifas nos ARCs.

Explica-se: se o imposto de importação que os países adotam multilateralmente é já reduzido, torna-se estreita a margem para que concedam benefícios para os parceiros regionais sob o ponto de vista de tarifas. Apenas para ilustrar, veja-se a situação dos EUA, da UE e do Japão, que aplicam cerca de 4% de imposto de importação sobre bens industriais³¹. A adoção de um acordo de livre-comércio com qualquer um desses parceiros não implicaria, sob o ponto das tarifas, uma mudança muito significativa em relação ao tratamento que os contrapartes receberiam na qualidade de, simplesmente, membros da OMC.

Alguns poderiam imaginar que, após a conclusão bem-sucedida da Rodada Uruguai, o interesse no regionalismo diminuiria, em razão especialmente da redução significativa das barreiras tarifárias operada na rodada. Isso, como se viu, não ocorreu. Aliás, justamente o contrário veio a

³¹ Vale também notar que entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{2}{5}$ das tarifas para bens industriais desses membros da OMC são já consolidadas em zero. Ou seja, para esses produtos não há margem alguma para que concedam preferências tarifárias. O ano de referência é 2002 e o percentual refere-se a média simples. Dados extraídos de BALDWIN, Richard. *Op.cit.*, p. 05.

acontecer: assistiu-se à proliferação de ARCs após a conclusão da Rodada Uruguai, apesar de nela ter se promovido redução significativa das tarifas ao comércio.

Esse resultado reforça o entendimento de que são complexos os motivos pelos quais os países buscam simultaneamente a via regional e a multilateral na promoção de seus interesses comerciais. Conforme se notou acima, objetivos de caráter político e estratégico estão enraizados em vários, senão em todos os ARCs. Mesmo sob o ponto de vista econômico-comercial, há outros objetivos perseguidos pelos ARCs que vão muito além da eliminação de tarifas (ainda assim, como se verá abaixo, isso segue relevante no contexto de ARCs).

Como notado, os ARCs tendem a promover a liberalização comercial com maior ambição que a atingida multilateralmente. Tanto sob o ponto de vista de abrangência, quanto de profundidade, os ARCs tendem a avançar em relação aos resultados obtidos na OMC. Consagrou-se na literatura, nesse cenário, a expressão “*WTO plus*” para justamente caracterizar as obrigações mais ambiciosas que os membros da OMC assumem quando vinculados a ARCs, principalmente em outras áreas que não tarifas.

Nesta seção, explora-se brevemente o conteúdo das obrigações assumidas regionalmente em comparação com as multilaterais, para que então se possam avaliar fatores de convergência e divergência entre os regimes. Faz-se essa análise sob o ponto de vista temático (e não por ARCs), pois isso permite um panorama sistêmico sobre o dito “valor agregado” que os ARCs, de modo geral, oferecem em vários campos temáticos de interesse do regime multilateral³².

a) O panorama das obrigações adicionais

- **Comércio de bens**
 - **Barreiras tarifárias**

De fato, estudos empíricos comprovam que os ARCs têm obtido sucesso razoável na eliminação de tarifas ao comércio intra-zona. Se essa conclusão é verdadeira para bens industriais, o mesmo não se aplica a bens agrícolas. Num interessante levantamento feito pela OMC em 2001 sobre ARCs, chega-se a seguinte conclusão:

In general, RTAs provide for the elimination of most, if not all, duties on industrial goods either on the date of entry into force of the agreement or subject to progressive elimination in the course of the transition period of the agreement. The goal of free trade in industrial products appears to be the accepted norm. The treatment of agricultural goods within RTAs is more complex. A few RTAs have eliminated all duties on agricultural goods, but in general agricultural trade, even on a preferential basis,

³² Para um exame mais aprofundado do caráter *plus* dos compromissos regionais em relação aos multilaterais, há estudos empíricos bastante interessantes, como o do Secretariado da OMC a respeito de serviços (ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS? WTO Staff Working Paper*. Geneva: WTO, September 2006). Outros levantamentos de interesse nesse sentido são da OCDE e do Banco Mundial (citados acima). Para um estudo mais analítico, veja-se BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Op. cit.*

remains subject to exceptions. Average agricultural preferential tariffs remain high³³.

Assim, ainda que se tenha em mente o comentário feito acima a respeito da perda de importância relativa das tarifas nos ARCs, vale também considerar que, com efeito, estudos empíricos apontam para o fato de que esses blocos praticamente eliminam as barreiras tarifárias ao comércio regional (apesar de que, em algumas situações a cobertura do acordo seja de fato limitada).

Ademais das questões tarifárias, vale investigar temas específicos que, tratados no âmbito regional, avançam em relação às disciplinas multilaterais em matéria de bens. Destacam-se aqui regras de origem e barreiras técnicas (incluindo-se as sanitárias e fitossanitárias).

○ **Regras de origem**

No âmbito multilateral, conforme observado, adotou-se o Acordo sobre Regras de Origem, que, contudo, apenas define princípios gerais a orientar a aplicação de regras de origem. Ou seja, não há propriamente a definição do conteúdo dessas regras na OMC. Estabeleceu-se tão-somente a obrigação de os países respeitarem, na administração de regras de origem, a não-discriminação, a transparência, o princípio da previsibilidade e do devido processo, e o da neutralidade (sendo que por isso se entende que as regras de origem não devam ser empregadas como instrumento para restringir ou distorcer o comércio).

Este Acordo da OMC conta com um anexo para regras de origens chamadas preferenciais, ou seja, aquelas empregadas com o fim de conceder uma vantagem comercial (via ARCs, neles incluindo-se os sistemas unilaterais de preferência). Conforme se notou, regras de origem são especialmente importantes no contexto de regimes preferenciais, à medida que garantem que o privilégio concedido limite-se apenas aos membros do regime (evitando, por exemplo, que terceiros se aproveitem das vantagens via a triangulação). Novamente no âmbito de regras de origem preferenciais, a OMC apenas define princípios gerais para evitar que essas medidas sejam empregadas como instrumento de política comercial, servindo para proteger setores e restringir o comércio.

Diante da importância do tema para o comércio internacional, o Acordo sobre Regras de Origem da OMC prevê que o Comitê sobre Regras de Origem da Organização trabalhe em conjunto com a Organização Mundial de Aduanas em prol da harmonização de regras de origem. A harmonização de regras de origem no nível multilateral, contudo, não apresenta resultados satisfatórios até o momento. Diante desse cenário, respeitando os princípios gerais do Acordo, os membros têm ampla margem para definirem normas de origem no plano regional, ou seja, para adotarem os requisitos que o produto deve cumprir (quanto ao local em que foi produzido) para que possa se aproveitar do regime especial.

³³ WTO. Coverage, liberalization process and transitional provisions in RTAs. Background survey by the Secretariat. WT/REG/W/46. 05 April 2002, p. 02. Estudo do Banco Mundial também chega à conclusão de que, em regra, os ARCs se aproximam da eliminação de barreiras tarifárias intra-bloco, ainda que haja diferenças consideráveis entre acordos (WORLD Bank. *Op. cit.*, p. 32).

Um estudo da OMC sobre os 215 ARCs em vigor em outubro de 2003 identificou que esses acordos estabeleciam 2.317 relações bilaterais preferenciais distintas entre os membros da Organização³⁴. A complexidade decorrente desse cenário é brutal. A adoção de regras de origem excessivamente intrincadas ou restritivas no âmbito de ARCs, com efeito, tem o potencial de causar ônus considerável ao setor privado, de distorcer o comércio e os investimentos. Além disso, essas regras criam complexidade razoável para os próprios países que as adotam.

Veja-se, de início, o impacto dessas regras sobre o comércio e os investimentos: suponha que os países A e B estabeleçam um ARC. Considere também que o produtor no país C venda seu produto (um componente) para o país A, para que lá seja incorporado na produção de um bem que seja posteriormente exportado para o país B. A depender da regra de origem adotada entre A e B, o produto final não poderá circular livremente no bloco se o componente em questão for importado. Nesse caso, o país A passará a buscar uma fonte local (ou de B) para suprir a demanda pelo componente, e o país C deixará de exportar para A, em função de regras de origem adotadas entre A e B.

Como se pode deduzir desse exemplo, além de afetar o fluxo de comércio, regras de origem restritivas também têm o poder de distorcer investimentos. O produtor do país C, nesse caso, tem um incentivo para fisicamente se instalar em A para que produza lá seu componente e possa seguir vendendo para as empresas do país A. Sendo o componente produzido no país A, o produto final pode se beneficiar das vantagens principalmente tarifárias do ARC entre A e B. A manipulação de regras de origem é, nesse contexto, algo que pode trazer prejuízos importantes para terceiros países.

Interesses protecionistas podem – em com freqüência conseguem – viabilizar suas pretensões por meio dessas regras, que são complexas tecnicamente, mas envolvem interesses comerciais de grande vulto. E diante da forma codificada como essas regras são definidas, não é evidente o viés protecionista que embutem. Apenas caso a caso se podem perceber as nuances protecionistas de regras de origem³⁵. Em caso de produtos de maior complexidade, a margem para que essas normas alberguem interesses protecionistas é ainda maior. Pense-se num automóvel, que é composto por cerca de seis mil peças, partes e componentes. A definição dos critérios para se conferir origem em casos como esse pode, de fato, constituir boa oportunidade para se privilegiarem interesses protecionistas.

³⁴ WTO. Synopsis of “Systemic” Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat. WT/REG/W/37. 02 March 2000, par. D.

³⁵ Apenas para ilustrar a complexidade e a forma um tanto cifrada como essas regras são elaboradas, veja-se uma das regras de origem definidas pelo acordo EUA-Austrália (Disponível em <www.ustr.gov>. Acesso em: 21 de abril de 2007). Para o Capítulo 18 do Sistema Harmonizado, que trata de cacau e preparados de cacau, há a seguinte regra de origem para o produto *chocolate em pó com açúcar ou outro adoçante adicionado* (1806.10): “A change to subheading 1806.10 from any other heading, provided that such products of 1806.10 containing 90% or more by dry weight of sugar do not contain non-originating sugar of Chapter 17 and that products of 1806.10 containing less than 90% by dry weight of sugar do not contain more than 35% by weight of non-originating sugar of Chapter 17”. Isso significa que um achocolatado em pó que contiver menos de 90% do seu peso de açúcar não será considerado como originado no bloco (e portanto não se beneficiará do regime especial) se mais de 35% do açúcar adicionado a esse chocolate em pó não for originado no bloco (e, para isso, é necessário verificar as condições mediante as quais se considera que o açúcar é originado no bloco, de acordo com as regras de origem definidas para o Capítulo 17). Se mais de 90% do peso do produto for açúcar, ele não poderá conter nada de açúcar não-originado do bloco, se pretender se beneficiar do regime especial do acordo EUA-Austrália. É evidente que esse tipo de regra permite camuflar interesses protecionistas.

Sob o ponto de vista do ônus sobre o setor privado, é especialmente interessante considerar a situação de países engajados em vários acordos comerciais ao mesmo tempo. A depender do destino da exportação, o produtor instalado nesse país terá que atender a distintas regras de origem. Ao vincular-se por ARCs aos EUA e à UE, o México, por exemplo, acabou adotando regras de origens distintas para os mesmos produtos. O produtor mexicano, nesse cenário, precisa lidar com essas diferenças caso exporte para os dois destinos e pretenda se beneficiar desses regimes mais favoráveis garantidos pelo ARCs. O ônus para a comprovação da origem em alguns casos é tamanho que o exportador por vezes prefere pagar o imposto de importação a comprovar a origem, como se não fizesse parte de um bloco comercial que lhe garante o benefício do imposto zero³⁶.

É ainda interessante notar que a comprovação da origem pode se dar basicamente por dois regimes. Um deles é de auto-certificação, em que o exportador atesta que cumpre determinada regra de origem (mas também assume a responsabilidade por isso). No segundo modelo, uma entidade vinculada ao Estado (ou com autorização dele) atesta a origem do produto. Veja-se a situação do Chile, que no acordo com os EUA adotou o sistema da auto-certificação e no acordo com a UE privilegiou o regime da certificação por autoridade externa. A depender do destino das exportações, os produtos chilenos não apenas têm que atender a requisitos de origem distintos, mas também passam por sistemas de certificação diferentes – o que naturalmente implica custos e dificuldades adicionais para o setor privado.

Por fim, essas regras de origem causam dificuldades para os próprios países que as adotam. Dois aspectos merecem destaque: o primeiro refere-se à administração dessas regras pelas autoridades aduaneiras. Especialmente para países que façam parte de vários acordos comerciais, o ônus de verificar a comprovação da origem é razoável. O segundo aspecto diz respeito às negociações de futuros acordos comerciais. Manter coerência entre as regras adotadas em cada acordo parece ser cada vez mais difícil diante da quantidade e variedade das exigências adotadas em cada acordo (e dos interesses protecionistas que algumas embutem).

Diante desse cenário, as dificuldades decorrentes da multiplicação de regras de origem são com frequência ressaltadas quando se examina a ameaça que os blocos regionais criariam para o comércio mundial e para o regime multilateral de comércio. Nesse sentido, a harmonização de regras de origem na OMC prestaria contribuição importante para evitar os problemas apontados (mesmo que os esforços estejam voltados para as regras de origem não-preferenciais). Os resultados desses esforços, como notado, são até o momento decepcionantes³⁷.

Por outro lado, e como contra-argumento, um estudo da OCDE identifica uma possível convergência entre essas regras, principalmente à medida que, por exemplo, os EUA promovem seu

³⁶ Viet Do e William Watson registram essa situação mesmo no NAFTA. Vide DO, Viet; WATSON, William. *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Op. cit.*, p. 19.

³⁷ Essa parece ser a avaliação do próprio Diretor-Geral da OMC em janeiro de 2007: “What else can we do to improve the cohabitation of bilateral and multilateral trade agreements? I believe we have to deal with the spaghetti bowl of rules of origin. Harmonization of rules of origin that are simple, easy to apply and non-restrictive across different regional trade agreements would simplify trading conditions and contribute greatly to transparency. *Hard work is continuing on this issue but to be frank, without serious results for the members*” (grifou-se). WTO. WTO Speeches. DG Pascal Lamy. Regional Agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Bangalore, India, 17 January 2007.

modelo com alguma consistência nos vários ARCs por eles adotados. O mesmo é válido para a UE e seus acordos preferenciais. Evidentemente que entre esses modelos há diferenças, mas a partir da difusão de modelos por pólos centrais passa a haver uma base comum que pode estimular a adoção de regras de origem harmonizadas no plano multilateral³⁸.

Especialmente nessa área de regras de origem, os blocos de fato têm “acrescentado substância” às disciplinas multilaterais, até porque na OMC não se definiu conteúdo de normas de origem e não se adotaram padrões para a harmonização dessas regras. No balanço, contudo, o “valor agregado” pelos ARCs nessa área não parece exatamente alinhado com o propósito da OMC de promover o comércio internacional livre e não-discriminatório.

- **Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias**

Tal como ocorre com regras de origem, a OMC também apenas define princípios gerais relativos à aplicação de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Não há na OMC a definição do conteúdo dessas exigências (e tampouco há pretensão de que isso ocorra). As regras multilaterais pertinentes incentivam os países a participarem de instituições internacionais normalizadoras, como a ISO (*International Organization for Standardization*), estimulam a harmonização de exigências técnicas e incentivam que os membros reconheçam as exigências de outros países.

O GATT, o TBT e o SPS, em linhas gerais, estabelecem que os membros da OMC, na adoção e aplicação de exigências técnicas (em sentido amplo), devem observar a não-discriminação, a transparência e a necessidade da medida para a obtenção de um objetivo legítimo (como a proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal, por exemplo). As regras da OMC prevêm que uma medida técnica não pode ser mais restritiva ao comércio que o necessário para que o país que a adota atinja um objetivo legítimo (mas, novamente, não define que exigências podem ser essas).

Diante de um cenário em que as barreiras tarifárias se reduzem e que a OMC proíbe uma série de outras práticas restritivas ao comércio, as barreiras técnicas têm adquirido relevância cada vez maior. Não apenas por viabilizarem a proteção de interesses legítimos, as barreiras técnicas crescem em importância também porque são um instrumento lícito para restringir o comércio internacional. Cientes disso também, os membros de ARCs promovem um esforço adicional para harmonizar exigências técnicas, evitando que os obstáculos tarifários eliminados sejam substituídos por novas barreiras (como essas) que restrinjam o comércio intra-zona.

Na prática, as negociações com vistas ao estabelecimento de padrões comuns são extremamente complexas, dispendiosas e demoradas. Nos dias de hoje, talvez apenas a UE, em seu

³⁸ Vide MOÏSÉ, Evdokia. Rules of Origin. In: OECD. *Op. cit.*, cap. 10. Segundo Evdokia Moisé, “it appears that the same basic mechanisms or criteria are used by all reviewed RTAs, although in varying combinations. As RTAs proliferate, a small number of models, initially formulated by major trading partners such as the US or the EU, are replicated in the new agreements concluded between them and third countries” (p. 160). Conforme nota a autora, o sistema de cumulação também favorece a harmonização de regras de origem entre seus participantes. Esse conceito prevê que o valor agregado pelo bloco pode ser feito em qualquer dos países que dele façam parte (ao invés de ser considerado por país, o que teria efeito mais restritivo sobre o comércio). Assim, um produto que tenha partes originárias de vários países do bloco europeu é originado na União Européia.

avançado grau de integração, tenha logrado homogeneizar regulamentos técnicos entre seus membros³⁹. Diante das dificuldades em se estabelecerem padrões únicos, os países acabam concentrando esforços em definir padrões mutuamente aceitáveis, ainda que distintos.

Com o fim de definirem padrões mutuamente aceitáveis, alguns ARCs estabelecem os chamados “acordos de reconhecimento mútuo” (ARMs). Esses acordos podem referir-se ao reconhecimento tanto do regulamento técnico adotado em outro país (mas que seja diferente do seu próprio) ou do teste (reconhecido pelo outro país) que assegure a conformidade do produto com uma exigência técnica, o que evita que o produto seja novamente testado no mercado de destino.

Entre EUA e UE há um importante ARM em telecomunicações e tecnologia da informação, adotado em 1997. Voltado para reconhecimento de procedimentos de verificação de conformidade, o ARC reconhece mutuamente os testes que comprovem que um produto atende a uma dada exigência técnica. Acordos como esse são especialmente relevantes nas relações comerciais de países que entre si têm barreiras tarifárias bastante reduzidas. Os chamados ARMs, no entanto, são com frequência perseguidos no âmbito de ARCs⁴⁰.

As normas da OMC não proibem esses ARMs, ainda que acabem sendo discriminatórios. Ao contrário, segundo a lógica que informa o TBT, esses acordos podem evitar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Num interessante estudo sobre ARMs, Richard Baldwin demonstra ser indispensável classificar tais acordos em dois tipos, os abertos e os fechados, pois que implicam conseqüências distintas no campo da liberalização comercial⁴¹.

De acordo com o autor, os ARMs abertos são não-discriminatórios em relação aos países que não fazem parte do acordo. Este é o modelo adotado internamente pela UE quanto à verificação de conformidade, o que permite que um bem de terceiro país que receba certificação de conformidade por um país europeu circule por todo o bloco, não sendo possível a determinação de novos procedimentos de verificação de conformidade⁴².

³⁹ Num exemplo emblemático da dificuldade da adoção de padrões comuns, note-se que, no bloco europeu, as negociações para definição de padrão comum para água mineral levaram onze anos para que pudessem ser concluídas. Sobre o tema, vide KELLER, Odile. *L'élimination des entraves technique dans la Communauté européenne*. Bern: Lang, 1992.

⁴⁰ Verifica-se isso, em especial, nos ARCs promovidos pela UE. Segundo Woolcock, “[t]he EU model (...) places considerable importance on policy approximation and the mutual recognition as a mean of overcoming regulatory barriers to trade. Although there are resource constraints and limits to approximation, the EU model generally sees approximation and mutual recognition as the ultimate means of removing regulatory barriers to trade. This is reflected in the *acquis* but also in agreements with accession countries and in the Euro-Med Agreements. In this respect the European Union represents a form of a regional hegemon, in that smaller neighbouring countries are obliged to adopt the prevailing European regulatory norms and technical standards”. WOOLCOCK, Stephen. Conclusions. In: SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 333.

⁴¹ BALDWIN, Richard. Regulatory protectionism, developing nations and a two-tier world trade system. *Brookings Trade Forum 2000*. Washington: Brookings Institute, 2001.

⁴² Tais acordos abertos, na leitura do autor, fomentam o comércio internacional. Pense-se, por exemplo, que um produtor de componentes eletrônicos do leste asiático pode não julgar interessante exportar para a UE se cada país tiver suas próprias normas de verificação de conformidade. Pode, entretanto, ser conveniente a exportação se uma única verificação (que constate que seu produto segue certas normas) possa ser utilizada para que este circule por todos os membros do bloco.

Entretanto, há um segundo tipo de ARM, o fechado, cujos efeitos econômicos são pouco estudados. Os ARMs fechados são baseados em regras de origem e produzem efeito discriminatório à medida que se aplicam somente aos produtos dos membros do acordo, criando um tratamento desfavorável aos não-membros. Tal é a situação, por exemplo, do acordo entre a UE e a Suíça sobre reconhecimento mútuo em matéria de verificação de conformidade⁴³. Apenas produtos suíços circulam livremente na UE, após terem sido certificados na Suíça. Produtos que a Suíça reconheça conformidade, mas de origem estrangeira, devem ser novamente testados antes de ingressarem na UE.

Num balanço, pode-se dizer que os ARMs têm contribuído para evitar que barreiras técnicas criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional, à medida que reconhecem padrões distintos ou procedimentos de verificação de conformidade realizados por outros países. Vale ter presente, no entanto, que em alguma medida esses ARCs geram discriminação em relação ao comércio daqueles que não fazem parte do acordo.

De outro lado, quando os membros de um ARC adotam padrões técnicos comuns (ao invés de apenas reconhecer as exigências ou os testes do outro membro), há um estímulo à convergência entre essas medidas numa esfera ampliada. Isso ocorre especialmente nos casos em que esse padrão comum é baseado na norma de uma organização internacional normalizadora, como a ISO, ou num padrão reconhecido internacionalmente, como os do Codex Alimentarius.

Há sempre o risco, contudo, de que a harmonização de padrões intra-bloco faça com que novas barreiras sejam criadas para terceiros países. Esse risco, com efeito, é razoável: parece mais provável que o país que adota padrão menos rigoroso venha aumentar seu nível de exigência, do que o país que já adota mais rigor venha a abrir mão desse padrão (a não ser nos casos em que a medida seja notoriamente descabida).

Por fim, vale notar uma interação positiva entre a esfera regional e a multilateral neste assunto: o tratamento do tema das barreiras técnicas no âmbito europeu serviu de referência para a adoção posterior de disciplinas multilaterais. O *Standards Code*, adotado na Rodada Tóquio, reconhecidamente se inspirou nos esforços da CE para lidar com o tema. Esse instrumento foi, na Rodada Uruguai, substituído pelo TBT e pelo SPS, que mantêm muito dos elementos e da lógica do *Standards Code*. Trata-se de uma contribuição positiva que o regionalismo prestou ao regime multilateral.

- **Serviços**

⁴³ O acordo pode ser visto em <http://www.europa.admin.ch/ba/off/abkommen/f/ab_tbt.pdf>. Note-se em especial o artigo 4º do referido instrumento, que trata justamente sobre regras de origem.

De início, é interessante notar que os países envolvidos em ARCs sobre serviços respondem por mais de 80% do comércio mundial nesse setor⁴⁴. Apesar de haver apenas 44 ARCs sobre serviços notificados à OMC, as notificações relativas ao estabelecimento desses acordos vêm se avolumando mais rapidamente que às referentes a acordos sobre bens⁴⁵.

Na comparação entre o tratamento desse tema no âmbito regional e no multilateral, a primeira questão que vem à tona diz respeito ao processo negociador. No âmbito multilateral, adotou-se a abordagem das listas positivas, ao passo em que na esfera regional é comum o mecanismo das listas negativas nas negociações sobre serviços. Conforme antecipado quando se tratou do NAFTA, isso significa que, na OMC, os países assumiram compromissos nos setores individualmente listados por cada um deles em seus cronogramas específicos. Ao contrário, em várias negociações regionais, os compromissos são assumidos em todos os setores, a não ser naqueles expressamente indicados (trata-se da abordagem conhecida como “*list it or lose it*”).

Ainda que teoricamente ambos os tratamentos possam promover níveis equivalentes de liberalização comercial, é amplamente reconhecido que a abordagem da lista negativa estimula resultados mais ambiciosos em termos de liberalização comercial, conforme observado no Capítulo 3. Esse resultado foi confirmado também empiricamente por um levantamento recente feito pelo Secretariado da OMC⁴⁶. Inicialmente adotada no NAFTA, a abordagem da lista negativa foi reproduzida em acordos como México-Japão, Coréia-Cingapura e em todos os acordos adotados pelos EUA⁴⁷.

E, de fato, em matéria de serviços, o “valor agregado” dos ARCs está centrado basicamente em acesso a mercados, resultado consolidado nesses compromissos específicos negociados a partir das listas. Como tema relativamente novo no regime multilateral, os compromissos de cada país no GATS não são em geral profundos. Há maior margem, portanto, para que no âmbito regional se concedam preferências que não foram estabelecidas multilateralmente⁴⁸. Com efeito, os parceiros regionais têm se aproveitado dessa circunstância e vêm fazendo concessões bastante mais profundas que as definidas no plano multilateral⁴⁹.

⁴⁴ Vale notar que as relações entre os principais atores são pautadas pelas regras multilaterais, já que inexistem também ARCs de serviços que vinculem EUA, UE, Japão, China e Índia, por exemplo (evidentemente, é sempre bom recordar que a UE, em si, não deixa de ser um ARC). Atualmente, são bastante comuns os ARCs de serviços envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou que reúnam apenas países em desenvolvimento.

⁴⁵ ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS? *WTO Staff Working Paper*. Geneva: WTO, September 2006, p. 07.

⁴⁶ Vide ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 55. O próprio estudo, no entanto, reconhece que o fato de os EUA adotarem a abordagem das listas negativas nos seus ARCs é também um motivo importante para que os resultados dessa abordagem sejam mais ambiciosos. Aliás, o estudo demonstra que os EUA obtiveram de forma consistente ofertas melhores que os demais países que tenham negociado com a mesma contraparte. Ou seja, o “fator EUA” também explica o resultado.

⁴⁷ Informação válida ao menos até 2006. Vide ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, OMC, p. 11-12 para uma lista de todos os ARCs notificados, com características principais.

⁴⁸ Diferentemente de bens, para os quais as tarifas definidas no plano multilateral são em regra reduzidas, no âmbito dos serviços as restrições de acesso a mercados ainda são razoáveis, o que decorre também do fato de que apenas na Rodada Uruguai esse tema entrou na agenda multilateral.

⁴⁹ SUAVÉ, Pierre. Services. In: OECD. *Op. cit.*, p. 25-26. Por outro lado, Pierre Sauvé nota que ARCs apresentam pouco progresso na abertura de setores que na OMC encontram dificuldades adicionais (como transporte marítimo e terrestre, e serviços de energia). A exceção importante aqui refere-se aos avanços no setor de transporte

O cenário é bastante distinto quando se analisam questões relacionadas a regras, o outro pilar do GATS, sob cuja denominação se incluem, por exemplo, disciplinas sobre salvaguardas, regulação doméstica e subsídios para serviços. Nessas áreas, segundo levantamentos feitos tanto pela OCDE quanto pela OMC, os ARCs agregaram pouco valor ao que foi definido multilateralmente. Alguns desses temas enfrentam, no plano interno, sensibilidades políticas consideráveis, seja quando tratados multilateralmente, seja se abordados regionalmente. Além disso, em áreas como regulação doméstica ou, em especial, subsídios é muito difícil que se adote um compromisso que beneficie apenas alguns países. Nesses temas, assim, os ARCs têm somado pouco aos compromissos multilaterais.

De toda forma, alguns ARCs registram avanços em questões sobre reconhecimento de licenças profissionais e qualificação educacional – aprofundando compromissos multilaterais entre os sócios⁵⁰. Igualmente, é comum que ARCs sobre serviços definam obrigações mais rigorosas sobre transparência. Por fim, diferentemente do que ocorre na OMC, vários ARCs contêm previsões sobre compras governamentais de serviços⁵¹.

A principal diferença entre disciplinas multilaterais e regionais sobre serviços, nesse cenário, está mesmo na profundidade dos compromissos assumidos em cada setor e em cada modo de prestação. Um par de exemplos ilustra a maior ambição dos ARCs sob esse aspecto. O Chile, por exemplo, por meio de ARCs fez novas concessões em comparação aos seus compromissos multilaterais em várias áreas, como serviços financeiros, marítimos, de construção, de entrega expressa etc. O México, que tinha assumido na OMC compromissos em modo 3 (presença comercial) para 65% dos setores, adotou obrigações regionais em 91% dos setores para esse modo de prestação. Para o Panamá, em modo 1 (prestação transfronteiriça), o percentual de setores com compromissos assumidos no plano multilateral é de 42%, ao passo em que as negociações regionais atingiram 91% dos setores nesse modo de prestação⁵².

Vale registrar que a preocupação com regras de origem em serviços é consideravelmente menor que a registrada nos ARCs de bens. Conforme nota o estudo do Secretariado da OMC, “rules of origin in services PTAs are often liberal: anyone established in a party’s territory – even if owned by foreigners – benefits from the PTA, except in special circumstances”. Uma exceção importante, ainda segundo o estudo, diz respeito aos ARCs assinados pela China, em que regras de origem para serviços são mais rigorosas, prevendo, por exemplo, que o prestador do serviço tenha pelo menos três anos de operações comerciais substantivas no país parceiro do ARC para poder se beneficiar do regime preferencial⁵³.

terrestre, em que a proximidade física (característica freqüente de ARCs) é fator determinante para estimular avanços nos compromissos.

⁵⁰ Vide OECD. *Op. cit.*, cap. 01.

⁵¹ ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 13.

⁵² Idem, p. 24.

⁵³ ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 57.

De modo geral, contudo, pode-se afirmar que, em serviços, os ARCs avançam em relação ao regime multilateral sob o ponto de vista da profundidade. Compromissos mais substantivos com acesso a mercados são vistos em praticamente todos os ARCs. Ainda que a respeito de regras os resultados não sejam tão mais profundos, a ambição no que diz respeito à liberalização comercial é significativa.

- **Propriedade intelectual**

Apesar de o acordo sobre propriedade intelectual da OMC (TRIPs) ser considerado ambicioso por muitos países, tem sido possível aprofundar as obrigações nele definidas por meio de ARCs.

Segundo levantamento feito pela OCDE, em vários casos essas obrigações adicionais referem-se ao cumprimento de previsões de outros tratados internacionais ou à obrigação de que os membros do bloco se vinculem a esses tratados em matéria de propriedade intelectual⁵⁴. Alguns ARCs são “*TRIPs-plus*” à medida que definem regras mais rigorosas para cumprimento das obrigações (*enforcement*) em propriedade intelectual. São também freqüentes previsões de cooperação nessa área ou de estímulo à promoção da harmonização interna de regras sobre propriedade intelectual⁵⁵. Também se identificam ARCs mais rigorosos que o TRIPs ao definirem prazos mais curtos que os multilaterais para implementação de obrigações.

Vale notar que, de modo geral, os ARCs reafirmam as obrigações que os países assumiram com o TRIPs, por vezes fazendo referência ao Acordo, por vezes reproduzindo ao menos em parte seu conteúdo.

- **Investimentos**

As regras da OMC a respeito de investimentos são bastante incipientes. No mérito, tratam basicamente de proibir determinadas políticas públicas que possam distorcer os fluxos de capital (TRIMs). Em outros acordos, há disciplinas que se relacionam em algum grau com investimentos (como no GATS, TRIPs e Acordo plurilateral sobre Compras Governamentais). Não foram bem sucedidas as tentativas de definir disciplinas mais substantivas a respeito desse tema em âmbito multilateral. De modo geral, assim, existe amplo campo para que regras para proteger e liberalizar os investimentos possam ser adotadas no âmbito de ARCs. Isso, com efeito, tem sido feito.

⁵⁴ Para ilustrar: o EFTA, o acordo UE-México e o acordo EUA-Jordânia prevêm que seus membros devem cumprir o *WIPO Copyright Treaty* e o *WIPO Performances and Phonogram Treaty*, ambos de 1996. Os *Euro-Mediterranean Association Agreements* prevêm que as partes devem aderir ao Protocolo de Madri sobre Registro Internacional de Marcas. Vide LIPPOLDT, Douglas. Intellectual Property Rights. In: OECD. *Op. cit.*, p. 117.

⁵⁵ LIPPOLDT, Douglas. Intellectual Property Rights. In: OECD. *Op. cit.*, cap. 07.

Como nota a OCDE, questões relativas a investimentos são tradicionalmente tratadas por Acordos Bilaterais de Investimentos (BITs), e assim ARCs não são tipicamente o veículo principal para promover disciplinas nessa área. O número estimado de BITs em vigor em 2000 era de 1941, ao passo em que os ARCs na mesma época eram cerca de 90⁵⁶.

Duas abordagens principais têm sido adotadas para tratar de investimentos no âmbito de processos de integração regional. Uma delas é a negociação de BITs paralelos ao ARC (mas que, naturalmente, é feito no contexto das negociações regionais). A segunda abordagem consiste na adoção de regras para investimentos no próprio ARC, seguindo o modelo do NAFTA, que conta com capítulo específico para isso.

Sob o aspecto substantivo, seja via BIT, seja no próprio ARC, é comum que no plano regional os países adotem regras mais ambiciosas que as da OMC sobre investimentos. Em particular, no âmbito regional passam a ser freqüentes: (i) a definição de regras sobre direito de estabelecimento (relativo a subsidiárias, agências etc. no outro país) e sobre livre-movimento de capital, (ii) a adoção de conceito mais amplo de investimento de forma a estender a proteção sobre o capital externo, (iii) a proibição de outras medidas distorcivas aos investimentos além das previstas no TRIMs⁵⁷ e, em especial, (iv) a previsão de um mecanismo de solução de controvérsias que garanta ao investidor o direito de questionar o Estado receptor do investimento num foro arbitral⁵⁸.

Michael Gestrin, ao analisar a relação entre regionalismo e multilateralismo sob o ponto de vista de disciplinas para investimentos, observa uma tendência interessante. Segundo ele, aparentemente existe uma convergência nas previsões sobre investimentos em ARCs em direção ao algo que possa ser descrito como um “padrão internacional implícito” nesse tema. Essa convergência, ainda segundo ele, estaria se operando a partir dos dois canais mencionados: o dos BITs paralelos, que seguem em geral um padrão comum, e o da adoção de um capítulo específico no ARC sobre o tema, o que frequentemente é feito a partir do modelo do NAFTA⁵⁹. Para o autor, aliás, a abordagem do NAFTA estaria se tornando como que um “*model RTA investment chapter*”.

Conclui que “[t]he trend therefore seems to be towards a more consistent treatment of investment in RTAs, both in terms of the tendency of RTAs to include rules on investment (or side-BITs) and in terms of their content”⁶⁰. Apesar da tendência em prol da convergência nessa matéria, o mosaico de

⁵⁶ Número referente aos notificados à OMC e em vigor. O dado relativo aos BITs consta de GESTRIN, Michael. Investment. In: OECD. *Op. cit.*, cap. 03.

⁵⁷ Para uma lista mais ampla que o TRIMs a respeito de medidas proibidas porque distorcem o comércio, vide NAFTA, artigo 1106. Vide: < <http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index.html>>

⁵⁸ Nesse particular, é comum referência ao mecanismo de solução de disputas do *International Center for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) ou às regras de arbitragem da *United Nations Commission of International Trade Law* (UNCITRAL).

⁵⁹ Exemplos disso são o acordo de livre-comércio entre o Canadá e o Chile, e o entre Japão e Cingapura.

⁶⁰ GESTRIN, Michael. In: OECD. *Op. cit.*, p. 63.

previsões sobre investimentos em vários instrumentos pode dar margem a algumas dificuldades, à medida que isso pode distorcer comércio e investimentos, principalmente quando associado a regras de origem que sejam complexas e arbitrárias.

- **Política de concorrência**

Um levantamento sobre ARCs em vigor aponta para o emprego bastante difundido de regras sobre defesa da concorrência em âmbito regional. Apesar de isso sugerir a importância do tema nas relações econômico-internacionais, não foi bem-sucedida a tentativa de introduzir disciplinas sobre concorrência em âmbito multilateral⁶¹. Ainda que alguns dispositivos dos acordos da OMC se relacionem marginalmente com o tema da concorrência, as disciplinas nesse âmbito são muito incipientes. Desse modo, a adoção de regras sobre concorrência no plano regional quase que automaticamente implica avanço em relação ao que existe sobre o tema na OMC.

Muito embora vários ARCs tragam previsões sobre concorrência, é também considerável a divergência entre as disciplinas definidas em cada acordo⁶². Nottage, num estudo sobre o tema, observa que, dos ARCs que tratam de concorrência, parte deles apenas define a obrigação geral de empreender ação contra condutas anti-concorrenciais (tal como a obrigação de adotar internamente legislação sobre defesa da concorrência), sem estabelecer previsões específicas a esse respeito. Outra parte desses ARCs define mais claramente a obrigação de coordenação de políticas, padrões e regras (o que em alguns casos implica legislação e procedimentos comuns).

Como exemplos do primeiro grupo (obrigações mais gerais de combater as práticas anti-concorrenciais) há o NAFTA⁶³, o acordo Canadá-Chile, México-Chile e Japão-Cingapura. O acordo entre Canadá e Costa Rica, que de forma geral também segue a orientação de definir obrigações mais genéricas, é conhecido por introduzir discussões e conceitos, e por refletir preocupações tratadas no Grupo de Trabalho da OMC sobre Comércio e Política de Concorrência, numa interação positiva entre os esforços regional e multilateral⁶⁴.

⁶¹ Vale notar que, no plano internacional, os esforços relativos à adoção de regras sobre concorrência não se limitam à OMC ou a ARCs. Principalmente na OCDE, mas também no âmbito das Nações Unidas (*United Nations Set of Multilaterally Agreed Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*), foram adotados instrumentos com esse fim. É importante também notar que a defesa da concorrência foi um dos temas excluídos da agenda de Doha, quando se verificou as dificuldades de se obterem avanços.

⁶² Ademais, o nível de ambição de cada projeto de integração regional influencia muito diretamente que tipo de regra sobre concorrência é mais adequado. A diferença de objetivos entre ARCs explica em parte (mas não totalmente) a dispersão de disciplinas sobre concorrência em cada um deles.

⁶³ O Capítulo 15 do NAFTA determina que seus membros “adopt or maintain measures to proscribe anticompetitive business conduct and take appropriate action with respect thereto”, sem adentrar no conteúdo dessas regras. Com base nessa obrigação, o México adotou legislação interna (e abrangente) sobre o tema em 1993.

⁶⁴ NOTTAGE, Hunter. Competition Policy. In: OECD. *Op. cit.*, p. 75.

De outro lado, há ARCs que definem regras mais substantivas sobre política de concorrência. Trata-se do caso não apenas da UE, mas também dos acordos que o bloco europeu estabeleceu com terceiros países. A UE, com efeito, é um caso à parte, em razão de ter definido uma política de concorrência comum, com supremacia sobre as políticas nacionais. À parte dessa situação extrema, vale notar que no acordo de livre-comércio entre UE e EFTA, por exemplo, há a definição de padrões para política de concorrência (claramente inspirados no modelo da UE). Situação equivalente também ocorre nos *Euro-Mediterranean Association Agreements*. Fora do âmbito europeu, no Mercosul, na Comunidade Andina e no EFTA adotou-se ou busca-se a adoção de obrigações específicas nesta área, que possam ir além do compromisso genérico de combater práticas anti-concorrenciais. No âmbito da parceria entre Austrália e Nova Zelândia há também previsão de harmonização das legislações nessa área⁶⁵.

Conforme se comentou anteriormente, alguns ARCs proíbem a aplicação de medidas antidumping ao comércio do bloco quando seus membros optam por estabelecer cooperação na área de concorrência, com a harmonização de legislações. Entre os exemplos a esse respeito está a ANZERTA, parceria que envolve Austrália e Nova Zelândia. O acordo entre o Chile e o Canadá também proíbe a aplicação de medidas antidumping, mas apenas define em linhas gerais cooperação em matéria de defesa da concorrência. Conforme notado pelo Japão, a existência de um sistema misto, que preveja antidumping para terceiras partes e política de concorrência para membros do ARC, pode criar distorção ao comércio, uma vez que diferentes critérios e condições existem para que se invoque uma medida ou outra⁶⁶.

- **Compras governamentais**

No âmbito da OMC, adotou-se o Acordo sobre Compras Governamentais, como um instrumento plurilateral. Isso significa que o Acordo vincula apenas os membros da OMC que desejarem participar dele. Atualmente são cerca de 40 os participantes (incluindo os 27 europeus). O Acordo trata basicamente de promover a abertura do mercado de compras governamentais entre seus membros. O instrumento cobre compras governamentais em bens e serviços (inclusive de construção), define valores a partir dos quais o processo de compra governamental tem de ser aberto aos outros países, inclui governos sub-nacionais e conta com previsões sobre transparência e não-discriminação⁶⁷.

⁶⁵ Vários ARCs também contêm previsões sobre monopólios e empresas com direitos especiais e exclusivos. Também é comum no nível regional a adoção de mecanismos para promover consultas, cooperação e aplicação (*enforcement*) de medidas para combater práticas anti-concorrenciais.

⁶⁶ WTO. Synopsis of "Systemic" Issues Related to RTAs. Note by the Secretariat. WT/REG/W/37, 02 March 2000, p. 07.

⁶⁷ Na Rodada Doha, os esforços para abordar compras governamentais concentram-se nas questões relativas à transparência. Em julho de 2004, diante de dificuldades com esse e outros temas, esse ponto da agenda foi formalmente excluído da Rodada.

No âmbito de ARCs, é comum a liberalização do mercado de compras governamentais entre os sócios regionais. Vários desses ARCs inspiram-se no modelo da OMC, e geral vão além das obrigações definidas multilateralmente. De acordo com levantamento feito pela OCDE, os ARCs avançam em relação aos compromissos multilaterais de duas formas: primeiramente, alguns ARCs adotam previsões muito similares às do Acordo da OMC, mas incluem países que optaram por ficar fora do acordo plurilateral.

A segunda forma refere-se à maior ambição desses ARCs em comparação com o da OMC. Nesse aspecto, alguns ARCs ampliam a lista de entidades sujeitas a disciplinas, bem como o rol de bens e serviços às quais as regras se aplicam. Alguns ARCs diminuem o valor definido multilateralmente a partir do qual se deve abrir a concorrência para os sócios. Em geral, os ARCs tratam também de ampliar as previsões sobre transparência.

Conclui Geloso-Grosso que “although procurement-related provisions contained in most RTAs are of a preferential nature, the procedures dictated in these provisions may help foster the practice of transparency more widely and so eventually yield more far-reaching benefits”⁶⁸.

- **Meio-ambiente**

Previsões relativas à proteção ambiental (e à vida e à saúde humana, animal e vegetal) podem ser encontradas de forma dispersa em vários acordos da OMC. Em linhas muito gerais, as regras prevêm que os países têm direito de restringir importações se isso for necessário para que protejam a vida, a saúde, ou se isso for relacionado à proteção de recurso natural esgotável⁶⁹. Ao mesmo tempo em que a OMC reconhece o direito de seus membros perseguirem objetivos inquestionavelmente legítimos, definiram-se parâmetros para que esse argumento não seja empregado como instrumento para se dissimularem interesses protecionistas.

Há, por outro lado, o receio de que os países adotem regras ambientais flexíveis (ou não adotem regra alguma para proteção ambiental) com o objetivo de atrair investimentos ou de promover exportações. Até o momento, a OMC não conta com disciplinas para proibir seus membros de se portarem dessa forma. A tentativa de se tratar desse tema em âmbito multilateral encontrou resistência de vários países, sobretudo de países em desenvolvimento, que temiam novas restrições ao mercado de países desenvolvidos. Alguns países, preocupados com a chamada “*race-to-the-bottom*” em matéria ambiental, têm buscado promover padrões mais rigorosos de proteção ao meio-ambiente via ARCs.

⁶⁸ OECD. *Op. cit.*, p. 97.

⁶⁹ Igualmente pode limitar o acesso ao seu mercado de serviços nessa base. Há várias qualificações para o exercício desse direito, mas, em linhas gerais, essa é a lógica do GATT, em seu artigo XX. Vide também TBT, SPS e GATS. Em 1996, foi criado no âmbito multilateral o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente para tratar do tema.

De forma geral, observa-se que vários ARCs fazem referência ou reproduzem previsões da OMC sobre o tema, garantindo o direito de os países restringirem o comércio por razões ambientais⁷⁰. Em geral, contudo, os ARCs definem compromissos adicionais em matéria ambiental. Vários ARCs contam com estrutura institucional própria para promover a cooperação em matéria ambiental e para evitar o relaxamento de padrões ambientais. Alguns ARCs buscam promover a harmonização de padrões ambientais entre seus membros. Também se identificam regras que prevêm que os países devem periodicamente reportar questões relativas ao meio ambiente para seus pares.

Em alguns casos, verifica-se a previsão de que os sócios regionais devem cumprir determinados tratados internacionais em matéria de proteção ambiental. No caso do NAFTA, comentado no Capítulo 03, o próprio acordo prevê que na hipótese de divergência entre certos tratados internacionais de proteção ao meio-ambiente e as regras do NAFTA, as normas ambientais têm prevalência. A inclusão de um capítulo sobre meio-ambiente tem sido feita de forma consistente pelos EUA em seus ARCs.

- **Padrões trabalhistas**

Da mesma forma como existe o receio de que os países afrouxem padrões ambientais para atrair investimentos e promover exportações, há a preocupação com que padrões trabalhistas excessivamente baixos sejam utilizados como instrumento para promover a competitividade de um país. Isso não apenas deslocaria investimentos, mas principalmente promoveria uma competitividade tida como “desleal”, em especial no contexto de ARCs, onde as barreiras tarifárias são eliminadas e a concorrência entre o produto importado e o nacional torna-se ainda mais acirrada.

Atualmente, a OMC não impõe nenhuma obrigação aos seus membros no que atine a padrões mínimos de garantias trabalhistas. Tal como na seara ambiental, muitos países resistem à inclusão dessas disciplinas na OMC por temerem novas barreiras ao comércio. Em especial, países em desenvolvimento, com menos rigor nas normas trabalhistas, demonstram ceticismo em relação à chamada “cláusula social”. Ao argumentarem que outras instâncias (como a Organização Internacional do Trabalho) seriam mais adequadas para tratar do tema, esses países buscam evitar o estabelecimento de vínculos mais estreitos entre o regime comercial e obrigações com padrões trabalhistas. Curiosamente, nas negociações de ARCs, essas obrigações têm sido aceitas mesmo por países que resistem à adoção dessas regras no plano multilateral.

A promoção de padrões trabalhistas via ARCs tem sido estratégia dos EUA desde o NAFTA. Como se observou no Capítulo 03, negociou-se após a conclusão do acordo original do NAFTA um instrumento em separado para padrões trabalhistas (e outro sobre meio-ambiente), no entendimento de

⁷⁰ Vide STEENBLIK, Ronald; LESS, Cristina. Environment. In: OECD. *Op. cit.*, cap. 09.

que isso seria importante para obter a aprovação do Congresso americano em relação ao bloco comercial. A partir dessa experiência, a inclusão de temas trabalhistas em ARCs passou a ser um padrão nos acordos envolvendo os EUA e igualmente em ARCs de vários outros países.

Em geral, ARCs que tratam do tema prevêem obrigações mínimas a serem asseguradas em cada um dos membros. No caso dos acordos dos EUA, há cinco princípios centrais, que incluem, por exemplo, direito à sindicalização, idade mínima para o trabalho e proibição de trabalho forçado. Os ARCs ainda prevêem um mecanismo para o qual podem ser apresentadas reclamações relativas ao descumprimento de compromissos nessa área. Interessante notar que, em matéria trabalhista (como também na esfera ambiental), os ARCs envolvendo os EUA prevêem, ao invés das tradicionais sanções comerciais, a aplicação de multa em caso de desrespeito das normas. Esses recursos devem ser destinados à melhoria das condições trabalhistas no país que descumpriu as regras. Esse modelo, em linhas gerais, pode se visto nos acordos entre, de um lado, os EUA e, de outro, Austrália, Barein, Chile, Cingapura, Marrocos e CAFTA-DR⁷¹.

Assim, a partir das principais áreas temáticas, pode-se compreender de que maneira o conteúdo dos ARCs relaciona-se com as obrigações definidas multilateralmente. No exame dos estudos empíricos feitos tanto pelo Banco Mundial, quanto pela OCDE, quanto ainda pela própria OMC, conclui-se que há entendimento compartilhado de que os ARCs não apenas definem melhores condições de acesso a mercado entre seus parceiros, mas também avançam na adoção de regras que facilitem o comércio e os investimentos na região. Nesse segundo aspecto, em geral menos explorado, concentrou-se atenção a partir nos comentários temáticos acima, para que se possa explorar a relação de complementaridade e antagonismo entre o regional e o multilateral sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes.

Antes de explorar essa interface, é interessante notar que, em alguns casos, a avaliação do impacto positivo ou negativo dessas regras para o multilateralismo depende do entendimento que se tenha sobre o fortalecimento do multilateralismo comercial. Veja-se em particular a situação do “valor agregado” pelos ARCs em padrões trabalhistas e ambientais. Não há dúvidas de que esses acordos definem disciplinas mais substantivas que as adotadas multilateralmente, no sentido de evitar a deterioração de condições trabalhistas e ambientais entre seus membros.

Para muitos, essa é uma contribuição importante que os ARCs podem prestar ao regime multilateral, servindo de modelo a inspirar regras da OMC. Para outros, principalmente para os que resistem à vinculação desses temas ao comércio, a experiência regional não convém, e os esforços para que, a partir dela, estimule-se a “multilateralização” dessas regras poderia prejudicar o regime multilateral de comércio. Emprega-se como motivo para justificar este entendimento o argumento de que a inclusão desses novos temas no regime multilateral poderia comprometer eficácia da OMC, fazer com que ela

⁷¹ WORLD Bank. *Op. cit.*, p. 33 e ss.

perdesse o foco, dispersando os esforços de seus membros. Em síntese, assim, para quem defende que o tema não deva ser tratado na OMC, a adoção dessas disciplinas no âmbito de ARCs e a tentativa possível de se transladar a experiência para o plano multilateral não fortaleceria, ao contrário, prejudicaria o funcionamento do regime.

Sem entrar no mérito sobre a conveniência de se “multilateralizar” a experiência dos blocos nessas áreas, deve-se reconhecer que, a partir delas, podem-se extrair lições sobre o interesse no tratamento do tema na OMC. Não se pode negar, no entanto, que, à medida que esses padrões sejam promovidos via ARCs, a tendência é que se desfaçam resistências para sua “multilateralização”, principalmente entre os países que já tiveram que adotar essas regras em razão de ARCs. Abaixo explora-se esse argumento.

b) Fatores relacionados ao conteúdo dos regimes que estimulam o antagonismo dos blocos em relação ao sistema multilateral de comércio

Ao entrar propriamente nos aspectos denotam antagonismo entre os regimes em função das disciplinas adotadas pelos ARCs e da abertura de comércio promovida por eles, os seguintes pontos merecem ser destacados:

- **O conflito entre normas regionais e multilaterais**

Deve-se sempre ter em mente que o regime multilateral e os blocos regionais têm, em boa medida, objetos semelhantes e definem, ao mesmo tempo, disciplinas para regulamentar o comércio entre basicamente os mesmos sujeitos (ainda que em composições distintas). O *plus* que os blocos agregam ao regime multilateral pode ser incompatível com outras obrigações e princípios multilaterais.

Como exemplo disso, pense-se na situação de um ARC que preveja a possibilidade de os países adotarem restrições voluntárias de exportação diante de determinadas circunstâncias. A rigor, isso não é possível à luz do regime multilateral, mas poderia, hipoteticamente, ser adotado entre parceiros regionais com interesse em controlar um surto de importações intra-zona que possa ser prejudicial a um deles. Situação como essa, com efeito, vai de encontro à lógica do regime multilateral e ao papel que os blocos devam cumprir para seu fortalecimento.

Numa situação agora não hipotética, veja-se um aspecto interessante do NAFTA. O Acordo prevê que em caso de incompatibilidade entre certos tratados de meio-ambiente e as normas do NAFTA, os tratados ambientais devem prevalecer. Como se comentou, várias normas do NAFTA assemelham-se ou mesmo fazem referência às regras do regime multilateral de comércio. Diante disso, o NAFTA, por uma via indireta, garante a possibilidade de seus membros descumprirem obrigações multilaterais para atender a tratados ambientais. É provável que, se um contencioso nesses

termos fosse levado à OMC, a Organização fizesse valer os compromissos que seus membros assumiram com o marco normativo comercial. Ainda assim, o risco do conflito existe.

Uma outra situação verídica envolvendo conflito de normas pode ser vista no contencioso envolvendo Turquia e Índia na OMC, comentado no Capítulo 04. Em função do ARC entre a Turquia e o bloco europeu, os turcos adotaram cotas ao comércio de têxteis que, a rigor, não poderiam adotar em função de seus compromissos na OMC. Como visto nesse caso, a incompatibilidade entre os regimes tem grande potencial de gerar prejuízos para os demais membros da OMC, esvaziando direitos que têm em função da normativa multilateral.

Para evitar conflitos entre os regimes, seria necessária a cooperação dos países envolvidos em ARCs, ou seja, de praticamente todos os membros da OMC. Seria necessário que, ao definirem obrigações regionais, os países apenas se desviassem do multilateralismo se isso fosse necessário à constituição do bloco (respeitando o artigo XXIV do GATT ou o artigo V do GATS). Igualmente, à medida que avancem as disciplinas multilaterais, seria necessária a revisão de regras regionais, evitando que os países tenham que, ao mesmo tempo, cumprir obrigações que entre si são incompatíveis. Esse trabalho não é trivial, mas tecnicamente seria o adequado. Ainda, as divergências sobre as normas da OMC relevantes fazem esse exercício muito mais difícil de ser monitorado e controlado.

Há, ainda, sempre a possibilidade de que os países aleguem que suas obrigações regionais se sobrepõem às multilaterais. O argumento, conforme se deduz da decisão do OAP no caso Turquia-têxteis, precisaria ser utilizado com cautela porque requer qualificação. A autorização para que os membros se desviem do regime multilateral ao adotarem uma norma com ele conflitante é possível tão-somente à medida que essa norma seja necessária à conformação do bloco regional (e do bloco que respeite os quesitos de compatibilidade definido nas regras multilaterais). Por um lado, o critério adotado pelo OAP é bastante rigoroso com os blocos regionais. Por outro lado, a capacidade de a OMC constranger seus membros a aplicarem esse critério é muitíssimo limitada, como se argumenta aqui. Diante disso, é considerável o risco de que se proliferem as situações de incompatibilidade entre os regimes, sem que a OMC possa sobre elas exercer controle efetivo.

- **As dificuldades decorrentes da atuação concomitante de sistemas de solução de controvérsias no plano regional e multilateral**

A coexistência dos blocos regionais e do regime multilateral faz com que, simultaneamente, estejam operantes os sistemas de solução de controvérsias dos dois planos. Como em alguma medida há sobreposição tanto de sujeitos, quanto de objetos regulados nas duas esferas, há por consequência o risco de conflito entre a atuação dos mecanismos. Ou seja, além do conflito entre as obrigações substantivas (destacado acima), há um

outro tipo de conflito: o que decorre da atividade concomitante de julgamento, pelos plano regional e multilateral, da compatibilidade do comportamento dos Estados com as normas adotadas.

Mesmo que as normas regionais e multilaterais sejam iguais ou semelhantes, o risco de interpretações distintas sempre existe. Recentemente isso ocorreu no contencioso entre EUA e Canadá sobre madeira, comentado no Capítulo 03. As normas eram semelhantes e os sistemas da OMC e do NAFTA decidiram de maneira oposta sobre um mesmo tema.

Ainda que não haja decisões discrepantes entre si, a possibilidade de os países acionarem o sistema regional e o multilateral para resolver uma mesma controvérsia (ou controvérsias estreitamente relacionadas) provoca uma interação conflituosa entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. Conforme se observou nas seções anteriores, problemas dessa natureza foram verificados tanto em relação ao NAFTA quanto ao Mercosul.

Diante da proliferação recente de ARCs, pode-se especular sobre a possibilidade de essas situações se avolumarem no futuro. Por outro lado, os ARCs ditos modernos vêm adotando disciplinas para evitar o abuso do chamado *forum shopping*, o que atenua, mas não elimina, problemas decorrentes da atuação simultânea dos mecanismos de solução e controvérsias, como se observou.

Trata-se de um aspecto em que a interação entre regimes multilateral e regimes regionais tende a ser não-harmoniosa, gerando insegurança jurídica, e podendo colocar em risco a eficácia e a credibilidade do regime multilateral de comércio.

- **A complexidade regulatória, o emaranhado das regras de origem e as dificuldades para o multilateralismo comercial**

Ao avaliar o “valor agregado” dos blocos em relação ao conteúdo do regime multilateral, vale destacar a conclusão do estudo da OCDE sobre o tema. Apesar de admitir que as disciplinas dos ARCs vão além dos compromissos multilaterais, observa o estudo que “[t]his is not to suggest, however, that such RTA provisions are necessarily “better” than provisions at the multilateral level, or that they are necessarily more conducive to trade and investment liberalisation⁷². Nessa linha, o exemplo apresentado é o de regras de origem, para o qual se definiram regionalmente novas disciplinas, mas não necessariamente de uma maneira alinhada com os propósitos do regime multilateral.

⁷² “It is for this reason that the term ‘going beyond’ is preferred to the more value-laden expression ‘WTO plus’”. OECD. *Op. cit.*, p. 13-14. Crawford e Fiorentino também chamam atenção para o fato de que nem todo o “valor agregado” pelos blocos está alinhado com os propósitos do regime multilateral. Dizem, por exemplo, que eliminação de direitos antidumping intra-bloco pode estar, mas que a adoção de regras mais rigorosas para propriedade intelectual não. CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. *Op. cit.*, p. 06.

A complexidade e a fragmentação decorrente da multiplicação de regimes de origem distintos foram já caracterizadas na seção anterior. Por ora, vale ter em mente que a dificuldade de a OMC em definir padrões básicos para a definição dessas regras certamente enfraquece o regime multilateral de comércio. E os ARCs contribuem para essa dificuldade, ao agregar complexidade ao tratamento do tema e ao privilegiar interesses protecionistas, acentuando o papel de antagonismo do blocos vis-à-vis o regime multilateral. Em especial, vale notar que os mesmos interesses protecionistas que são eventualmente privilegiados por regras de origem regionais tendem a opor resistência à adoção multilateral de padrões básicos comuns sobre o tema⁷³.

À medida que não seja possível a definição, no plano multilateral, de padrões mínimos para regras de origem, os blocos inevitavelmente seguirão definindo suas próprias regras a partir de critérios que seus membros julgarem conveniente, e de forma completamente apartada de qualquer supervisão do regime multilateral. Se, por um lado, as negociações futuras podem se beneficiar de boas práticas que forem se delineando sobre o tema e da certa harmonização promovida pelos modelos dos EUA e da UE, por outro lado, há o risco de que, até que isso ocorra, haja muito desvio de comércio e de investimentos, haja bastante complicação para o setor privado na observância das normas, e para o setor público na negociação e administração dessas regras. Ademais, há sempre a possibilidade de as negociações multilaterais sobre o tema se tornarem mais difíceis em função de que as regras adotadas regionalmente já estão incorporadas em compromissos jurídicos e, principalmente, consolidadas na dinâmica dos negócios do setor privado e na prática dos governos.

De forma geral, quando se observa que no plano multilateral e no plano regional há simultaneamente a definição de regras sobre os mesmos temas a vincularem os mesmos países, destacam-se os riscos de fragmentação dos regimes, de insegurança jurídica, de complexidade custosa para os negócios. Destaca-se também o aumento de custo de transação para os Estados na administração das regras e, em especial, nas negociações comerciais internacionais de forma geral. Chama-se atenção também para situações politicamente sensíveis, que decorram da atuação simultânea de sistemas de solução de controvérsias regional e multilateral, que, por exemplo, podem vir a se manifestar sobre um mesmo litígio de maneira distinta. Por fim, a transparência e a previsibilidade, aspectos centrais para o bom funcionamento do regime multilateral de comércio, podem ser enfraquecidas diante da proliferação desses arranjos.

⁷³ Por outro lado, como indicado, o levantamento empírico feito pela OCDE conclui haver certos princípios comuns nessas regras adotadas de maneira fragmentada e dispersa. Conforme notado, a coerência entre os acordos promovidos pelos EUA e igualmente a semelhança entre os ARCs da UE nessa área podem servir de base para a convergência de práticas em regras de origem no futuro.

O Relatório Sutherland demonstra preocupação com os riscos relativos ao conteúdo desses ARCs para o regime multilateral de comércio. Apesar de reconhecer que há algum potencial de os blocos estimularem as negociações multilaterais, o Relatório conclui que “the discretion enjoyed by PTA parties in designing such regulatory regimes can strike a serious WTO minus note for the multilateral trading regime”⁷⁴.

c) Fatores relacionados ao conteúdo dos regimes que favorecem a complementaridade dos blocos em relação ao sistema multilateral de comércio

O caráter *plus* dos ARCs em relação às disciplinas adotadas multilateralmente traz benefícios ao regime multilateral, que estão relacionados sobretudo ao seu impacto sobre as negociações comerciais. Eis os argumentos.

- **ARCs como “laboratórios” para o regime multilateral**

Experiências exitosas de blocos regionais, relacionadas sobretudo ao “valor agregado” das novas regras, podem mais facilmente ser transladadas para a esfera multilateral, contribuindo para a evolução do regime.

Historicamente, por exemplo, verifica-se que o sistema de solução de controvérsias do NAFTA exerceu bastante influência sobre o mecanismo que veio a ser adotado na OMC. Igualmente, o tratamento de barreiras técnicas no bloco europeu foi bastante influente na forma o tema veio a ser regulamentado no GATT e posteriormente na OMC. Também em serviços, a experiência do acordo de livre-comércio entre EUA e Canadá exerceu impacto significativo na definição de disciplinas sobre o assunto na OMC⁷⁵.

É possível que, caso o regime multilateral venha definir novas disciplinas sobre, por exemplo, investimentos, essas regras sejam inspiradas nas experiências regionais sobre o tema, que atualmente alcançam já boa parte dos membros da OMC. O mesmo poderia ser dito para temas como compras governamentais e concorrência. Novamente, vale notar que não se trata de um processo linear, uniaxial. As experiências regionais são um fator (de relevância limitada, inclusive), num universo de múltiplas variáveis que determinam o sucesso de uma negociação multilateral num dado tema. Vale ter em conta, por exemplo, que apesar de que a maioria dos membros da OMC faça parte de acordos sobre investimentos e de que boa parte dos ARCs definam disciplinas a esse respeito, ainda assim os membros da Organização julgaram conveniente excluir o tema das negociações da agenda Doha.

⁷⁴ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 27.

⁷⁵ Convém igualmente considerar que inovações em nível regional não exatamente exitosas também servem de exemplo para o regime multilateral. Nesse sentido, a definição de multas para descumprimento dos compromissos ambientais e trabalhistas, uma inovação do NAFTA que veio a se mostrar praticamente inoperante, seria muito dificilmente seria reproduzida em âmbito multilateral caso os temas sejam içados a essa esfera.

De forma geral, contudo, o argumento de ARCs servirem como “laboratórios” para a futura “multilateralização” de disciplinas para o comércio é algo empiricamente verificado em algumas situações. Ademais, à medida que se avolumam as experiências regionais, os próprios membros da OMC começam a identificar “melhores práticas” em ARCs que possam ser úteis no nível multilateral. Nesse sentido, não há dúvida de que o “valor agregado” dos ARCs pode servir de estímulo na promoção das negociações multilaterais.

- **ARCs como facilitadores da convergência regulatória e da abertura comercial**

Por meio de ARCs, principalmente países mais fortes interessados numa determinada área podem promover disciplinas e liberalizar o comércio mais facilmente. Dessa maneira, ARCs vão desfazendo resistências a respeito de novas regras. Igualmente, ARCs promovem disciplinas semelhantes ou mesmo comuns, contribuindo para a convergência e estimulando o entendimento posterior no nível multilateral.

Conforme antecipado acima, o membro do bloco regional que adota disciplinas para uma determinada área tende mais facilmente a advogá-las no plano multilateral. Para esse país, haveria esforço adicional mínimo (se é que tenha que haver algum) para o tratamento desse tema na esfera multilateral, caso já tenha tomado as providências para adotar esses padrões no plano interno. Já tendo feito seu “dever de casa”, a “multilateralização” do tema apenas faria com que outros membros viessem a cumprir padrões que, a rigor, esse país já adota.

É razoável supor que países nessa situação não apenas desfaçam resistências que porventura existam quanto ao tratamento dos temas na OMC, mas que também possam apoiar essa abordagem, fortalecendo a posição em prol do avanço desses temas na agenda multilateral a partir de padrões já compartilhados com outros membros⁷⁶.

Evidentemente, pode-se considerar que a experiência com o tema no âmbito regional tenha sido ruim e que, portanto, esse país não esteja inclinado a apoiar sua “multilateralização”. Contudo, vale considerar que a adoção de disciplinas internas em função de ARCs costuma envolver compromissos jurídico-políticos de custo alto para serem desfeitos. Assim, a não ser que o país pretenda alterar essa política no plano regional, não teria incentivos para se opor à sua “multilateralização” pelas razões indicadas acima. Ademais, fazer resistência a essa estratégia de “multilateralização” implicaria

⁷⁶ Essa relação, evidentemente, não é automática. Veja-se, para ilustrar, a situação da Austrália comentada acima. O país veio adotar padrões ambientais no ARC com os EUA e ainda assim não passou a ser um entusiasta do tratamento do tema no plano multilateral. Nesse caso, contudo, vale notar que a Austrália sempre se opôs a essa vinculação comércio-meio ambiente, mas acabou tendo que ceder na barganha bilateral com os EUA, sob pena de inviabilizar o ARC com os norte-americanos. O entendimento sistêmico do país sobre o tema não parece (ao menos até o momento) ter sido afetado por essa circunstância. É possível que com países menores a relação estabelecida acima seja mais direta. Mais estudos empíricos seriam necessário sobre este tema.

fazer oposição ao interesse do parceiro regional, em geral mais forte, que tenha feito pressão para que o tema fosse contemplado no ARC e que agora tenha interesse em “multilateralizá-lo”.

Em suma, a tendência é de que – no mínimo – o membro de um ARCs não dificulte a adoção, no plano multilateral, de alguma regra que já tenha adotado em razão do acordo regional. Vale chamar atenção para um aspecto da estratégia principalmente dos países que atuam como *hubs* do regionalismo, e que tem sido criticado por analistas preocupados com o equilíbrio e transparência das negociações comerciais. Como se pode perceber da análise temática feita acima, vários assuntos que encontram resistência no plano multilateral têm avançado nas negociações de nível regional.

Vejam-se as obrigações *plus* em propriedade intelectual e, especialmente, a adoção de regras para meio-ambiente e padrões trabalhistas. Países mais fortes têm se aproveitado do maior poder de pressão em negociações regionais para avançar suas agendas, não apenas promovendo essas regras, mas também angariando aliados na defesa de sua “multilateralização”.

Alguns alegam que se estaria, “pela porta lateral”, fazendo esses temas entrarem na arena multilateral. Tem mérito, nesse sentido, o comentário feito no Relatório Sutherland: “We would argue that if such requirements cannot be justified at the front door at the WTO they probably should not be encouraged to enter through the side door”⁷⁷. A forma reservada como as negociações regionais são conduzidas e a falta de monitoramento do regime multilateral sobre elas aumentam a eficácia da estratégia, fazendo-a de “perfil baixo” e evitando questionamentos dos demais membros da OMC. Apesar da validade das críticas, sob o ponto de vista do foco deste estudo interessa notar que essa estratégia, ainda assim, pode estimular as negociações multilaterais (ainda que não necessariamente na direção reputada correta por muitos).

Convém destacar um outro aspecto a respeito da definição de regras no plano regional e suas implicações para as negociações multilaterais. Há, por um lado, o risco de o emprego dessas regras no plano regional gerar dificuldades posteriores nas negociações multilaterais. Na seção seguinte exploram-se as relações entre os blocos e o regime multilateral sob o ponto de vista das negociações da OMC. Por ora, vale ter presente que, mesmo que os compromissos hoje assumidos no plano regional não contrariem as obrigações da OMC, eles acabam consolidando regimes distintos entre si para o tratamento dos mesmos temas, o que pode dificultar o processo de convergência de disciplinas no âmbito multilateral.

⁷⁷ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 23.

Nesse aspecto, chama atenção em especial o fato de os grandes *players* estarem promovendo seus próprios modelos regulatórios via ARCs. EUA, UE e Japão, por exemplo, buscam manter uniformidade e consistência nos vários ARCs por eles individualmente perseguidos, como se observou. Na comparação entre os modelos promovidos por cada um desses grandes atores, certamente há divergências. À medida que cada um desses atores promova seu próprio “modelo regulatório”, criando sua própria zona de influência, poderia haver algum risco de embate à frente, na tentativa de transpô-los ao nível multilateral⁷⁸.

Como contra-argumento, deve-se considerar, por outro lado, que esse risco é atenuado pelo diálogo transatlântico entre EUA e UE, e pela articulação de posições entre os atores principais em foros com a OCDE⁷⁹. Ademais, há bastante semelhança nas abordagens adotadas pelos *hubs* do sistema, conforme se destacou nas análises temáticas feitas acima, o que, assim, aumenta seu potencial de estimular a convergência na esfera multilateral. A partir de estudo de casos coordenado por Sampson e Woolcock, conclui-se que existe grande similaridade entre os modelos adotados pelos EUA e pela UE em seus respectivos ARCs.

Nesse contexto, apesar de a configuração do comércio a partir de um modelo *hubs and spokes* ser por vezes empregada como argumento para acentuar o potencial de divergência entre os blocos regionais e o sistema multilateral, uma análise empírica das normas promovidas por esses *hubs* do sistema sugere que a margem de coincidência das abordagens é considerável e, portanto, o potencial de convergência parece superar o de conflito⁸⁰.

Além de se argumentar que os ARCs podem estimular a convergência regulatória, sustenta-se ainda que os blocos promovem a liberalização comercial, facilitando a adoção de novos compromissos por parte de seus membros no âmbito multilateral. Em regra, entende-se que os membros de blocos regionais que já promoveram internamente liberalização comercial oporiam menos resistência à abertura de mercados em âmbito multilateral.

⁷⁸ Woolcock chama atenção para o que chama de “regulatory regionalism”, destacando que o desenvolvimento de abordagens concorrentes para lidar com barreiras regulatórias ao comércio podem surgir se houver diferença considerável entre os modelos que passarem a ser adotados pelo ARCs. O autor faz interessante comparação entre os modelos regulatórios “exportados” pelos EUA e pela UE. Cf. WOOLCOCK, Stephen. *Op. cit.*, p. 331 e ss.

⁷⁹ O tratamento do tema investimentos nessa esfera é emblemático da coordenação de posições fora da OMC, e da promoção de ARCs segundo parâmetros alinhados entre os grandes atores.

⁸⁰ Num balanço, Sampson e Woolcock concluem que “the case studies reveal that the impact of regional agreements in the new regulatory issues has been broadly consistent with the substantive multilateral principles governing regulatory barriers in the WTO”. Ainda que os autores reconheçam um risco de “competing spheres of regulatory influence” em razão de modelos em geral distintos que estão sendo promovendo pelos grandes pólos do regime, o levantamento coordenado por eles aponta para a complementaridade entre ARCs e o regime multilateral de comércio no que diz respeito a regras. Vide SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen. *Op. cit.*, Introdução e Conclusão.

A abertura via ARCs promoveria a exposição gradual da economia doméstica à concorrência externa, abrindo o caminho para a futura adoção de compromissos multilaterais. Segundo esse argumento, ao menos em tese, países que não abriram seus mercados além do piso definido na OMC tenderiam a opor mais resistência à abertura comercial que aqueles que já promoveram, pela via dos ARCs, a abertura para alguns países.

Como contra-argumento, vale também considerar a hipótese oposta, ou seja, de os países resistirem à abertura multilateral por já terem feito concessões na esfera regional. Nesse sentido, conforme se viu no Capítulo 03, a resistência de Portugal, Espanha e Grécia a uma nova rodada multilateral, em função dos compromissos robustos que haviam recém assumido com o ingresso no bloco europeu, parece ir ao encontro dessa hipótese⁸¹.

Novamente, ainda que a hipótese seja aventada pela literatura, mais evidências empíricas seriam necessárias para se examinar a relevância do argumento. Igualmente, em relação ao contra-argumento, que alega que os que já promoveram abertura comercial em função de ARCs estariam mais resistentes a novas concessões, estudos mais aprofundados seriam necessários. De toda forma, vale ter em mente que, em muitos casos, países podem, ao longo do processo negociador multilateral, demonstrar ter interesse defensivo como estratégia negociadora, sendo que, no limite, não encontrariam muitas dificuldades para compartilhar a abertura já feita no plano regional com os membros do regime multilateral.

De modo geral, contudo, a literatura parece mais inclinada a admitir que a abertura de mercado pela via regional pode ser vista como uma preparação para a posterior multilateralização das vantagens comerciais.

Um comentário lateral vale ser feito muito brevemente. Interessa a este estudo os efeitos dos blocos regionais para o regime multilateral, e não exatamente para seus membros individualmente. Contudo, o caráter *plus* das normas dos ARCs implica efeitos também positivos para parceiros do regime multilateral que não façam parte do acordo regional. Em geral, a literatura destaca os efeitos negativos dos ARCs para os não-membros, mas parece que há aspectos positivos dos blocos, especialmente relacionados a regras, que beneficiam terceiros.

Terceiros países, se sofrem com o desvio de comércio em razão da redução de barreiras de forma discriminatória, em geral tendem a se beneficiar da adoção de novas disciplinas pelos parceiros de blocos regionais. Por exemplo, se um país, em função de um ARC, adota disciplinas para defesa da concorrência, para evitar o dumping social, para modernizar procedimentos aduaneiros, terceiros países automaticamente se beneficiam dessas novas disciplinas, em especial porque é difícil circunscrever os efeitos dessas regras apenas para parceiros regionais⁸². Argumenta-se também que os ARCs contribuiriam para aumentar a segurança jurídica das relações comerciais entre um membro de um acordo regional e os países que não façam parte desse

⁸¹ Segundo levantamento empírico realizado recentemente pelo Secretariado da OMC, na área de serviços, aqueles que abriram o mercado em função de ARCs aparentemente não têm adotado maior ambição nas negociações de Doha até o momento.

⁸² Confirmando essas “externalidades positivas” para terceiros nas negociações de ARCs de serviços, vide ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 55.

bloco. Segundo esse argumento, a definição de regras em função do regime regional aumentaria a previsibilidade das relações não apenas entre os países do bloco, mas também para terceiros países que operem no mercado regional⁸³.

A partir das análises temáticas e das considerações de caráter geral, identificam-se basicamente três formas pelas quais as regras *plus* dos ARCs podem promover a convergência de posições, gerando potencial de facilitar as negociações multilaterais. A aproximação de políticas e a promoção da compatibilidade entre as regras dos sócios são aspectos dos ARCs que podem prestar contribuição efetiva para o regime multilateral. Com base especialmente em estudo desenvolvido pela OCDE, pode-se afirmar que a convergência é facilitada quando:

- as disciplinas regionais avançam tendo como base a abordagem adotada na OMC. Verifica-se que isso ocorre, por exemplo, em compras governamentais, em que os compromissos regionais são aprofundados a partir do modelo do acordo multilateral. Reduz-se o valor mínimo para abertura do mercado, somam-se novos setores e novas entidades e incluem-se países que optaram por ficar fora do acordo plurilateral da OMC. Em serviços isso de alguma maneira também ocorre: os cronogramas adotados multilateralmente servem de piso para que os países, entre si, melhorem suas ofertas e abram mercados.
- as disciplinas regionais se baseiam em normas internacionais, quando não há referência na OMC. Exemplo dessa situação são acordos internacionais de meio-ambiente, que passam a ser empregados como referência quando, em âmbito regional, os países têm interesse em adotar novas disciplinas para o tema. Mais eloqüente parece ser o exemplo dos BITs, que servem de modelo para a promoção de regras razoavelmente semelhantes sobre o tema dos investimentos, quando se adotam essas disciplinas no âmbito de ARCs. As freqüentes referências às normas da Organização Mundial de Aduanas e às disciplinas da Convenção de Arusha sobre regras de origem também contribuem para a convergência das obrigações adotadas de forma dispersa em ARCs.
- as disciplinas de ARCs se espelham num modelo já adotado por outro bloco regional. Nesta situação o exemplo mais claro é o capítulo de investimentos do NAFTA, que serviu de base para vários outros ARCs, o que também contribui para a aproximação de posições sobre o tema. Esse último ponto é bastante relacionado à promoção do modelo *hub and spokes* pelos principais atores do regime, destacado acima.

De outro lado, o próprio regime multilateral poderia promover a influência positiva que os blocos podem exercer sobre o multilateralismo à medida que, nas negociações da OMC, as experiências de convergência no âmbito regional sejam aproveitadas na definição de novas disciplinas

⁸³ WOOLCOCK, Stephen. *Op. cit.*, p. 124.

multilaterais. Como nota Zahrnt, “since surmounting extensive regulatory diversity at the WTO level is problematic, a partial convergence brought about by regional integration is a valuable contribution to multilateral economic cooperation”⁸⁴. Aborda-se esse tipo de relação na seção seguinte.

Deve-se recordar ainda que o aumento da transparência e a promoção de cooperação e assistência técnica no nível regional podem contribuir para a convergência dos esforços regionais e multilaterais.

Um último aspecto também merece menção: argumenta-se que os ARCs promoveriam entre seus membros a cultura com os compromissos internacionais, o que contribuiria para facilitar a adoção e a observância de disciplinas posteriores no âmbito multilateral.

Em síntese, o argumento central relativo à contribuição dos blocos para o regime multilateral sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes diz respeito à promoção da convergência sobre regras para o comércio e os investimentos e à exposição à abertura internacional (ainda que em âmbito reduzido). Ambos os fatores tendem a facilitar as negociações na OMC e, conseqüentemente, contribuiriam para o fortalecimento do regime multilateral de comércio. Conforme nota Zahrnt, “regionalism extends the zone of agreement in WTO negotiations because it promotes regional convergence and allows overcoming disagreements between the members of an integrated regional ahead of WTO negotiations”⁸⁵. A aproximação de posições estimulada pelos ARCs, em suma, ampliaria esta “zona de entendimento” no regime multilateral, promovendo a convergência de seus membros sobre essas disciplinas e sobre a abertura econômica de forma geral.

De maneira esquemática, e sob o ponto de vista político-econômico, são relevantes os seguintes fatores para esse processo de convergência: (i) a diluição da resistência em relação à adoção de novas disciplinas, (ii) a promoção de aliados para o avanço das negociações multilaterais em função da adoção dessas regras por ARCs, (iii) o estímulo à liberalização comercial no plano multilateral a partir da abertura prévia em menor grau, (iv) a promoção da cooperação e assistência técnica alinhada aos princípios e regras do regime multilateral, (v) os incentivos adicionais à transparência e (vi) o fortalecimento da cultura de respeito a compromissos internacionais.

Sob um ponto de vista mais específico, que acentue o viés jurídico da inter-relação entre os regimes do ponto de vista de seus conteúdos, a convergência pode-se dar a partir do seguinte fator: à medida que os blocos “agreguem valor” às disciplinas da OMC, podem contribuir para o avanço das negociações multilaterais, sobretudo se esse caráter *plus* das regras estiver baseado (i) nas próprias disciplinas da OMC, (ii) em padrões de alguma forma aceitos internacionalmente, como tratados internacionais, modelos da OCDE, BITs etc., (iii) em experiências de outros ARCs. As experiências regionais bem

⁸⁴ ZHRNT, Valentin. How Regionalization Can Be a Pillar of a More Effective World Trade Organization. *Journal of World Trade*, v. 39, n. 04, 2005, p. 677. O autor também reforça a importância de os ARCs agregarem valor tendo as disciplinas multilaterais como base ou mesmo tendo como referência experiências de outros blocos regionais como “implicit global standards”.

⁸⁵ ZHRNT, Valentin. *Op. cit.*, p. 672.

sucedidas, principalmente no tratamento dos ditos novos temas, podem contribuir para a promoção do entendimento no nível mais amplo, facilitando o andamento das tratativas multilaterais.

5.2.2 A dinâmica do processo negociador: a complementaridade e o antagonismo sob o ponto de vista das negociações comerciais

Esta seção é dedicada a outra interface importante entre o regionalismo e o multilateralismo comercial. Ademais da relação entre conteúdo dos regimes, há também uma interação importante entre as negociações relativas ao regionalismo e as referentes ao multilateralismo comercial. Como se observou, as negociações regionais e multilaterais desenvolvem-se ao mesmo tempo, relacionam os mesmos atores e versam basicamente sobre as mesmas questões. A interação entre os processos é rica e complexa, com potencial tanto de promover as negociações multilaterais, quanto de enfraquecê-las. Os pontos a seguir, assim, abordam a seguinte questão: de que maneira as negociações regionais facilitam e dificultam o avanço das negociações no plano multilateral?

Antes de passar aos fatores que potencializam o viés de complementaridade e de antagonismo entre o regionalismo e o multilateralismo comercial sob o ponto de vista das negociações, vale fazer um breve comentário a respeito da importância da evolução das negociações comerciais no contexto do regime multilateral de comércio. Afinal, os pontos abaixo destacam de que maneira a simultaneidade das tratativas nos foros regional e multilateral pode afetar o andamento das negociações multilaterais, mas por que o avanço dessas negociações é importante para o regime multilateral de comércio?

Com efeito, deve-se considerar que o eventual insucesso de uma rodada de negociações comerciais não afeta em nada, sob o ponto de vista jurídico, os compromissos já assumidos pelos membros da OMC e, assim, todas as regras, cronogramas e limites tarifários já adotados, por exemplo, seguem em vigor. O fracasso das negociações, no entanto, impediria que se aprofundasse a liberalização comercial. A evolução constante do processo de liberalização do comércio internacional é especialmente importante para que se evitem retrocessos e para que pressões protecionistas não comprometam resultados já obtidos. Ao longo do tempo, desenvolveu-se a chamada teoria da bicicleta para ilustrar como o funcionamento do regime de comércio necessita estar em constante evolução, sob pena de tombar.

Além desse argumento geral a respeito da importância do avanço das negociações multilaterais, convém registrar que, quando se considera a proliferação de iniciativas regionais, a relevância da evolução do regime multilateral parece ainda maior. É necessário que se aprofunde a liberalização comercial e se aperfeiçoem as regras relativas não apenas ao regionalismo, mas a outras áreas temáticas da Organização, sob pena de ela gradativamente perder importância no contexto econômico internacional.

Num cenário em que o regime multilateral não evolui e que os blocos se proliferam e se aperfeiçoam, é natural que a OMC perca capacidade de regular e monitorar os fluxos comerciais, e que vá se desconectando da realidade econômico-comercial da atualidade. E, nessa linha, quanto maior a defasagem entre a OMC e os fluxos da realidade, menor é sua relevância. No momento, não há dúvidas de que há uma proliferação de iniciativas regionais (ainda que de resultados variados) e que a OMC encontra dificuldades para promover liberalização no nível multilateral. Ou seja, parece claro o desafio que a Organização encontra e a importância de que as negociações sob seu escopo avancem.

a) Fatores relacionados às negociações comerciais que estimulam o antagonismo dos blocos em relação ao regime multilateral

Inicia-se a análise com os aspectos que potencializam o viés do antagonismo entre os regimes, ou seja, com os fatores relacionados às negociações de ARCs que dificultam o avanço das negociações multilaterais:

- **Perda de ambição das negociações multilaterais**

As negociações paralelas de ARCs e do regime multilateral fazem com que as ofertas comerciais no plano multilateral tendam a ser menos ambiciosas. Essa circunstância é uma decorrência quase que inevitável da estratégia negociadora, quando se negocia simultaneamente nos dois planos. Como virtualmente todos os membros da OMC encontram-se nessa situação, o risco de que se perca ambição no plano multilateral é considerável. Explica-se o porquê.

Os pressupostos da análise são os seguintes: (i) praticamente todos os membros da OMC estão envolvidos em ARCs, (ii) as negociações feitas no plano multilateral, com a participação de todos, afetam todos, (iii) as negociações feitas no plano regional, com número limitado de participantes, afetam apenas os membros do acordo regional, (iv) os temas em negociação nos dois planos coincidem em grande medida e (v) as negociações nos dois planos se desenrolam simultaneamente.

Nesse cenário, quando um país faz uma oferta (de abrir um setor de serviços à concorrência externa, por exemplo) no âmbito multilateral, todos os membros da OMC se beneficiam dessa possibilidade, inclusive os países com os quais esse membro esteja negociando um acordo preferencial de comércio. Quando esses países passam a negociar no plano regional, aquela oferta feita na esfera multilateral já não serve como instrumento de barganha regional, já que o acordo regional deve estabelecer regras *preferenciais* de comércio, ou seja, deve estabelecer vantagens que seus sócios não compartilham com os demais membros da OMC.

Assim, por uma questão de estratégia comercial (e, no limite, de lógica), as ofertas mais generosas em termos de abertura comercial tendem a se concentrar no âmbito restrito, para que as menos ambiciosas, que beneficiam a todos, sejam feitas multilateralmente. Veja-se que o contrário não faz sentido: conferir vantagens mais substantivas no âmbito multilateral automaticamente esvazia a negociação regional, uma vez que os países que fazem parte do grupo menor são também membros da OMC e já colheriam esse benefício no âmbito multilateral se lá foi feita a oferta. Novos benefícios teriam que ser definidos regionalmente, se o bloco pretender subsistir como um arranjo preferencial (ou seja, não ser diluído pela liberalização não-discriminatória do regime multilateral).

Essa situação, com efeito, estimula os países a não serem ambiciosos no plano multilateral, para que não percam poder de barganha na esfera regional. Se, numa situação hipotética, o país fizesse uma oferta ambiciosa de consolidar em zero todas as suas tarifas para bens industriais na OMC, não haveria margem para que ele estabelecesse preferências tarifárias para esses bens em âmbito regional, já que os participantes do círculo menor também estão contidos no círculo maior.

Nesse sentido, os membros tendem a reservar suas melhores ofertas para os arranjos regionais, o que pode comprometer a ambição das negociações multilaterais⁸⁶. Essa situação é especialmente verdadeira nas negociações sobre acesso a mercados (e menos a respeito de regras, que têm uma dinâmica distinta). Em acesso a mercados, onde a barganha é mais evidente, existe de fato uma tendência de que isso ocorra. Num acordo bilateral, por exemplo, uma concessão comercial é feita de um lado a partir da expectativa de benefícios equivalentes do outro lado ou como uma resposta a uma oferta da contraparte. No regime multilateral, os efeitos de uma concessão comercial são mais difusos e não garantem ao país que a fez um poder efetivo de obter concessões alheias, da mesma forma como ocorreria no âmbito de um grupo limitado de participantes.

Em especial, as negociações sobre acesso a mercado de serviços tendem a ser afetadas pela perda de ambição das ofertas no plano multilateral. Em bens, as barreiras tarifárias são razoavelmente baixas para boa parte dos membros do regime. A margem de preferência que pode ser estabelecida via ARCs é, por conseqüência, limitada. Serviços, como se observou acima, é tema relativamente novo no regime multilateral de comércio e os compromissos assumidos nesse âmbito ainda não são profundos. Muitos países não assumiram compromissos em vários setores de serviços e em vários modos de prestação desses setores no âmbito da OMC. No GATS, não há obrigação de se conferir ao serviço ou ao prestador estrangeiro o mesmo tratamento dado ao nacional (como ocorre, paralelamente, com o comércio de bens).

⁸⁶ Zahrnt formula o problema nos seguintes termos: “the opportunity to conclude regional integration agreements offers an incentive to large states to maintain trade barriers in multilateral negotiations as these trade barriers serve as bargaining chips when negotiating for non-trade concessions with small countries in regional integration”. ZAHRT, Valentin. *Op. cit.*, p. 675.

Em outras palavras, há uma margem razoável para que os países, no âmbito regional, possam buscar compensação pela abertura de seu mercado para determinados serviços. Adotar ambição nas negociações de serviços na esfera multilateral significa, para forçar o argumento mercantilista, perder instrumento de barganha para obter resultados favoráveis na esfera regional. Esse poder de barganha ainda existente em serviços tende a fazer com que as negociações sobre esse tema no âmbito multilateral percam ambição. Ademais, nas negociações sobre serviços (em que não há uma fórmula comum como nas negociações sobre bens), há sempre o problema dos *free riders*, ou seja, de países que se beneficiam das concessões alheias sem que apórtem contribuição no mesmo nível, o que é um fator a mais para desestimular ofertas substantivas no âmbito multilateral.

Nesse cenário, para a OMC, além das ofertas menos ambiciosas que as regionais no que atine a acesso a mercados, restariam também as questões que não podem (ou que dificilmente poderiam) ser tratadas no âmbito regional, como, por exemplo, subsídios agrícolas – tema, aliás, associado a muita polêmica e sensibilidade política.

Como contra-argumento, alega-se que as vantagens colhidas multilateralmente são consideravelmente maiores que as obtidas na barganha regional. Isso, assim, faria os países inclinados a manterem um grau de ambição no âmbito multilateral, estimulando que seus contrapartes façam o mesmo e, assim, que os benefícios a todos sejam maiores. Ocorre, como observado, que o caráter difuso da barganha multilateral prejudica a força do argumento. Parece, com efeito, que os países estão mais interessados na barganha concreta em termos de acesso a mercados com seus parceiros regionais, em detrimento dos benefícios potenciais e difusos que uma oferta ambiciosa na OMC poderia lhes trazer⁸⁷.

Esta questão pode ser ilustrada a partir de um estudo empírico recente realizado pelo Secretariado da OMC, que avaliou os compromissos assumidos em serviços no âmbito de ARCs e as ofertas feitas nessa área na Rodada Doha. O estudo concluiu que vários países que fizeram concessões substantivas na esfera regional não demonstraram ambição correspondente nas suas ofertas no âmbito multilateral. Parte da explicação para isso estaria na situação aqui descrita. Nesse sentido, observam os autores: “Given the large gap between PTA commitments and GATS offers for a number of countries, one wonders whether the ongoing PTA hyper-activity has not incited some Members to make minimal offers so as to have further negotiating chips (...) to offer in various PTAs negotiations”⁸⁸.

⁸⁷ Nesse sentido e chamando atenção para fatores domésticos na posição dos Estados, argumenta-se que “services exporters might perceive their commercial gains more clearly in the relatively more simple bilateral deals in comparison with multilateral negotiations with more than a hundred countries, especially if they get preferential access over their competitors from other service-exporting countries”. ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 56.

⁸⁸ *Idem*, p. 58. Outros fatores, naturalmente, explicam essa situação, entre eles o fato de o regionalismo consumir atenção que poderia ser dedicada ao multilateralismo (argumento explorado melhor abaixo).

- **Atenção desviada e prioridades redefinidas em função dos ARCs**

Segundo alguns analistas, a política de negociação de acordos regionais poderia estar roubando energia, tempo e atenção dos membros da OMC, em prejuízo das tratativas multilaterais. Com recursos escassos, os Estados tenderiam a concentrar esforços nas negociações regionais, onde os resultados podem ser obtidos no curto prazo e onde o risco de impasse é menor⁸⁹.

Segundo o Relatório Sutherland,

At the very least, the diversion of skilled and experienced negotiating resources into PTAs – especially for developing countries and probably for rich countries also – is too great to permit adequate focus on the multilateral stage. Despite all the efforts at training negotiators in developing countries, there are just not enough capable people for most of them to concentrate adequately on more than one serious negotiation at a time. In recent years, we fear it is the WTO that has lost out in terms of negotiating focus⁹⁰.

Existe, de fato, um debate razoável na literatura sobre este assunto. Para Yarbrough, contudo, as opiniões são antes intuitivas que propriamente baseadas em evidências empíricas. Assim, apesar de a hipótese parecer plausível, estudos mais aprofundados sobre o tema seriam necessários.

Bhagwati, por exemplo, defende que, para os EUA, as negociações regionais não esvaziaram o interesse ou a atenção na esfera multilateral. A analogia empregada por ele é de que “U.S. trade negotiators apparently can walk and chew gum at the same time”⁹¹. Hufbauer, por outro lado, defende que “[t]he Single European Act and Europe 1992, for all their accomplishments, substantially drained EC energies from GATT talks. (...) On the other hand, the US-Canada Free Trade Agreement, the North American Free Trade Agreement, Mercosur, and numerous other new or born-again PTAs have detracted little if any energy from the GATT”⁹². Ainda que valha ter a discussão em mente, é importante considerar seu caráter ainda inconcluso.

⁸⁹ Nesse sentido, observa Damro: “Governments have limited resources and, thus, must take care when deciding where to direct those resources. Often following delicate internal political deliberations, they will decide to dedicate resources to negotiations that are more likely to reach a result than those that hold out the prospects of deadlock or minimal results”. DAMRO, Chad. *The Political Economy of Regional Trade Agreements*. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 38.

⁹⁰ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 23.

⁹¹ Vide síntese do argumento em YARBROUGH, Beth. *Preferential Trade Agreements and the GATT: EC 1992 as Rogue or Role Model?* In: ABEGAZ, Berhanu et al. *The Challenge of European Integration*. Oxford: Westview Press, 1994, p. 84-85. Entre os mais céticos quanto à importância desse fator está, por exemplo, Woolcock, que argumenta “At the more technical level on which the negotiations take place, however, there is no evidence that regional initiatives detracted from the GATT negotiations. The officials concerned in both sets of negotiations were aware of links between them” (WOOLCOCK, Stephen. *Regional Integration and the Multilateral Trading System*. In: GEIGER, Till; KENNEDY, Dennis. *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?* London: Cassel, 1996, p. 119).

⁹² HUFBAUER, Gary. *Comments*. In: ABEGAZ, Berhanu et al. *Op. cit.*, p. 118 e ss.

Com efeito, a pressão do tempo, combinada com interesses de políticos e do setor privado, servem de incentivo importante para a concentração de esforços na esfera regional. Se os recursos são de fato limitados, é plausível a hipótese de que a atenção dada às tratativas bilaterais acabe ocorrendo em detrimento das multilaterais. No estudo empírico sobre os ARCs de serviços e a Rodada Doha, o Secretariado considera essa hipótese, nos seguintes termos: “it may be well that the negotiations of PTAs have to some extent diverted resources and attention away from the Doha services negotiations. Many of those countries that have made the most new and improved commitments in their PTAs appear to be countries that have, in comparison made rather modest offers, often to supplement already modest GATS commitments”⁹³.

Novamente, vale destacar que um fenômeno como esse tem múltiplas causas, entre as quais, além da atenção desviada, a própria tática da negociação. Como tática de negociação, países que não têm efetivamente interesses defensivos em serviços podem estar adotando uma postura conservadora neste momento da negociação para capitalizar seu poder de barganha nas negociações onde têm de fato interesses ofensivos, por exemplo. Ao final, a depender de resultados positivos colhidos em outras esferas, é possível que haja maior inclinação para que as ofertas em serviços tornem-se mais substantivas.

Em síntese, o argumento do desvio da atenção e da pulverização dos esforços é uma variável num conjunto complexo de fatores que se relacionam para explicar o resultado de avanços lentos e pouco ambiciosos de negociações multilaterais. E, aqui novamente, a comprovação empírica da importância do fator “energia dispersa” ainda é muito frágil.

Como contra-argumento, convém considerar que países que têm mais recursos (mais pessoal, mais qualificação, burocracias mais eficientes etc.) são também mais importantes para determinar o rumo das negociações multilaterais. Ainda que as negociações regionais de EUA, UE, Japão e China façam com que esses países também aloquem recursos para o minilateralismo, ao mesmo tempo são eles os que têm recursos de forma mais abundante. Países que não tem condições de participar ativamente de negociações regionais e multilaterais ao mesmo tempo são justamente os países que exercem capacidade mais limitada de ditar o rumo das negociações multilaterais. Assim, por mais que os principais atores do sistema multilateral estejam engajados em iniciativas regionais, eles contam com recursos razoáveis para promover negociações simultâneas nas duas esferas⁹⁴.

- **ARCs como “rede de proteção” em relação ao eventual insucesso das negociações multilaterais**

⁹³ ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 58.

⁹⁴ Também como contra argumento, ainda que de importância relativa menor, vale considerar a manifestação de Pascal Lamy. Para o atual Diretor-Geral da OMC, os ARCs permitem que se qualifiquem profissionais, técnicos nos governos, fazendo com que se nivelem conceitos, informações etc., o que pode diminuir custo de transação e promover diálogo multilateral. Vide WTO. WTO Speeches. DG Pascal Lamy. Regional Agreements: the “pepper” in the multilateral “curry”. Bangalore, India, 17 January 2007.

Ainda que talvez menos importante no conjunto dos fatores, vale ter em mente que as negociações no âmbito regional criam oportunidades comerciais que minimizam os prejuízos decorrentes de um eventual fracasso das negociações multilaterais. Isso, com efeito, pode diminuir o incentivo para o engajamento efetivo dos países nas negociações da OMC. Ao invés de buscarem a forma mais eficiente de promover a liberalização comercial, a existência de uma opção do tipo “*second best*”, mas que seja efetivamente factível, faz com que aumente o interesse relativo na via regional. Nas palavras de Zahrnt, “regional integration diminishes the expected gains from multilateral liberalization”⁹⁵. Como todos os membros da OMC estão envolvidos em ARCs, esse risco se acentua.

b) Fatores relacionados às negociações comerciais que favorecem a complementaridade dos blocos em relação ao regime multilateral

Passa-se agora a explorar os fatores diante dos quais as negociações no plano regional podem contribuir para a evolução do regime multilateral de comércio, à medida que estimulem as negociações da OMC. O foco aqui está no impacto das negociações regionais sobre as negociações multilaterais. Nesse contexto, entre os fatores de complementaridade estão os seguintes:

- **Redução do número de participantes nas negociações multilaterais**

Segundo estudiosos de regimes internacionais, admite-se em geral que quanto maior for o número de participantes de um regime, menos eficaz ele tende a ser⁹⁶. Quando os membros de ARCs negociam conjuntamente na OMC, há uma redução do número de participantes e de propostas relevantes na esfera multilateral, o que tende a facilitar a dinâmica do processo negociador e a convergência de posições nesse âmbito⁹⁷.

Vale notar que, atualmente, o argumento da redução do número de participantes é mais relevante em termos teóricos do que práticos: apesar da existência de vários blocos regionais, poucos prevêem coordenação no nível multilateral, e menor ainda é o grupo dos que conseguem efetivamente atuar em bloco. De maneira consistente, apenas a UE tem sido capaz de aglutinar a posição de seus membros. Em outros casos, a

⁹⁵ ZHRNT, Valentin. *Op. cit.*, p. 676.

⁹⁶ Há evidentemente quem conteste essa relação, mas pode-se dizer que existe um certo entendimento a esse respeito. Sobre o tema, de forma geral, veja-se KAHLER, Miles. Multilateralism with Small and Large Numbers. *International Organization*, v. 46, n. 03, Summer 1992, p. 681-708.

⁹⁷ ZHRNT, Valentin. *Op. cit.*, p. 672. De acordo com Zahrnt, por exemplo, “[r]egionalization reduces the number of policy proposals that are subject of negotiations and facilitate more effective problem solving between fewer participants”. O argumento é especialmente importante num momento em que os desafios da Organização passam a se voltar para questões regulatórias (*beyond-the-border measures*) de sensibilidade política considerável, para as quais a convergência de posições é mais difícil e portanto mais importante para o avanço das negociações.

coordenação de posições é esporádica e incerta (ainda que consultas entre membros de ARCs a respeito da atuação multilateral pareçam ser constantes). Fato é que os membros de ARCs nem sempre percebem seus interesses de forma semelhante nas negociações multilaterais, o que dificulta a convergência de posições.

De toda forma, deve-se recordar que, no caso de uniões aduaneiras, as regras da OMC prevêem que seus sócios devem adotar substancialmente as mesmas políticas em relação a terceiros países. Isso, com efeito, deveria ser razão suficiente para que se identificassem com mais nitidez os blocos comerciais nas negociações multilaterais.

No caso de zonas de livre-comércio, por outro lado, a explicação para ser baixo o grau de coordenação entre seus membros é mais simples. Primeiramente, eles têm liberdade para definir suas políticas em relação a terceiros países. Além disso, um país pode estar (e em geral está) vinculado a mais de uma área de livre-comércio ao mesmo tempo, o que naturalmente dificulta a coordenação de posições de sócios regionais na OMC. Recorde-se ainda que cerca de 80% dos ARCs notificados à OMC referem-se a zonas de livre-comércio, o que em parte explica o baixo grau de coordenação de membros de blocos regionais no plano multilateral⁹⁸. Do mesmo modo, note-se que boa parte dos ARCs em negociação busca a constituição de uma área de livre-comércio. Com isso, reduzem-se as expectativas de que, no futuro breve, amplie-se o número de países que negociam efetivamente em conjunto no plano multilateral.

Muito embora a teoria sustente que a redução do número de participantes facilite as negociações de um regime multilateral, é interessante observar que não há consenso sobre o caráter positivo ou negativo da negociação em bloco por parte dos europeus para o avanço das tratativas comerciais multilaterais. Até mesmo quando se analisa o tema de uma perspectiva histórica, ou seja, a partir das negociações já concluídas, não há consenso a respeito da questão. Convém de fato dedicar atenção à experiência europeia na sua atuação como bloco no regime multilateral de comércio, para investigar, pelo menos neste caso, o papel do bloco nas negociações do regime multilateral. A partir dela, podem-se lançar algumas hipóteses iniciais a respeito da participação de blocos regionais, como tais, no sistema multilateral de comércio.

Veja-se, por exemplo, a posição de Peter Sutherland, Diretor-Geral do GATT na época da conclusão da Rodada Uruguai a esse respeito. Em sua avaliação: “[w]ithout the European Union there would have been no Uruguay Round. Had the Member States negotiated individually I cannot believe that in fact global consensus would ever have been achieved”⁹⁹. Ainda que Sutherland tenha também atuado na Comissão Europeia antes de assumir a transição

⁹⁸ Apesar de formalmente o nível de coordenação ser baixo, convém também notar que, com frequência, propostas apresentadas por um único país são apoiadas pelos seus sócios regionais nas negociações multilaterais. Assim, ainda que não sejam tão comuns os documentos formais patrocinados pelos sócios de um ARC em conjunto, é freqüente que os parceiros apoiem essas posições nas negociações multilaterais. É ainda mais provável que tenha havido consultas prévias entre os parceiros antes que um deles formalize uma posição no âmbito da OMC. Assim, a convergência de posições tende a ser maior do que os documentos formais sugerem.

⁹⁹ SUTHERLAND, Peter. Introduction. In: PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *Op. cit.*, p. 09.

GATT/OMC (o que naturalmente influencia sua análise), é interessante levar em consideração esse comentário no exame sobre a contribuição que o bloco possa ter prestado para a conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai.

Por outro lado, o ex Vice-Diretor do GATT Gardner Patterson, ao avaliar o papel do bloco no andamento das negociações, chega a conclusão distinta da de Sutherland. Além dos esforços da CE em assegurar uma política agrícola protecionista e viabilizar seus arranjos comerciais discriminatórios, Patterson ainda identifica outras causas que, para ele, fariam da CE uma ameaça ao regime multilateral de comércio¹⁰⁰. Entre elas, merece destaque a que diz respeito ao processo decisório na CE, por sua alegada tendência a fazer prevalecer posições conservadoras (quando não protecionistas)¹⁰¹.

Segundo o autor, o sistema decisório da CE tende a gerar processos decisórios lentos e que são “inherently biased in favor of protectionism”. Como exemplo, observa que a insistência de dois membros da CE (Reino Unido e França) em adotar restrições rigorosas a importações de produtos têxteis gerou uma posição bastante restritiva da CE durante as negociações do acordo sobre têxteis na década de 1970, comprometendo a liberalização multilateral do setor. Nas negociações agrícolas, igualmente, posições conservadoras de alguns países do bloco contaminam a posição da CE de forma geral. E o fato de esses entendimentos serem apresentadas como os do bloco, como manifestação do interesse comunitário, aumenta significativamente o poder e a influência dessas posições.

Além disso, ao longo da evolução do sistema multilateral de comércio, o autor observa a inclinação da CE em negociar bilateralmente e setorialmente, fazendo suas principais decisões de política comercial fora do quadro institucional do regime multilateral. Ainda que a observação do autor tenha sido feita durante a Rodada Uruguai, a conclusão da Rodada parece confirmar esse entendimento, como demonstra o acerto entre EUA e CE a

¹⁰⁰ Também questionando o papel da CE como bloco no andamento da Rodada Uruguai, veja-se a avaliação de Winters. A partir das dificuldades para a formação de posições comuns entre os países da CE, o autor sustenta que a negociação em bloco por parte dos europeus teria dificultado o avanço da Rodada Uruguai. WINTERS, Alan. *Regionalism and the Next Round*. In: SCHOTT, J. (ed.). *Launching New Global Trade Talks: an Action Agenda*. Washington, IIE, Sept. 1998 apud LAIRD, Sam; CRAWFORD, Jo-Ann. *Regional Trade Agreements and the WTO*. *Credit Research Papers*. Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade: May 2000, p. 08.

¹⁰¹ Vide PATTERSON, Gardner. *The European Community as a Threat to the System*. In: BERGSTEN, Fred; CLINE, William. *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Institute for International Economics, 1982, p. 223-242.

respeito de agricultura¹⁰². De modo geral, aliás, Patterson critica “[t]he EC’s tolerance of, if not affection for, discriminatory practices”¹⁰³. Entre vários exemplos que apresenta neste sentido, está por exemplo, a pressão para que o Japão adotasse restrições voluntárias às exportações para o bloco europeu¹⁰⁴.

Uma hipótese plausível a respeito da influência do bloco europeu para o andamento das negociações multilaterais poderia ser formulada nos seguintes termos: se a posição adotada pelo bloco a respeito de um determinado assunto for defensiva, protecionista ou conservadora, a negociação do bloco em conjunto prejudica o regime multilateral de forma mais significativa do que se os países do bloco que têm de fato a postura anti-liberalização estivessem negociando individualmente. Quando, ao contrário, a posição do conjunto é ofensiva, é liberal, a atuação dos membros em bloco tende a promover a abertura comercial, de forma mais eficiente do que se o país de fato interessado na liberalização advogasse essa posição isoladamente, fora do conjunto.

Se essa hipótese parece um silogismo óbvio, a lógica que a informa evidencia um aspecto importante quando se pensa no papel dos blocos nas negociações do regime multilateral de comércio, especialmente da UE, que de fato atua em bloco no regime. O bloco amplifica a voz de seus membros e amplia sua influência no processo negociador, seja num sentido, seja em outro. Em última instância, a existência do bloco (especialmente do vulto da UE) afeta substancialmente a dinâmica das negociações multilaterais. Contudo, a essência do argumento é de que, a priori, não se poderia afirmar se a negociação em bloco facilita ou prejudica o avanço das tratativas multilaterais. O fator determinante para isso parece estar no conteúdo da posição defendida pelo bloco. A forma como a dinâmica negociadora multilateral é afetada pela UE depende das posições que vierem a ser adotadas como representativas do interesse coletivo e, assim, em muitas vezes, depende do interesse do país que, em última instância, é prioritariamente içado ao status de “interesse comunitário”. Dessa maneira, as implicações do bloco para o andamento das negociações multilaterais acabam dependendo resultado da barganha intra-européia, de onde emergem as posições do bloco.

A apresentação de exemplos a respeito dessa hipótese encontra a dificuldade evidente seja do argumento contrafactual, por um lado, seja da futurologia, do argumento especulativo, por outro. Pensar como teria se desenvolvido uma determinada negociação se o bloco europeu não existisse ou

¹⁰² Nota Patterson que “apart from agriculture and textiles, an increasing number of sectoral trade restrictions (e.g. for steel, autos and electronics) are being negotiated by the EEC bilaterally and discreetly outside the GATT framework and, if at all, are only subsequently notified to GATT (...) Hence, the GATT concept of a general ‘rule oriented’ trade policy in the wider national self-interest is increasingly displaced by separately negotiated ‘power-oriented’ sectoral policies”. PATTERSON, Gardner. *Op. cit.*, p. 237.

¹⁰³ Idem, *ibidem*.

¹⁰⁴ Ainda, a resistência dos europeus em permitir que o sistema multilateral contasse com um mecanismo de solução de controvérsias que fosse legalmente obrigatório reforça o entendimento dos que alegam que a CE não tinha interesse em criar um regime multilateral de comércio forte e vinculante. De fato, por muito poucas vezes a CEE foi parte demandante numa disputa do GATT. Segundo Patterson, isso seria reflexo da preferência européia em lidar com as disputas via “power-oriented bilateral negotiations” ao invés de “rule oriented impartial third-party determination based on GATT rules”. Ao final da Rodada Uruguai, sabe-se, houve a adoção de um mecanismo obrigatório e vinculante para a resolução de litígios comerciais. A resistência inicial dos europeus a isso, contudo, foi explícita. Idem, *ibidem*.

se seus países não atuassem como bloco é especular com base no contrafactual. Por outro lado, suposições sobre como tendem a ocorrer as negociações à diante em razão de o bloco existir é em grande medida especular.

Mesmo ciente desses limites da argumentação, pensa-se ser razoável admitir, por exemplo, que a França, isoladamente, talvez não conseguisse adotar, no plano multilateral, as posições que, ao final da Rodada Uruguai, vieram a ser adotadas porque o país conseguiu convencer seus parceiros regionais a fazer que sua posição sobre agricultura, grosso modo, viesse a se refletir na vontade do conjunto. Sem pretender afirmar qual seria o resultado das negociações se o bloco europeu não existisse e se a França negociasse individualmente, pode-se ao menos concluir que a existência do bloco e sua posição em boa medida coincidente com os interesses franceses contribuíram substancialmente para que o Acordo Agrícola da OMC tivesse a forma, o conteúdo e, em especial, a pouca ambição que veio a ter.

Para considerar um tema em que o bloco europeu tinha interesse ofensivo, pense-se em serviços na Rodada Uruguai. A própria existência do GATS e seu conteúdo são também resultados do interesse do bloco europeu em incluir o tema na Rodada e fazer os membros do regime multilateral vinculados a compromissos com a abertura do comércio de serviços. A negociação em bloco por parte dos europeus fez com que os EUA tivessem um aliado importante para fazer avançar interesses nessa área. A defesa dessas posições por parte dos membros da UE mais interessados no tema parece que não teria sido tão efetiva quanto a negociação feita pelo bloco europeu, em nome do “interesse comunitário”.

O mesmo se poderia dizer, por exemplo, a respeito de compras governamentais. Nem todos os membros do bloco tinham interesse claro na definição de disciplinas multilaterais sobre o assunto. Quando, contudo, após discussões consideráveis intra-bloco, os europeus decidiram apoiar a adoção dessas regras, a influência do bloco sobre o resultado final do processo foi considerável (e, supostamente, maior que a influência que os países efetivamente interessados no tema poderiam exercer sobre o resultado final do processo).

A existência do bloco europeu e sua capacidade de reverberar os “interesses comunitários” de forma mais eficiente que a posição pulverizada de seus Estados membros afetam significativamente o processo negociador no sistema multilateral de comércio. Uma das implicações desse fenômeno está no equilíbrio que o bloco passa a oferecer ao poder negociador dos EUA. Ainda que novamente assumindo os riscos do argumento contrafactual, se o bloco não existisse e não tivesse estabelecido a teia de conexões que formou, seria razoável supor que a influência dos EUA na condução das negociações e no resultado das regras seria ainda maior. Existe, assim, por vezes como contraponto ao EUA, um bloco que manifesta seus interesses de forma coesa e conjunta, cujo poder econômico é, na soma, similar ao dos norte-americanos. A capacidade de os europeus aglutinarem forças em torno das posições que são entendidas como comunitárias confere, de fato, um novo equilíbrio às negociações multilaterais.

Da mesma forma, quando posições dos EUA e da UE convergem, a probabilidade de que o regime caminhe na direção apontada por esses atores é bastante alta. Constitui-se, assim, uma dinâmica minilateral dentro regime multilateral, a partir da atuação da UE como bloco e do seu relacionamento com os EUA¹⁰⁵.

Considerando, na linha de argumentação aqui desenvolvida, que o bloco europeu reverbera o interesse que prevalecer no processo de barganha interno relativo à posição do “interesse comunitário”, vale alguma reflexão sobre a formação dessas posições e a maneira como isso afeta o multilateralismo comercial.

Em particular, chama atenção o risco, observado por alguns analistas, de que no processo interno de formação de posição venha a prevalecer o chamado “menor denominador comum”. Em outras palavras, haveria a tendência de que, na tentativa de acomodar todos os interesses do bloco na “posição comunitária”, perca-se ambição e as propostas européias tendam a ser mais conservadoras, o que seria naturalmente prejudicial ao avanço das negociações comerciais.

Ademais, como a posição do bloco é resultado de esforço intenso de coordenação entre seus membros, aquele que negocia pelo bloco teria, em regra, menos margem de manobra para flexibilizar posições, o que dificultaria o processo negociador. Ainda que as normas comunitárias confirmem à Comissão Européia o poder de negociar em nome do bloco, seu mandato depende de autorização prévia do Conselho de Ministros. Além disso, para cada aspecto específico das negociações, há reuniões preparatórias que reúnem os agora 27 membros na construção de uma posição que, se possível, seja aceitável por todos. Uma vez formada a posição, é natural que os limites de atuação da Comissão estejam bastante limitados ao que fora acordado com os Estados membros que, ademais, são membros da OMC e têm assento nas negociações, monitorando constantemente a atuação do órgão comunitário.

Uma palavra sobre a autorização do Conselho contribui para que se compreenda a complexidade da formação da posição comunitária, o que, como observado, acaba restringindo o poder negociador da Comissão nas negociações na OMC. Os interesses divergentes dos membros, de fato, são evidenciados nas reuniões do Conselho, em que têm assento ministros representantes dos Estados membros do bloco. Paemen, que atuou na Comissão Européia e cuja visão reflete um equilíbrio institucional mais orientado para o viés comunitário, tem o seguinte entendimento sobre o assunto:

¹⁰⁵ É interessante notar que o poderio econômico-comercial da China ainda não se faz sentir em grande intensidade nas negociações da OMC. Igualmente tampouco o Japão tem conseguido fazer valer, nas negociações da Organização, o poderio econômico do país.

it follows that getting the Council to adopt a proposal is the most difficult stage of the Community procedure. In the areas of trade policy, negotiations between the Member States can sometimes be far more gruelling than negotiations with third countries. Inevitably, proposals intended to reflect the collective position – i.e. the Community interest – are amended to take account of disparate national views until, in many cases, all that is left is the “lowest common denominator”. During the Uruguay round negotiations, this fundamental issue flaw was cruelly exposed from time to time by the lacklustre performance of the European Community¹⁰⁶.

Um comentário adicional parece útil quando se pensa no impacto da UE nas negociações da OMC. O mandato negociador conferido pelo Conselho à Comissão não é público, faz parte da estratégia negociadora da UE. Ao longo do tempo, a Comissão tem feito bom proveito desse fator, transferindo para o Conselho e indiretamente para os membros da Comunidade a dificuldade de adotar uma posição que eventualmente não lhe interesse. Ao alegar não ter mandato para prosseguir, a Comunidade tem com algum sucesso postergado decisões e interrompido rumos que não lhe sejam convenientes. O representante da Comissão Europeia, ao mesmo tempo em que não tem margem irrestrita de manobra para transigir e negociar, consegue fazer bom proveito dessa “dificuldade” para por vezes melhor defender o interesse europeu.

A rigor, pode-se argumentar que qualquer país de peso poderia dificultar as negociações alegando necessidade de “consultar sua capital” ou seu Parlamento nacional – o que, de fato, é bastante comum. Contudo, a natureza complexa da UE, ao reunir vários países e órgãos comunitários, permite que esse argumento seja potencializado. E o caráter não-público dos termos e condições do mandato conferido pelo Conselho à Comissão amplifica o poder do argumento.

Apenas a título de comparação, veja-se a situação dos EUA. Como se sabe, nos EUA as negociações comerciais são conduzidas pelo Poder Executivo, a partir de autorização conferida pelo Congresso norte-americano¹⁰⁷. Durante as negociações comerciais, são muito recorrentes referências por parte dos negociadores norte-americanos ao mandato negociador que lhes foi conferido pelo Congresso. Igualmente, os norte-americanos esvaziam negociações quando certo tema ou abordagem estaria fora do escopo do *Trade Promotion Authority* (TPA). Uma diferença considerável em relação à atuação europeia, contudo, consiste no fato de que os termos do TPA são públicos, constam de uma norma aprovada pelo Congresso americano. No caso da UE, isso não ocorre.

Por outro lado, pode-se argumentar, isso conferiria maior flexibilidade para que, ao longo do processo, a UE adaptasse sua estratégia negociadora a novas circunstâncias e desdobramentos do processo de negociação. Não há contudo possibilidade de se fazer uma avaliação rigorosa a esse

¹⁰⁶ PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *Op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁷ O Executivo norte-americano pode negociar sem prévia autorização do Congresso. Nesse caso, contudo, o Congresso tem prerrogativas amplas para alterar os termos de um acordo negociado pelo Executivo.

respeito. Por ora, apenas pode-se verificar que os europeus têm sido habilidosos em utilizar as condições internas desse agrupamento *sui generis* que é a UE para defender suas posições e, em especial, para proteger interesses quando são defensivos nas negociações multilaterais¹⁰⁸.

Um outro aspecto da redução do número de participantes, antecipado acima, vale ser melhor explorado. Trata-se da constituição de uma dinâmica minilateral entre EUA e UE dentro do processo multilateral, conferindo impulso às negociações do GATT/OMC. O eixo entre os dois grandes parceiros, em boa medida, foi possível porque a UE se constitui como bloco, reúne posições comuns e garante uma interlocução única. Em particular, na Rodada Uruguai, Paumen e Bensch argumentam que a existência do bloco europeu teria facilitado a construção de um núcleo dinâmico do processo negociador, a partir do relacionamento com os EUA. Essa base teria permitido a construção do consenso que conduziu à conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai.

Os autores, a esse respeito, referem-se particularmente ao Acordo de Blair House entre EUA e UE, que solucionou divergências a respeito de agricultura, talvez o tema mais difícil nas negociações da Rodada. O diálogo entre os dois parceiros (possibilitado também pela atuação dos europeus em bloco) parece de fato ter sido fundamental para a construção do consenso que veio abrir caminho para a conclusão das negociações multilaterais. Ainda que em sacrifício da transparência e do processo democrático (e mesmo de maior ambição), a existência dos dois pólos centrais parece de fato ter promovido a convergência entre os membros do regime de modo geral.

Em síntese, a participação da UE como bloco no processo negociador substitui as posições de 27 países por uma única posição. O fato de as diferenças entre os membros serem conciliadas numa esfera menor e previamente à negociação multilateral traz naturalmente efeitos sobre o andamento das tratativas no plano maior.

Pode-se supor, assim, que as negociações multilaterais sejam facilitadas pela redução do número não apenas de atores efetivamente negociando, mas também de propostas relevantes em exame. Nesse sentido, com efeito, tem seu apelo o argumento que sustenta que a atuação da UE em bloco pode facilitar as negociações multilaterais, apesar de que, conforme notado, as posições conservadoras do bloco tendem assumir grande importância no processo negociador.

¹⁰⁸ É interessante brevemente registrar a forma como os EUA atuaram, pelo menos durante a Rodada Uruguai, para minimizar o potencial da estratégia dos europeus de transferir responsabilidades e posições pouco flexíveis para seus membros. Os EUA abertamente mantinham de forma constante consultas entre suas embaixadas e cada um desses países da UE, com vistas a identificar as posições de cada membro, mapear interesses ofensivos, defensivos, questões críticas para cada país etc. A partir disso, os EUA frequentemente questionavam posicionamentos da Comissão Europeia para tentar flexibilizar entendimentos do bloco, buscavam aliados dentro do grupo e, no limite, tentavam lançar mão da estratégia de “dividir para conquistar”.

- **A liberalização competitiva, a teoria do dominó e a interação entre as negociações regionais e multilaterais**

A partir dos estudos de Fred Bergsten, a literatura tem dedicado atenção à interação entre as dinâmicas regional e multilateral a partir do argumento da liberalização competitiva. Em essência, sustenta-se com a hipótese da liberalização competitiva que existe uma dinâmica encadeada entre as negociações regionais e multilaterais que gera resultados positivos para a evolução do regime multilateral de comércio, à medida que se tenta ampliar numa esfera a liberalização comercial concedida na outra. Apesar de o relacionamento entre as vias se operar de uma forma um tanto caótica, a busca da liberalização comercial pelas duas frentes promoveria uma competição entre elas que seria favorável ao multilateralismo comercial. Segundo Bergsten,

(...) the postwar record is an unbroken chain of positive interaction between the global system and its main regional subsystems. There are clear theoretical grounds for this outcome: modest liberalization begets broader liberalization by demonstrating its payoff and familiarizing domestic politics with the issue, regional deals can provide useful models for broader global agreements, and the adverse impact of new preferential arrangements on outsiders induces the latter to seek new multilateral compacts.

The regionals have in fact kept the bicycle moving forward both through their own liberalization and through the impetus they have provided to the successive multilateral initiatives. They have indeed been a major driving force behind each of the round that have been the primary channels for global progress¹⁰⁹.

O autor resgata, a partir de uma perspectiva histórica, a integração europeia e, em particular, sua influência sobre as negociações multilaterais de comércio, concluindo que a interação teria sido positiva para o regime multilateral. Segundo Bergsten, o lançamento da integração europeia, no final da década de 1950, foi o fator mais importante para a motivar a iniciativa norte-americana de lançar a Rodada Kennedy no início dos anos 1960.

Bergsten segue sua argumentação observando que o alargamento da CEE de forma a incluir Reino Unido e outros, com a conseqüente expansão do tratamento discriminatório para outros mercados, foi um fator importante na decisão americana de insistir na Rodada Tóquio nos anos 1970. Segue em sua narrativa ao observar que a decisão da CEE de lançar a estratégia do mercado comum em 1985, com o conseqüente aprofundamento da discriminação em vários setores, contribuiu para a determinação dos EUA de iniciar a Rodada Uruguai um ano depois. A partir desse breve histórico, Bergsten conclui: “To its great credit, the EU has agreed to reduce its barriers on a multilateral basis in each of these rounds – though with great reluctance in agriculture – and thus to sustain the bicycle of global liberalization”.

¹⁰⁹ BERGSTEN, C. Fred. Fifty years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future. In: WTO Secretariat. *From the GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer / WTO, 2000, p. 50.

É interessante notar como o Bergsten constrói seu argumento para além da dinâmica EUA-UE e, de alguma maneira, envolve outros atores na engrenagem regionalismo-multilateralismo:

When the EU and others refused to proceed with the new round that the United States was seeking in the early 1980s, the United States reversed its traditional policy of sole reliance on multilateral liberalization and agreed to negotiate bilateral free trade agreements with Israel and then Canada; the EU and others took notice and subsequently agreed to restart the multilateral bicycle. When the Uruguay Round faltered in the late 1980s, Mexico successfully sought US and Canadian agreement to negotiate NAFTA and several Asian countries (notably Japan and Australia) took the lead in creating APEC; the EU and others took notice and the Round regained momentum. When the Round faltered once more in the early 1990s, APEC's decision to hold annual summits and create 'a community of Asian Pacific economies' oriented toward 'free and open trade and investment in the region by 2010/2020', as formally agreed a year later, quickly persuaded the Europeans to overcome their problems and participate in a successful wrap-up¹¹⁰.

Também com base nessas reflexões de Bergsten, a literatura tem buscado aplicar a chamada “teoria do dominó” para explicar a interação entre as negociações regionais e as multilaterais.

Originalmente, a teoria do dominó se desenvolveu como ferramenta analítica para explicar o estímulo que a formação de um bloco regional conferiria para a formação de novos blocos regionais ou para o alargamento dos existentes. Em parte, a chamada “teoria” reúne uma série de argumentos relacionados a motivações pró-regionalismo e chama atenção para o fato de que a formação de um acordo regional acentua esses incentivos relacionados à opção pelo engajamento em ARCs por parte de outros países.

Assim, por exemplo, se o acesso preferencial a mercados é um argumento que motiva os Estados a se engajarem em ARCs, a formação de um bloco regional que não inclua um determinado país potencializa o seu interesse na formação de um acordo regional para que também possa estabelecer relações privilegiadas e acesso preferencial a um determinado mercado. Igualmente, pode estimular o interesse desse país em participar do bloco regional formado (ou de outros). Nesse sentido, a formação de um bloco regional desencadearia a constituição de novos blocos comerciais ou o alargamento dos existentes, como que num dominó que, gradativamente, envolve mais e mais países.

Richard Baldwin, ao desenvolver o conceito-operacional, apresenta várias evidências empíricas para sustentar o argumento. Os alargamentos do bloco europeu, a inclusão do México no acordo entre Canadá e EUA, e mesmo o engajamento de Uruguai e Paraguai no diálogo inicial entre Brasil e Argentina no que veio a ser o Mercosul ilustram o argumento do autor. Da mesma forma, ademais do alargamento, o autor explora como, por exemplo, o bloco europeu estimulou a criação do NAFTA, como o NAFTA incentivou a formação de acordos regionais no Sudeste Asiático etc.

¹¹⁰ BERGSTEN, Fred. *Op. cit.*, p. 50-51.

A teoria do dominó, conforme antecipado, tem sido adotada não apenas para explicar o estímulo que o regionalismo confere ao regionalismo, mas também para demonstrar o incentivo que o regionalismo pode aportar ao multilateralismo comercial.

Sylvia Ostry, por exemplo, apresenta argumentos empíricos que reforçam a tese da interação positiva entre as dinâmicas regional e multilateral, a partir do argumento do dominó (que se assemelha muito ao da liberalização competitiva). A autora reconta as dificuldades para o lançamento da Rodada Uruguai na primeira metade dos anos 1980, destacando o interesse dos EUA nas negociações multilaterais e a resistência dos europeus a isso, preocupados com os efeitos de uma nova rodada sobre sua política agrícola comum. A pressão do Governo americano veio especialmente pela via do regionalismo, com o início do diálogo com o Canadá para o estabelecimento de preferências comerciais. Segundo a autora, “[a] major objective for the U.S. in the bilateral negotiations with Canada was to demonstrate to the Europeans that bilateralism was a feasible alternative that would be actively pursued if the foot-dragging at the GATT continued”¹¹¹.

Richard Baldwin, num estudo interessante intitulado *Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*, praticamente reconstitui a história do regime multilateral de comércio a partir de sua interação com os blocos comerciais, à luz dos argumentos da liberalização competitiva e da extrapolação da lógica do dominó para a relação entre os regimes minilateral e multilateral¹¹². Sua hipótese, como o título sugere, é de que os blocos, mesmo de forma caótica e à margem do controle da OMC, estariam contribuindo para a evolução do regime multilateral de comércio.

Com efeito, é interessante notar que a redução de barreiras ao comércio operada pelo sistema multilateral coexistiu com a liberalização comercial feita no âmbito regional (e também com a unilateral, diga-se). O bloco europeu se formou após o GATT e acompanhou sua evolução desde a primeira década de funcionamento do regime multilateral. Justamente no mesmo momento em que se lançavam as negociações da Rodada Uruguai, o Congresso canadense anunciava o início das tratativas entre EUA e Canadá para um acordo bilateral¹¹³. O NAFTA e a Rodada Uruguai foram concluídos com poucos meses de diferença. O ano de 1986 é emblemático da coexistência e, segundo o autor, da interação positiva, entre as dinâmicas minilateral e multilateral. Naquele ano, lançou-se a Rodada Uruguai, assinou-se o Ato Único Europeu (peça chave para consolidar o mercado comum no bloco) e foram iniciadas as negociações entre Canadá e EUA para um acordo de livre-comércio. Os episódios teriam se estimulado mutuamente, tendo como resultado, entre outros, o incentivo para o multilateralismo comercial.

¹¹¹ OSTRY, Sylvia. Regional Dominoes and the WTO: Building Blocks or Boomerang? *Fraser Institute Conference*. Toronto: [s.l.], Nov. 1999, p. 02-03.

¹¹² BALDWIN, Richard. *Op. cit.*, p. 15 e ss.

¹¹³ OSTRY, Sylvia. *Op. cit.*, p. 04.

Aliás, é interessante notar que as negociações do CUSFTA iniciaram no mesmo momento do lançamento da Rodada Uruguai, e que a conclusão do NAFTA ocorreu praticamente quando do encerramento da Rodada. Diante desses fatores, não parece excessivamente especulativo supor que os EUA tenham calibrado a abordagem regional para pressionar por resultados que lhes interessavam na Rodada Uruguai. Nessa linha, parece de fato plausível que, ao menos nesse episódio específico, o regionalismo tenha contribuído para a dinâmica das negociações multilaterais.

A liberalização do comércio de serviços na esfera multilateral e regional confere suporte empírico para o argumento acima e ilustra de que maneira a lógica do dominó / da liberalização competitiva teria se operado não entre blocos regionais, mas entre os blocos e o regime multilateral. Conforme nota Sylvia Ostry, o tratamento do tema no CUSFTA nitidamente contribuiu para o resultado do GATS. A negociação via listas positivas e a definição de obrigações por modos de prestação foram lições do CUSFTA aproveitadas pelo regime multilateral. No âmbito do GATS, além de se aperfeiçoarem disciplinas adotadas regionalmente, expandiram-se as obrigações relativas à liberalização de serviços: o que antes vinculava dois países passou a obrigar mais de 100 no final da Rodada Uruguai.

A partir daí, observa Ostry que o dominó fez sua contribuição na direção contrária também. O NAFTA, em seguida, veio a se aproveitar da experiência do GATS e foi além: substituiu o mecanismo das listas positivas pelo sistema das listas negativas, ampliando a profundidade da liberalização comercial atingida. Conclui a autora: “thus the geoeconomic strategy of the regional domino game starts with CUSFTA, moves to GATS and then to NAFTA, with improvements in each play”¹¹⁴.

Com efeito, tem algum apelo o argumento que identifica uma inter-relação positiva – ainda que complexa, tensa e às vezes contraditória à primeira vista – entre as negociações regionais e multilaterais. De toda forma, deve-se notar que a relação de causalidade parece mais evidente na hipótese original da teoria do dominó (regionalismo como estímulo a mais regionalismo). Igualmente, quando se tem em mente o argumento da liberalização competitiva, os fatos sugerem que a competição tende-se a operar entre blocos, que os países tendem a buscar mais regionalismo para reagir aos blocos alheios, ao invés de investirem na frente multilateral. Ainda assim, conforme se notou, algumas evidências empíricas sugerem a possibilidade de os blocos regionais promoverem as negociações multilaterais.

Os autores que sustentam a interação positiva entre regionalismo e multilateralismo com esses argumentos reconhecem a dificuldade de se comprovar causalidades. Com efeito, o fato de o fenômeno A anteceder o B não significa que A seja a causa de B (aplicando-se aos fatos: não se pode afirmar que a conclusão do NAFTA é causa do fim bem-sucedido da Rodada Uruguai apenas porque, alinhados no tempo, o NAFTA foi concluído logo antes da Rodada). Deve-se também considerar que os fenômenos como a conclusão de uma rodada de negociações são complexos e multicausais. Ainda que se

¹¹⁴ OSTRY, Sylvia. *Op. cit.*, p. 05.

admita que o NAFTA possa ter gerado pressão entre os membros do regime multilateral, atribuir um peso a esse fator, diante das outras múltiplas variáveis que atuam para esse resultado, é um exercício arriscado.

Nesse sentido, Sylvia Ostry, por exemplo, após comentar a estratégia americana de iniciar o diálogo com o Canadá para também pressionar pelo lançamento da Rodada Uruguai, pergunta: “Was the ploy successful? Of course it’s not possible to ‘prove’ that the EC finally decided to grapple with reforms of the CAP [política agrícola comum] because of fear of US regionalism. Still, it may have helped by adding to the internal pressure for agriculture reform within the Community from countries like the UK or the Netherlands”¹¹⁵.

Em alguns episódios, há de fato evidências mais fortes da causalidade entre os fenômenos. Para motivar o Congresso americano a apoiar uma nova rodada de negociações multilaterais, o Governo Kennedy faz menção expressa à integração europeia e ao anúncio do Ato Único Europeu por parte do bloco no documento em que pedia a autorização para negociar acordos comerciais¹¹⁶. Na seção 3.2 deste estudo, pôde-se perceber, num outro episódio, como a Comissão e o Parlamento Europeu, bem como o Ministério da Indústria do Japão reagiram à criação do NAFTA, sugerindo, em documentos oficiais, a importância de se fortalecer o regime multilateral, o que de fato parece ter incentivado a conclusão da Rodada Uruguai.

De toda maneira, deve-se dizer que, na construção do argumento, os autores alinhados à hipótese dessa engrenagem liberalizante entre regionalismo e multilateralismo acabam simplificando e estilizando fatos e motivos, sugerindo inclusive algum grau de automaticidade entre os ARCs e a evolução do regime multilateral, relação essa que necessitaria de mais estudos empíricos. O Relatório Sutherland deixa transparecer algum ceticismo quanto a essa engrenagem liberalizante. Segundo o documento, “while there may be some truth to this proposition [refere-se à tese da liberalização competitiva], the unregulated proliferation of PTAs tend to create vested interests that may make it more difficult to attain meaningful multilateral liberalization”¹¹⁷.

Com efeito, se há argumentos empíricos que sustentam a tese da liberalização competitiva, há outros que servem de base para se contestar essa hipótese. As negociações em curso a respeito de serviços na Rodada Doha reforçam esse contra-argumento. Um estudo recente conclui que “many of those countries that have made the most new and improved commitments in their PTAs appear to be countries that have, in comparison, made rather modest offers, offers that supplement their already modest GATS commitments. In that respect at least, this seems to contradict the so-called domino theory”¹¹⁸.

¹¹⁵ OSTRY, Sylvia. *Op. cit.*, p. 03.

¹¹⁶ KERREMANS, Bart. The Links between Domestic Political Forces, Inter-Bloc Dynamics and the Multilateral Trading System. In: KERREMANS, Bart; SWITKY (ed.). *The Political Importance of Regional Trading Blocs*. Aldershot: Ashgate, 2000, p. 148 e ss.

¹¹⁷ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 23.

¹¹⁸ ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. *Op. cit.*, p. 58.

Também no âmbito da Rodada Doha, o Relatório Sutherland questiona se os acordos preferenciais estariam prestando contribuição para o avanço das negociações multilaterais. O Comitê constata que vários países que se beneficiam de regimes preferenciais como SGP ou mesmo que participam de ARCs têm resistido a apoiar uma redução tarifária mais substantiva no plano multilateral, naturalmente com receio de que suas preferências sejam erodidas. Combinando reflexões teóricas a essa situação, o Comitê conclui: “there is, therefore, real reasons to doubt assertions that the pursuit of multiple PTA will enhance, rather than undermine, the attractiveness of the multilateral trade liberalization – at least in the short and medium term”¹¹⁹.

Num balanço, tanto a teoria da liberalização competitiva, quanto o argumento do dominó aplicado à interação entre regionalismo e multilateralismo, apresentam suas fragilidades. Em essência, essas teses defendem que as negociações na esfera multilateral tendem a ser estimuladas pelos países que não são parte de um bloco, diante do interesse em minimizar a discriminação criada, em erodir preferências regionais e multilateralizar benefícios.

Talvez essa engrenagem pudesse funcionar de maneira mais eficiente há uma década atrás, em que o regionalismo não era prática tão disseminada quanto é na atualidade. Nos dias de hoje, em que virtualmente todos estão engajados em ARCs, se um país busca pela via multilateral atacar discriminação que sofre, inevitavelmente verá suas próprias vantagens e preferências serem erodidas em algum grau.

Nesse cenário, mesmo que o país A sofra com a discriminação decorrente de blocos alheios, ele pode encontrar mais incentivos para se engajar em blocos regionais do para estimular que, pela via das negociações multilaterais, seja restabelecida a não-discriminação. Além de a via multilateral reduzir as vantagens que o próprio país A tenha em função de seus ARCs, outros motivos fazem com que ele esteja inclinado a perseguir uma política de arranjos regionais. Em outros termos, o regionalismo tende a promover mais regionalismo do que mais multilateralismo, ainda que, em alguma medida, possa também beneficiar as negociações multilaterais. Deve-se considerar, a esse respeito, que: (i) o resultado das negociações multilaterais é demorado e incerto, (ii) mesmo que o resultado multilateral seja de fato ambicioso, a discriminação tende a ser mantida¹²⁰. Nesse cenário, os países parecem mais inclinados a estabelecer suas próprias vantagens a reduzir as vantagens alheias (na esfera multilateral), ainda que atuem em ambas as frentes.

Deve-se igualmente considerar que é limitada a experiência empírica para se testar a hipótese de uma engrenagem competitiva de liberalização comercial. Mesmo que o fenômeno do regionalismo não seja intrinsecamente novo, há circunstâncias novas no regionalismo que afetam o funcionamento dessa dita dinâmica competitiva-cooperativa. Conforme observado, se antes o regionalismo era apenas comum, hoje é absolutamente

¹¹⁹ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 23.

¹²⁰ Explica-se: mesmo que haja erosão das preferências regionais por meio da redução das barreiras no plano multilateral, enquanto não houver eliminação total do imposto de importação no comércio internacional, há margem para tratamento tarifário privilegiado. Ademais, há temas como reconhecimento mútuo de barreiras técnicas, por exemplo, que podem fazer diferença em termos de acesso a mercados mas que dificilmente serão regulados no plano multilateral.

disseminado. E se antes não envolvia todos os grandes atores do regime multilateral, hoje envolve. Os EUA apenas a partir da segunda metade dos anos 1990 passaram a adotar uma política claramente pró-ativa a esse respeito. O primeiro acordo de livre-comércio do Japão data de 2002.

Nesse contexto, é limitada a possibilidade de se testar a hipótese da liberalização competitiva se se pretender levar em conta esses novos fatores. Pelo que se pode perceber a partir dos comentários acima sobre a Rodada Doha, não tem sido possível estabelecer um vínculo entre o regionalismo e uma contribuição positiva para as negociações comerciais multilaterais. Mas, novamente, são limitadas as evidências para se chegar a uma conclusão ou a outra.

Como observa Sylvia Ostry, dominó é jogo para os grandes atores: apenas eles têm a capacidade de fazer com que a dinâmica regional afete positivamente a multilateral. Nesse contexto, é importante, em especial, considerar o papel dos EUA no funcionamento dessa engrenagem que favoreceria a liberalização comercial. Há dúvidas sobre se os EUA estariam dispostos a exercer o papel que cumpriam anteriormente como grandes promotores do multilateralismo comercial. Além do debate sobre o interesse em exercer esse papel, há a discussão sobre a capacidade efetiva de exercê-lo. Se, num contexto de Guerra Fria, os EUA estavam dispostos a arcar com os custos da liderança, nos dias de hoje, mudado o cenário, os ônus do exercício da liderança parecem ser vistos como excessivos. A mudança na estratégia comercial norte-americana pode, de alguma forma, prejudicar a suposta engrenagem entre as ações no plano regional e multilateral.

Há uma nítida diferença entre a combatividade dos EUA em defesa do multilateralismo em 1947 e o posicionamento ambivalente nos dias de hoje, o que é condizente com os interesses hoje complexos do país, a quem parece interessar em especial a abertura multilateral, mas que tem buscado, como nunca antes, uma estratégia agressiva de promoção de acordos preferenciais de comércio.

Numa outra leitura, que estaria alinhada ao argumento do dominó, os EUA poderiam estar promovendo ARCs também no entendimento de que isso geraria pressão sobre os demais membros do regime, para que avancem as negociações em âmbito multilateral. Nesse ínterim, além de aumentar a pressão sobre os membros do regime que não negociam bilateralmente com os EUA, o país estaria desbravando mercados, promovendo suas regras e angariando aliados na promoção de maior ambição multilateral.

Deixando-se de lado reflexões sobre a estratégia comercial americana, fato é que o regime multilateral parece ter pedido seu principal defensor incondicional. Além de os EUA não estarem dispostos ou terem menos condições de cumprir este papel, nenhum outro grande ator tampouco poderia exercer essa função, ao menos no curto prazo. A UE, pela sua própria natureza mas sobretudo pela rede densa de relações privilegiadas que estabeleceu, não poderia defender esse discurso. O Japão, que em princípio reagiu criticamente à onda regionalista, sucumbiu à tendência e hoje tampouco poderia exercer este papel. Nesse cenário, parece faltar um agente que estimule o funcionamento da engrenagem regionalismo-multilateralismo. E os EUA

certamente contribuíram para este papel pelo menos até o final da Rodada Uruguai. Se o dominó é, de fato, jogo para os grandes atores, não há clareza sobre quais fariam a engrenagem se mover neste momento.

5.3 O papel da OMC diante da configuração institucional do comércio internacional

5.3.1 O desafio imposto ao multilateralismo em função do regionalismo

Sintetiza-se, de maneira esquemática, as conclusões das seções anteriores na figura abaixo. Um exame dos fatores de antagonismo e complementaridade entre os regimes permite que se extraiam conclusões relevantes sobre o desafio que o regionalismo impõe ao multilateralismo comercial.

Partindo dos fatores que denotam o antagonismo que o regionalismo provoca em relação ao multilateralismo, tanto sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes, quanto do processo negociador, pode-se perceber como as dificuldades geradas são percebidas na atualidade e com clareza.

Ao contrário, os fatores que sugerem a complementaridade dizem respeito à possibilidade de se colherem benefícios no futuro, à medida que a convergência dos processos regionais e a facilitação das negociações pelos esforços prévios dos blocos apenas potencialmente contribuem para o multilateralismo comercial. Esses benefícios impactam sobretudo as negociações comerciais, mas não garantem seu sucesso. Ou seja, os benefícios atingem o instrumento, o meio (a negociação), mas não asseguram que de fato compromissos novos e mais ambiciosos possam ser adotados multilateralmente, não asseguram a evolução e o aperfeiçoamento do regime multilateral de comércio (ou seja, não garantem o resultado).

Se, por um lado, as dificuldades geradas pelo regionalismo são concretas e se operam no presente, as facilitadas promovidas por ele são potenciais, futuras e incertas (ainda que certamente importantes). Pode-se inclusive levantar a hipótese de que os benefícios gerados pelo regionalismo sejam subestimados, em razão de seus efeitos serem mais difusos sobre o multilateralismo comercial. Mais estudos empíricos seriam úteis para se explorar em que medida a zona de convergência criada pelo regionalismo estaria contribuindo para se aproximarem posições e se facilitar a construção do consenso no plano multilateral. Alguns estudos interessantes sugerem que, além da construção da convergência, a redução do número de participantes e de posições relevantes na esfera multilateral e a dinâmica do dominó / da liberalização competitiva estariam contribuindo para o regime multilateral. Novamente, contudo, evidências mais fartas seriam necessárias (ainda que, deve-se reconhecer, estudos nesse sentido são complexos porque em geral se deparam com o problema do argumento contrafactual e das causalidades múltiplas).

Argumenta-se aqui, em síntese, que a conflituosidade da interação entre multilateralismo e regionalismo é clara, ao passo em que a complementaridade entre os regimes é menos nítida. De acordo com os fatores mapeados, isso se deve em parte ao fato de que as dificuldades geradas pelo regionalismo são presentes e os benefícios por ele promovidos em relação ao regime multilateral são futuros e incertos. De um lado, a conflituosidade da relação atinge diretamente o regime multilateral, suas regras e seu funcionamento. De outro, os benefícios da interação se concentrariam sobretudo nas negociações multilaterais, ou seja, no instrumento e não no resultado final, que seria a evolução e aperfeiçoamento do regime, com seu conseqüente fortalecimento.

Se se pode, com alguma clareza, identificar as formas pelas quais o regionalismo contribui para as negociações multilaterais, essa contribuição isoladamente não garante o sucesso de uma negociação na OMC. Uma negociação multilateral, principalmente no âmbito de uma rodada, é um processo bastante complexo e multicausal. Por mais positivo que seja o papel que o regionalismo possa prestar a esse processo, certamente ele se traduziria em apenas um elemento – num conjunto considerável de variáveis – a determinar o lançamento, o avanço ou a conclusão bem sucedida de uma rodada.

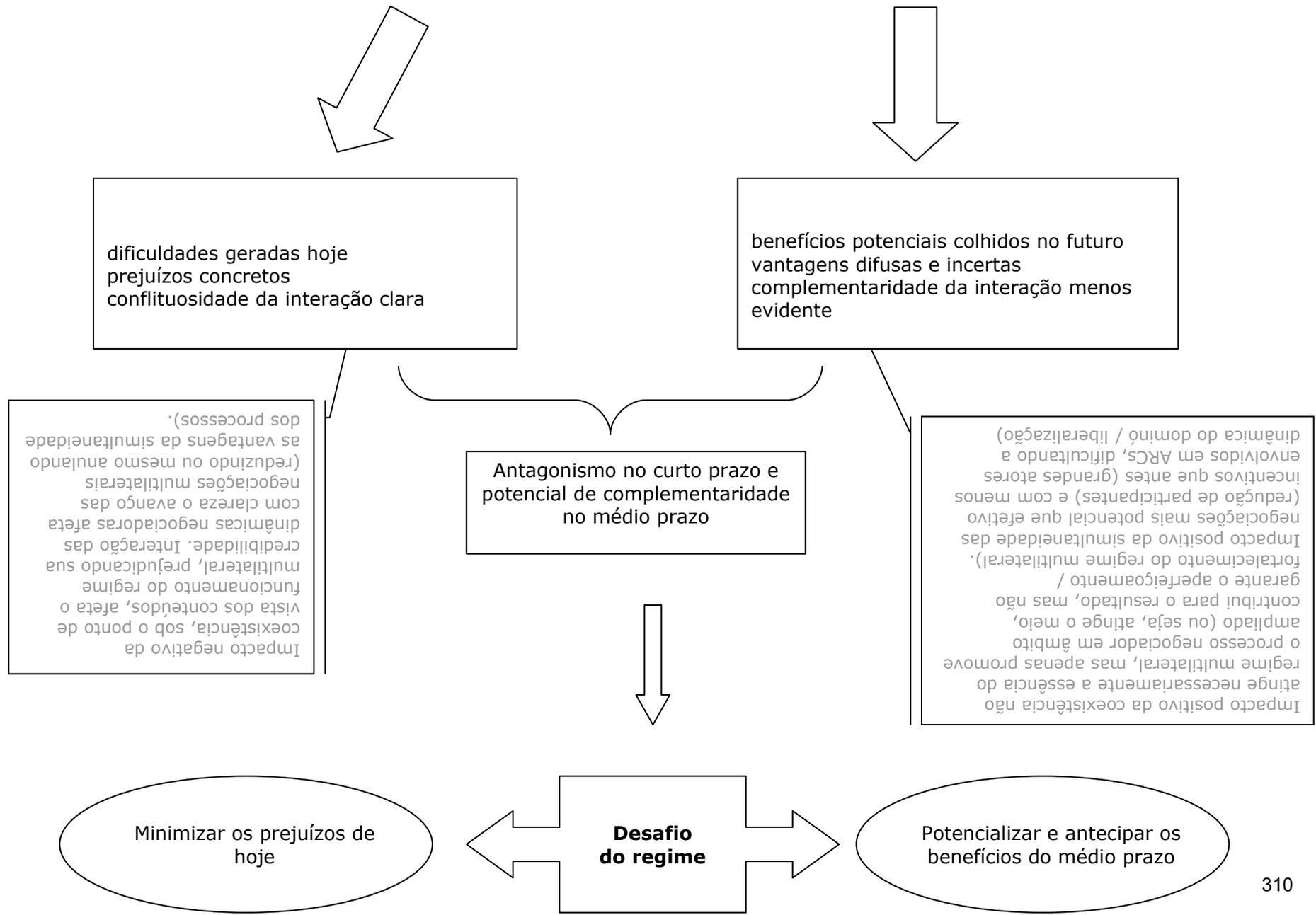
Vale notar também que há aspectos da relação entre regionalismo e multilateralismo que afetam negativamente as próprias negociações internacionais, reduzindo o potencial do benefício dos blocos para o processo negociador multilateral. Entre os aspectos de antagonismo entre os regimes no que diz respeito às negociações, em especial o fator da perda de ambição nas negociações multilaterais parece de fato concreto. Trata-se de algo inerente à estratégia negociadora de países envolvidos em diálogo nos dois planos (ou seja, todos os membros da OMC), e encontra algum suporte empírico no momento presente (vide comentários acima sobre as negociações de serviços na Rodada Doha).

Assim, novamente, se os impactos positivos da inter-relação entre os regimes tendem a se concentrar nos benefícios do regionalismo para as negociações multilaterais, vale ter presente que a interação entre os regimes, sob alguns aspectos, também provoca dificuldades ao avanço dessas negociações. E, no caso da perda de ambição, trata-se de impacto significativo e provável (ao contrário dos fatores de complementaridade, que em geral causam impacto mais difuso sobre o avanço das negociações multilaterais). Em suma, além de os fatores negativos gerarem problemas no funcionamento do regime nos dias de hoje, em alguma medida eles também reduzem o benefício líquido que os fatores de complementaridade geram para o avanço das negociações multilaterais (eventualmente aniquilando-o).

Veja-se o esquema da argumentação.

Quadro-esquemático dos fatores de complementaridade e antagonismo e de suas implicações para o regime multilateral de comércio

	Impacto negativo	Impacto positivo
Conteúdo dos regimes (a estática da interação)	<p>- conflito de normas (países vinculados a obrigações entre si incompatíveis)</p> <p>- conflito relativo a sistemas de solução de controvérsias (vias paralelas para <i>enforcement</i> das normas)</p> <p>- complexidade regulatória (mesmo quando não há conflito): fragmentação, insegurança jurídica, aumento de custos de transação, ônus para setor privado (regras de origem, p.ex.)</p>	<p>- potencial de convergência (estímulo para a expansão da zona de entendimento no plano multilateral)</p> <ul style="list-style-type: none"> • de maneira ampla (viés político-econômico): diluição de resistências, estímulo à abertura que pode ser posteriormente multilateralizada, promoção da cooperação, assistência técnica e cultura do respeito a compromissos internacionais, e aumento da transparência e • de maneira específica (viés jurídico): <ul style="list-style-type: none"> ○ agregação de valor às regras multilaterais com base (i) em disciplinas da OMC, (ii) em padrões internacionais ou (iii) mesmo em outros ARCs ○ experiências regionais bem-sucedidas (especialmente em novos temas) mais facilmente multilateralizadas (argumento do laboratório)
Processo negociador (a dinâmica da interação)	<p>- perda de ambição das negociações multilaterais</p> <p>- desvio de atenção e recursos das negociações multilaterais</p> <p>- redução relativa dos benefícios esperados da esfera multilateral, com conseqüente diminuição dos incentivos para essas negociações</p>	<p>- redução do número de participantes / propostas relevantes no âmbito multilateral estimulando negociações</p> <p>- incentivos cruzados para a liberalização, beneficiando o avanço do regime multilateral (argumento do dominó / liberalização competitiva)</p>



5.3.2 A OMC e o desafio criado pelo regionalismo

Conforme a figura sintetiza, o antagonismo entre os regimes prevalece no curto prazo e o potencial de complementaridade se avoluma no médio prazo. A figura também antecipa os desafios que essa situação cria para o regime multilateral. Esses desafios incluem duas frentes, que de forma estilizada poderiam ser definidas como: minimizar os prejuízos de hoje, e potencializar e antecipar os benefícios do médio prazo.

Esse desafio que pressiona a Organização é ampliado por uma circunstância importante: quanto mais tempo o regime levar para reduzir os prejuízos e antecipar / promover os benefícios dos arranjos regionais, maior a defasagem entre as disciplinas multilaterais e os fluxos da realidade e, conseqüentemente, menor é a importância da OMC para o comércio mundial (mantido o resto constante).

Essa preocupação está refletida, por exemplo, no comentário de John Jackson, que destaca a necessidade – e a urgência, pode-se dizer, - de que a OMC evolua como instituição. Segundo o autor

(...) if the WTO fails to keep abreast of the changes in the world and evolve as an institution, some of the major users of the institution, and particularly some of the large trading powers, may begin to turn elsewhere to solve their problems. This could mean that these countries would turn to other multilateral institutions, such as the OECD, or to regional organizations, bilateral measures, even unilateral measures. If the major users become disillusioned, the WTO could gradually atrophy, which would be disappointing to some other users of the system¹²¹.

Há obstáculos consideráveis para a superação desse desafio relacionado ao regionalismo. Este estudo argumenta que existem incentivos importantes para os Estados seguirem a via do regionalismo e que não há mecanismos de constrangimento eficazes para evitar com que os membros do regime multilateral adotem esta opção também. Essa situação decorre em especial dos seguintes fatores:

- Motivações extra-econômicas para o regionalismo (regionalismo viabiliza interesses que não são atendidos pelo multilateralismo);
- Motivações econômicas viabilizadas no plano regional em menor tempo, com maior ambição e com mais facilidade que na esfera multilateral;
- Falta de clareza sobre os impactos econômicos do regionalismo;
- Interesses ambíguos dos Estados, que promovem o próprio regionalismo mas temem o regionalismo alheio, ou seja, pretendem viabilizar as suas políticas e ao mesmo tempo definir limites para as dos outros;
- Falta de clareza sobre o papel do regionalismo numa institucionalidade multilateral para o comércio.

¹²¹ JACKSON, John. The "WTO Constitution" and Proposed Reform: Seven Mantras Revisited. *Journal of International Economic Law*, v. 04, n. 01, 2001, p. 71.

Diante desses elementos que estão na base do desafio imposto à OMC pelo regionalismo, percebe-se a dificuldade de a Organização reagir a ele, de maneira a potencializar sua influência positiva e reduzir a negativa. Em especial, os interesses ambíguos dos Estados geram dificuldade razoável para que o multilateralismo comercial possa interferir nesse cenário de institucionalidade complexa. Os interesses complexos dos Estados constituem aspecto central na explicação da falta de clareza sobre o papel do regionalismo no multilateralismo comercial. E os efeitos disso são os seguintes:

- normas multilaterais ambíguas;
- negociações apáticas sobre a reforma das regras multilaterais sobre regionalismo (ambigüidade que interessa a todos mas não interessa a ninguém);
- decisão do sistema de solução de controvérsias desconectada da realidade político-econômica;
- paralisa no sistema multilateral de monitoramento e controle, reduzindo a importância da pressão dos pares.

Com esse cenário, caracterizam-se os desafios (e os riscos, pode-se dizer) que o regionalismo impõe ao multilateralismo comercial e, em especial, à OMC. Conforme se sugeriu acima, a dificuldade de a OMC lidar com esse desafio está muito fortemente relacionada ao fato de que os membros que fazem parte da Organização estão, ao mesmo tempo, envolvidos nesses arranjos regionais. A ambigüidade de interesses dos membros da OMC, assim, é fator crítico para que a Organização possa lidar com os problemas impostos pela proliferação dos acordos regionais.

Nesse sentido, vale reiterar que a OMC não conta mais com um membro capaz de liderar os demais em prol da defesa do multilateralismo. Sem entrar no mérito do argumento da estabilidade hegemônica, conforme se notou anteriormente os EUA hoje não mais desempenham o papel que cumpriram na constituição do regime, na segunda metade dos anos 1940. Bastante engajados na estratégia regional, a capacidade de o EUA monitorar e controlar os demais membros, fazendo-os alinhados à não-discriminação, é hoje reduzida. Como se destacou acima também, nenhum outro membro da OMC tampouco teria condições ou interesse de cumprir esse papel.

Sem uma grande liderança a favor da não-discriminação, com mais razão a OMC depende da coordenação entre os grandes atores para que o regime possa avançar. A importância de liderança para o regime multilateral é amplamente reconhecida pela literatura¹²². Nesse caso, a parceria entre os EUA e a UE parece estar na base de uma engrenagem que pode promover o andamento das negociações multilaterais¹²³. Igualmente, a OCDE constitui foro importante para a coordenação de posições entre países-chave e, nesse caso, o envolvimento do Japão no mecanismo faz com que essa instância possa ser especialmente útil para estimular convergências que possam promover as

¹²² Vide, por exemplo, BERGSTEN, C. Fred. Fifty Years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future. In: WTO Secretariat. From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium. The Hague: Kluwer, 2000, p. 45-56.

¹²³ O final da Rodada Uruguai, com Acordo de Blair House, já sinalizou para a importância do entendimento entre os dois parceiros. O diálogo transatlântico certamente cria boa oportunidade para isso.

negociações multilaterais. É interessante ressaltar a análise de Kahler, para quem o “minilateralismo” sempre se faz presente em instituições multilaterais e é especialmente importante para aquelas que contam com muitos membros¹²⁴.

Ademais das dificuldades decorrentes da falta de entendimento político a respeito do regionalismo, a OMC precisa lidar com dificuldades institucionais relacionadas ao seu próprio funcionamento. De início, dois aspectos chamam atenção a esse respeito: (i) o grande número de seus membros e a heterogeneidade entre eles e (ii) a praxe consolidada de se tomarem decisões apenas com base no consenso. Se cada um dos fatores implica dificuldade considerável para a reação da OMC ao regionalismo, a combinação dos fatores faz com que o risco da paralisia decisória da Organização seja ainda mais evidente e, assim, aumenta a probabilidade de que se divorcie da realidade, à medida que o regionalismo avança e a OMC segue buscando zelar por regras que foram definidas basicamente em 1947, num momento em que o regionalismo tinha características e dimensões bastante diferentes.

Várias sugestões têm sido formuladas para que a OMC possa lidar com os dois pontos acima. O desafio está na definição de um processo decisório que seja ao mesmo tempo eficiente e dotado de legitimidade. Entre as sugestões propostas está a revisão da praxe do consenso. Outros sugerem que se mantenha em princípio o consenso, mas que o país na iminência de bloqueá-lo tenha que expor os motivos para tanto por escrito. Outros ainda sugerem que se considere a representação como mecanismo institucional para ampliar as possibilidades de ação coletiva. Em maior ou menor grau, todas essas sugestões encontram resistências. De toda maneira, vale notar que a paralisia decisória da OMC é especialmente prejudicial para a resposta que a Organização possa oferecer ao fenômeno do regionalismo: além da dificuldade de se reformarem as regras aplicáveis ao tema (o que afeta toda a agenda da Rodada Doha), há ainda neste caso a paralisia decisória do CRTA, cuja eficácia para monitorar e controlar o comportamento dos membros é mínima. Superar a paralisia decisória sem comprometer a legitimidade da Organização é certamente uma missão complexa.

No plano institucional, além da questão relativa ao processo decisório na Organização, três aspectos merecem consideração quando se examina o papel da OMC na promoção da complementaridade dos blocos vis-à-vis o próprio regime multilateral: (i) negociações, (ii) monitoramento e controle, e (iii) solução de controvérsias¹²⁵.

O impacto das negociações multilaterais sobre o regionalismo pode ser analisado sob dois aspectos: (i) o da reforma das regras a respeito da compatibilidade entre regionalismo e multilateralismo e (ii) o da adoção de novas disciplinas multilaterais e da promoção da liberalização comercial. A negociação a respeito da revisão das regras sobre regionalismo, com efeito, concentra os fatores mais complexos do problema: além das dificuldades políticas relativas à ambigüidade dos interesses dos membros da OMC, há ainda os problemas relativos ao caráter numeroso e heterogêneo dos membros da Organização (com suas implicações para o processo decisório). Conforme notou-se no

¹²⁴ Kahler, ao se referir ao multilateralismo a partir do segundo pós-guerra, conclui: “where multilateral institutions flourished, they were typically supported by minilateral cooperation among the Atlantic powers, a ‘disguised’ minilateralism that provided the essential frame for the multilateral order” (p. 686). À frente, observa: “the multilateral regime itself was governed by a minilateral structure of the largest trading partners”. KAHLER, Miles. *Op. cit.*, p. 690.

¹²⁵ Vale notar que os dois primeiros aspectos são especialmente afetados pelo processo decisório problemático sob o ponto de vista da eficiência.

Capítulo 4, as negociações sobre o tema são apáticas, não há posições claramente definidas, as discussões são voltadas para esclarecimentos pontuais das regras e, assim, não há perspectivas de que, no curto prazo, o regime multilateral venha a operar uma mudança radical na forma como suas regras acomodam os ARCs. Como notado acima, a ambigüidade das normas, ao mesmo tempo em que parece não favorecer ninguém, favorece a todos os membros do regime. Nesse âmbito das negociações sobre regras relativas a ARCs, com efeito, além de melhorar transparência dos ARCs, esclarecer conceitos e aperfeiçoar os mecanismos de supervisão dos blocos, parece que não há perspectivas positivas no curto prazo.

É importante também que não se caia na tentação de adotar regras mais rigorosas para a compatibilidade entre regionalismo e multilateralismo, como forma de a Organização reagir à proliferação dos ARCs. Ainda que isso pareça pouco provável em razão de não haver interesse suficiente dos membros da OMC, são freqüentes na literatura sugestões nesse sentido. Diante disso, é pertinente a observação de Blackhurst, sinalizando para o fato de regras mais rigorosas podem ser contraproducentes no esforço da OMC em lidar com o regionalismo: “when considering reforms, it is important to distinguish between the issue of rules, and the issue of compliance with the rules. If compliance is a problem, and many would argue it is, then strengthening of the rules without any change in the incentives for compliance would risk creating an even larger gap between obligations and performance”¹²⁶.

Ainda como complicador no processo de reforma das regras sobre regionalismo, vale recordar que a revisão dessas normas faz parte do *single undertaking* da Rodada Doha. Isso, por um lado, significa que apenas se terá resultados importantes sobre esse tema se e quando houver um acordo a respeito da Rodada como um todo. Por outro lado, a conclusão da Rodada não garante um resultado ambicioso para o tópico. Os membros podem simplesmente acordar ajustes pontuais e simbólicos, para viabilizar a conclusão do pacote das negociações. O regionalismo certamente não está entre os temas centrais da agenda de Doha.

Contudo, conforme se notou, manter as normas como estão (ou basicamente como estão) implica um custo para o regime multilateral. Se o regionalismo avança e o multilateralismo não aperfeiçoa seus instrumentos para lidar com o tema, maior é a incapacidade de a OMC exercer alguma influência sobre o comportamento de seus membros.

No que diz respeito às negociações sobre novas disciplinas de forma geral, o que se argumenta é que os membros da OMC poderiam estimular a complementaridade entre os regimes se buscassem definir essas regras no plano multilateral a partir de experiências de blocos regionais e mesmo de tratados internacionais em geral. Dessa forma, se promoveria a convergência de disciplinas, diminuindo aspectos negativos decorrentes da divergência entre os regimes.

Além da convergência de disciplinas, aproveitar-se da liberalização regional para promover a abertura comercial no plano multilateral seria algo de grande importância para maximizar o potencial de complementaridade entre os regimes. Um episódio recente, bem observado por Baldwin,

¹²⁶ Vide BLACKHURST, Richard; HENDERSON, David. *Op. cit.*, p. 423 e ss.

ilustra como, no âmbito da OMC, foi possível promover o que ele chama de “multilateralização do regionalismo”. O exemplo, que merece um par de parágrafos, refere-se ao Acordo sobre Tecnologia da Informação, adotado no âmbito da OMC.

Em meados da década de 1990, o comércio de bens de tecnologia da informação era basicamente isento de tarifas, em parte em função de ARCs¹²⁷. Apesar disso, especialmente em decorrência de regras de origem complexas, o setor privado tinha dificuldades de otimizar globalmente a produção e comercialização desse bens.

Sob os auspícios da OMC e a partir do incentivo dos EUA, os principais produtores globais desses bens concordaram em consolidar em zero as tarifas para uma lista de produtos que inclui computadores, semicondutores, equipamentos para produção de semicondutores, software, entre outros. É interessante notar que os benefícios foram estabelecidos com base na nação mais favorecida, ou seja, atingem todos os membros da OMC, mesmo os que não se vinculam ao acordo (que, no entanto, segue aberto à adesão de outros países). A proposta norte-americana logo atraiu interesse da UE, do Japão e do Canadá. Para aumentar o incentivo à adesão, decidiu-se que o acordo apenas entraria em vigor quanto seus membros representassem 90% do comércio dos produtos por ele cobertos.

Reforçando o argumento em prol da teoria do dominó, Baldwin então observa que, em vigor desde 1997, o acordo atualmente atinge 97% do comércio do setor e 63 membros da OMC. Trata-se assim de exemplo recente e bem-sucedido do que chama de “multilateralização do regionalismo”¹²⁸.

É interessante notar, nesse caso, a flexibilização da praxe da Organização: esse acordo acabou privilegiando um novo modelo, que se encontra num nível intermediário entre as opções plurilateral e multilateral até então adotadas. A partir dessa configuração, foi viabilizado um acordo pouco provável no desenho multilateral (em que todos precisam estar de acordo) e estenderam-se benefícios para todos os membros da OMC, o que não ocorre nos acordos plurilaterais.

Em monitoramento e controle, há certamente mais que a Organização, por meio de seus membros, poderia fazer para estimular os aspectos positivos dos ARCs sobre o regime multilateral. Aqui, novamente, a praxe do consenso é uma dificuldade inicial. Convém recordar que o consenso é antes uma praxe do que uma norma jurídica na Organização. A prática, contudo, é bastante arraigada especialmente em algumas instâncias e áreas temáticas. O CRTA e o regionalismo se incluem facilmente nessas duas categorias.

As sugestões elaboradas pela literatura e pelos próprios membros da OMC consistem em ampliar a transparência dos ARCs (o que parcialmente já se obteve na Rodada Doha), em fortalecer o papel do Secretariado no processo de avaliação dos blocos, em constituir um mecanismo de revisão de ARCs, em delegar a um grupo técnico a avaliação dos ARCs entre outras. Em alguma medida avanços nessa área são possíveis, inclusive no curto prazo. De toda forma, é bom ter em mente que a questão do consenso, crítica para a efetividade do sistema, não é de solução fácil. A dita “síndrome do

¹²⁷ Além dos ARCs, a liberalização unilateral promovida pelos países do Leste Asiático e a consolidação em níveis bastante baixos do imposto de importação pelos EUA e Japão para esses produtos compõem o cenário.

¹²⁸ BALDWIN, Richard. *Op. cit.*, seção 3.3.

telhado de vidro” cria obstáculo razoável para a efetividade da “pressão dos pares”, que, a rigor, seria uma forma importante de controle no regime.

No âmbito de solução de controvérsias, há potencial considerável para que a Organização distancie-se ainda mais da realidade, comprometendo sua credibilidade. Conforme notado no Capítulo 3, numa única oportunidade o sistema avaliou, num contencioso, as regras sobre regionalismo. Nessa ocasião o OAP adotou um rigor na avaliação que parece inclusive exceder os critérios do artigo XXIV. Se, por um lado, o dispositivo é pleno de ambigüidades, por outro, o OAP parece ter feito uso delas para tentar, pela via dos contenciosos, fazer com o que os membros se portem de uma maneira que não é factível nos dias de hoje. Igualmente, ao decidir que os painéis devem avaliar a compatibilidade dos blocos com as regras, o OAP acaba criando uma situação delicada para o equilíbrio institucional da Organização, já que essa é a função primordial do CRTA, composto pelos próprios membros da OMC. Em suma, imprimir rigor excessivo a normas frágeis e atropelar a esfera política controle dos blocos pode ser prejudicial para a credibilidade e legitimidade da OMC – o que, a seu turno, pode acelerar o processo de irrelevância da Organização sobre os fluxos da realidade, ao menos sob esse aspecto¹²⁹.

Quando se pensa na capacidade de a OMC lidar com os desafios impostos pelo regionalismo, vale concluir com a seguinte passagem do Relatório Sutherland: “while our political senses tell us that little can be done effectively to prevent some further spread of PTAs, we would like to think that governments will take into account the damage being done to the multilateral trading system before they embark on new discriminatory initiatives”¹³⁰. Em última instância, a questão novamente se volta aos membros da Organização e as perspectivas se tornam menos otimistas.

Numa alusão aos conceitos da teoria dos jogos, pode-se facilmente perceber que quando todos traem os incentivos para cooperar se reduzem drasticamente. Ainda que os membros da OMC reconheçam que a liberalização multilateral é mais eficiente em termos econômicos, nenhum deles parece inclinado a concentrar todos os esforços nessa via quando os sócios estão todos promovendo paralelamente suas próprias políticas regionais.

Resgatando-se as considerações do Capítulo 1 sobre a cooperação, extraem-se conclusões interessantes quando se examina a dificuldade de se fazer a não-discriminação uma prioridade entre os membros da OMC. Se é verdade que os países se engajam em ações cooperativas (limitando sua própria margem de ação) sobretudo pela expectativa de que os demais países se comportem de acordo com as regras definidas, pode-se perceber que, quando todos se desviam das regras estabelecidas, o incentivo para a cooperação praticamente se desfaz. A reciprocidade, como nota Keohane, é chave para a eficácia da cooperação.

¹²⁹ Outro ponto interessante a considerar a respeito de solução de controvérsias diz respeito ao entendimento do OAP de ignorar decisões de outros sistemas de solução de controvérsias (em particular, os de ARCs). Mesmo nos casos em que o tema já tenha sido decidido no mecanismo do bloco regional, a OMC não leva esse fator em consideração e se concentra no seu próprio eco-sistema. Parece conveniente uma reavaliação dessa abordagem, no sentido de se definir qual a melhor maneira de evitar que a coexistência de mecanismos arbitrais paralelos seja prejudicial ao mecanismo da OMC. Sobre esse assunto, vide por exemplo PAUWELYN, Joost. Adding sweeteners to softwood lumber: the WTO-NAFTA ‘spaghetti bowl’ is cooking. *Journal of International Economic Law*, v. 09, n. 01, 2006, p. 197-207.

¹³⁰ CONSULTATIVE Board. *Op. cit.*, p. 26.

Os teóricos da cooperação também argumentam que a preocupação com a reputação, a legitimidade do regime e a perspectiva de futuro igualmente são fatores que incentivam os Estados a cooperarem. Rapidamente, numa aplicação dos conceitos ao caso aqui estudado, percebe-se quão frágil é o incentivo para que os Estados se comportem como gostariam os autores do Relatório Sutherland (o que eles próprios reconhecem). A reputação de um Estado perante seus pares do regime multilateral tem prejuízo mínimo (se algum) em função de ele aderir a um ARC, quando todos se portam da mesma forma. Nessa mesma linha, a sombra de futuro no relacionamento com os parceiros do regime multilateral tampouco oferece incentivo relevante para que os países evitem a via regional, já que todos os membros do regime também buscam essa via. Por fim, a legitimidade do regime multilateral de comércio sob esse aspecto é bastante enfraquecida à medida que suas regras e sua prática são completamente desconectadas da realidade político-econômica da atualidade. A legitimidade do regime, assim, tampouco oferece incentivo importante para que os países evitem a via regional.

Boa parte das sugestões para que a OMC reduza o impacto negativo e promova a influência positiva do regionalismo sobre o regime multilateral remetem à idéia de reagir ao regionalismo com mais multilateralismo. As dificuldades para isso estão acima exploradas. Diante desse cenário, aqueles que entendem a via multilateral a mais adequada para a institucionalidade do comércio mundial, depositam expectativas de que a liberalização competitiva de fato seja desencadeada pelos blocos e que, assim, a via multilateral possa se beneficiar dos desenvolvimentos recentes no plano regional. O receio, contudo, é que os grandes atores, que teriam condições de promover a interação positiva entre os dois planos, não estejam dispostos ou não tenham condições de jogar dominó, assim por dizer.

A coordenação minilateral entre os grandes atores passa a ser ainda mais crítica para que isso ocorra. E os interesses do setor privado desses países podem servir de incentivo importante para isso, como ilustra o exemplo do Acordo sobre Tecnologia da Informação. A longo prazo, contudo, apenas uma compreensão mais refinada do papel que cabe ao regionalismo num regime multilateral para o comércio pode permitir que a OMC potencialize os benefícios dos ARCs e minimize seus efeitos negativos sobre o multilateralismo comercial.

Conclusões

Em muitas de suas versões anteriores, esta tese tinha um título ligeiramente distinto. A diferença sutil, no entanto, diz algo muito relevante sobre suas conclusões. Originalmente denominado “Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade ou antagonismo?”, este estudo passou a ter como subtítulo “complementaridade e antagonismo”.

Após ampla reflexão sobre os fatores mediante os quais o regionalismo oferece forças para o multilateralismo comercial e sobre condições e circunstâncias em que o regionalismo corrói suas bases, chega-se à conclusão de que os fatores de complementaridade e de antagonismo coexistem, e que nenhum deles é sempre preponderante.

É importante sempre ter em mente que a relação entre sistema multilateral e acordos regionais é apenas um dos vetores que influenciam a dinâmica do comércio internacional. Outros elementos decisivos para isso são especialmente: 1) a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento, que aumenta exponencialmente a produtividade sistêmica da economia mundial; 2) o desenvolvimento tecnológico nas áreas de transporte, comunicação e logística; 3) o comércio intra e interfirmas; 4) a intensificação da globalização dos mercados financeiros e 5) a proliferação e o fortalecimento de cadeias produtivas transnacionais. Nesse sentido, esta tese reconhece que os regimes comerciais são apenas um dos vetores que determinam a dinâmica do comércio internacional. No entanto, a tese tem a institucionalidade por foco.

Apesar de a literatura oferecer várias visões que defendem que os blocos esvaziam o multilateralismo comercial e, ao mesmo tempo, ser pródiga em análises que percebam o regionalismo como um instrumento a favor do multilateralismo, defende-se, por meio deste estudo, que nenhuma das posições reflete corretamente a realidade. O regionalismo, ao mesmo tempo em que favorece o multilateralismo comercial, o prejudica. Não se trata, portanto, de uma alternativa: favorecer ou prejudicar. O que existe, assim, é algo distinto: a relação é ao mesmo tempo de complementaridade e de antagonismo.

A tese vai além. Após mapear e sistematizar, de uma forma não-tradicional, elementos de complementaridade e antagonismo, a tese constata que os fatores não apenas coexistem, mas também se inter-relacionam de várias maneiras, fortalecendo ou esvaziando a importância desses mesmos fatores na inter-relação das forças que conectam o regionalismo ao multilateralismo comercial. Ademais, esses fatores relacionam-se com o cenário em que operam. Assim, a depender de circunstâncias externas, elementos pró-complementaridade ou pró-antagonismo (ademais de coexistirem e de se influenciarem mutuamente) também assumem importância relativa distinta.

O estudo, intrigado com a correlação de forças de complementaridade e de antagonismo, e convencido da dificuldade de se definir, a priori, qual das forças é preponderante, busca identificar variáveis que influenciam na direção final do vetor. Em outras palavras, a tese investiga os elementos diante dos quais as forças de complementaridade ou as de antagonismo passam a se destacar. A tese conclui, a partir de análise cuidadosa dos fatores de complementaridade e de antagonismo mapeados, que a força que prepondera nesta relação depende de várias circunstâncias, dentre as quais principalmente está o tempo.

O tempo se apresenta como um importante ponto de inflexão a indicar qual das forças tende a ser determinante e, assim, sobrepor-se à outra. Como se viu principalmente no Capítulo 05, as forças de antagonismo são determinantes no presente, ao passo em que as forças de complementaridade passam a adquirir maior importância no médio prazo. Explica-se a conclusão a seguir.

Este estudo analisou a complementaridade e o antagonismo no relacionamento dos blocos com o regime multilateral a partir de dois enfoques: o do conteúdo dos regimes, aspecto tratado aqui por “estática da interação”, e o do processo negociador, a “dinâmica da interação”. Sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes, pôde-se demonstrar que os compromissos assumidos nos acordos preferenciais de comércio são em geral mais ambiciosos que as obrigações definidas no âmbito multilateral. A ambição, tal como definida neste estudo, pode ser observada tanto pela abrangência, quanto pela profundidade. A abrangência diz respeito à inclusão, nos acordos regionais, de disciplinas para temas não-cobertos pelo regime multilateral, como por exemplo defesa da concorrência e proteção social. A profundidade, a seu turno, refere-se a maior liberalização em temas já tratados pela OMC (como serviços e compras governamentais) ou a acesso privilegiado a mercados por meio de tarifas mais baixas que as definidas multilateralmente.

Sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes, o impacto negativo dos ARCs sobre o regime multilateral refere-se a (i) conflito de normas, decorrente do fato de que países estão vinculados a obrigações que entre si podem ser incompatíveis; (ii) conflito relativo a sistemas de solução de controvérsias, uma vez que passa a haver vias paralelas para garantir o cumprimento de obrigações que tratam dos mesmos temas vinculando os mesmos países (mesmo que em composições variadas) e (iii) complexidade regulatória, o que significa que, ainda que não haja conflito de normas, a coexistência dos regimes, sob o ponto de vista das regras, gera esvaziamento do regime multilateral, insegurança jurídica, aumento de custos de transação, ônus para o setor privado etc. Vale ainda notar que os blocos garantem acesso privilegiado ao mercado de bens e serviços de seus membros, que também definem, entre si, outras disciplinas preferenciais para o comércio e os investimentos. Com isso, em algum grau os compromissos multilaterais perdem importância no relacionamento entre sócios de um ARC, o que afeta a credibilidade do regime multilateral perante o conjunto de seus membros.

Ainda na esfera do conteúdo dos regimes, o impacto positivo dos ARCs sobre o regime multilateral pode ser sintetizado no potencial de convergência que os blocos geram entre seus membros e, de forma ampla, entre os sócios do multilateralismo comercial. Trata-se de estímulo à dita “zona de entendimento” no plano multilateral. De maneira ampla (ou num viés político-econômico) a convergência opera-se por meio da diluição das resistências a novos compromissos, pelo estímulo à abertura que pode ser posteriormente “multilateralizada”, pela promoção da cooperação, pela assistência técnica alinhada aos princípios da OMC, pela cultura do respeito a compromissos internacionais e pelo aumento (relativo) da transparência.

De maneira específica (ou num viés jurídico), o impacto positivo dos ARCs diz respeito à possibilidade de eles “agregarem valor” às disciplinas multilaterais. O caráter positivo dessas normas *WTO plus*, como são chamadas, está sobretudo naquelas que forem adotadas com base (i) nas próprias regras da OMC (aprofundando, por exemplo, regras sobre compras governamentais), (ii) em padrões já adotados internacionalmente (como os consolidados em acordos bilaterais de investimento, por

exemplo), (iii) em outros ARCs (aspecto comum nos temas ambientais, em padrões trabalhistas e concorrência). Construídas a partir desses critérios, as normas *WTO plus* promovem a aproximação de posições e tendem a facilitar o entendimento no plano multilateral. No que diz respeito à interação entre regionalismo e multilateralismo a partir das regras dos regimes, vale também notar que experiências regionais bem-sucedidas podem ser mais facilmente “multilateralizadas”, permitindo que os ARCs sirvam de laboratórios principalmente para o tratamento de temas ainda não disciplinados em âmbito multilateral.

Numa avaliação dos fatores de complementaridade e de antagonismo dos blocos em relação ao regime multilateral de comércio, sob o ponto de vista do conteúdo dos regimes, observa-se, de um lado, a conflituosidade na interação. Os prejuízos decorrentes da existência dos blocos para o multilateralismo são concretos e gerados no presente. Por outro lado, a complementaridade da interação é menos evidente, principalmente porque os benefícios são potenciais e suas vantagens são difusas e incertas. Explica-se. O impacto negativo da coexistência dos blocos e do regime multilateral, sob o ponto de vista das obrigações dos sistemas, afeta o funcionamento do regime multilateral, prejudicando sua credibilidade. Isso ocorre à medida (i) que existam normas regionais e multilaterais entre si incompatíveis; (ii) que os sistemas de solução de controvérsias atuem simultaneamente emitindo decisões contraditórias ou que possam ser questionadas em um ou outro sistema; (iii) que a complexidade decorrente da multiplicidade de normas adotadas em níveis distintos afete a credibilidade do regime multilateral, desestimulando o cumprimento de suas regras e (iv) que os compromissos tarifários e de acesso a mercado definidos multilateralmente são revistos entre os sócios regionais, afetando a credibilidade do regime multilateral.

Por outro lado, o impacto positivo da coexistência dos regimes não afeta necessariamente a essência do regime multilateral, mas apenas promove o processo negociador em âmbito ampliado. Assim, como se pode perceber dos fatores de complementaridade acima listados, os benefícios dos blocos para o regime multilateral acabam se circunscrevendo às negociações multilaterais. Com isso, as vantagens atingem o instrumento, a negociação. Ainda que contribuam para o resultado, os benefícios da construção de convergência promovida pela maior ambição dos blocos regionais não garantem o aperfeiçoamento ou o fortalecimento do regime multilateral. Facilita-se a negociação, mas não se assegura um resultado positivo para o processo negociador. Nesse sentido, diz-se que o benefício é potencial e as vantagens podem ser colhidas no médio prazo.

Ao se compararem os benefícios e prejuízos dos ARCs para o regime multilateral em função da maior ambição das obrigações definidas nos blocos, pode-se afirmar que os prejuízos são mais evidentes. As vantagens são difusas e potenciais. Os prejuízos atingem o regime multilateral, as vantagens alcançam apenas as negociações para o avanço do regime multilateral. Para o sucesso de uma negociação multilateral, no entanto, concorrem múltiplos fatores. A convergência gerada pela “zona de entendimento” e pelo “valor agregado dos blocos” é fator de relevância reduzida neste contexto. Assim, nesse sentido é que se afirma que o prejuízo é certo e o benefício apenas potencial.

Sob o ponto de vista do processo negociador, ou seja da dinâmica da interação entre os blocos e o regime multilateral, observam-se os seguintes fatores de antagonismo e complementaridade. O impacto negativo dos blocos para o multilateralismo, nesse aspecto, diz respeito a (i) perda de ambição das negociações multilaterais, já que há uma tendência, associada à lógica do processo

negociador, de que ofertas mais liberalizantes sejam reservadas para negociações com menos parceiros; (ii) desvio de atenção e recursos das negociações multilaterais e (iii) redução relativa dos benefícios esperados da esfera multilateral, com a conseqüente diminuição dos incentivos para essas negociações.

Ainda sob o ponto de vista do processo negociador, há, no entanto, fatores que ensejam a complementaridade entre os blocos e o regime multilateral. Entre eles destacam-se (i) a redução do número de participantes e de propostas relevantes no âmbito multilateral, favorecendo o andamento das negociações, caso o bloco atue como tal na esfera multilateral e (ii) a existência de incentivos cruzados para a liberalização, beneficiando o avanço do regime multilateral de comércio. Trata-se do argumento da dita tese do dominó e da teoria da liberalização competitiva, que defendem que os países encontram incentivos para negociar multilateralmente com o fim especialmente de erodir preferências estabelecidas pelo regionalismo alheio.

Tal como se destacou na interação entre os blocos e o regime multilateral quando analisada pelo prisma do conteúdo dos regimes, comentam-se brevemente as conclusões sobre a interação entre os fatores relacionados às negociações comerciais. Os aspectos positivos da simultaneidade das negociações novamente atingem o regime multilateral apenas potencialmente. A vantagem decorrente da redução do número de atores relevantes no plano multilateral é antes teórica que efetiva. Existem hoje mais de 200 ARCs em vigor e, deles, apenas a UE efetivamente negocia em bloco.

Mesmo no caso da UE, há dúvidas sobre se a atuação de seus membros em conjunto teria efetivamente facilitado o processo negociador multilateral. Esta tese sustenta a hipótese de que, se a posição adotada pelo bloco a respeito de um determinado assunto for defensiva, protecionista ou conservadora, a negociação do bloco em conjunto prejudica o regime multilateral de forma mais significativa do que se os países do bloco que têm de fato a postura anti-liberalização estivessem negociando individualmente.

Quando, ao contrário, a posição do conjunto é ofensiva, é liberal, a atuação em conjunto tende a contribuir mais significativamente para progresso das negociações do que se o país de fato interessado na liberalização advogasse essa posição isoladamente, fora do conjunto. Em última instância, o que se argumenta é que o bloco amplifica a voz de seus membros e amplia sua influência no processo negociador, seja num sentido, seja em outro. A essência do argumento, nessa linha, é de que, a priori, não se poderia afirmar que a negociação em bloco facilita o avanço das tratativas multilaterais.

A interação positiva entre as negociações regionais e multilaterais, prevista pelo argumento do dominó e pela teoria da liberalização competitiva, encontra cada vez menos incentivos para ocorrer. À medida que os grandes atores do regime multilateral engajam-se efetivamente na opção por ARCs, a dinâmica do dominó / da liberalização competitiva se ressentida da força dos principais atores, capazes de mover a engrenagem liberalizante com o objetivo de mitigar os riscos do regionalismo praticado pelo vizinho. A guinada norte-americana a favor do regionalismo, acentuada nos últimos anos, é elemento importante a considerar nesse contexto. O papel de liderança que os EUA exerceram na criação do regime multilateral no pós-Guerra e, em especial, no combate a práticas discriminatórias, não é exercido com o mesmo vigor neste momento.

Estudos empíricos recentes têm sugerido que o regionalismo tende a estimular mais regionalismo, ao invés de mais multilateralismo. Mesmo que o país "A" sofra com a discriminação

decorrente de blocos alheios, ele tende a encontrar mais incentivos para se engajar em blocos regionais do que para estimular que, pela via das negociações multilaterais, seja restabelecida a não-discriminação. Além de a via multilateral erodir preferências que o próprio país “A” tenha em função de seus próprios ARCs (e 150 membros da OMC se beneficiam dessas preferências), outros fatores fazem com que ele esteja inclinado a seguir uma política de arranjos regionais nessa circunstância. Assim, os membros da OMC parecem mais propensos a estabelecer suas próprias vantagens do que reduzir as vantagens alheias pela via da esfera multilateral – ainda que atuem em ambas as frentes. Em suma, os fatores pró-complementaridade, sob o ponto de vista da dinâmica da interação, têm suas próprias fragilidades.

Também no aspecto das negociações, percebe-se que a interação das dinâmicas negociadoras afeta negativamente de forma clara o avanço das negociações multilaterais, reduzindo ou mesmo anulando as vantagens decorrentes da simultaneidade dos processos negociadores para o regime multilateral. O principal fator, nesse contexto, refere-se à perda de ambição das ofertas de liberalização comercial feitas multilateralmente. Ao apresentar propostas mais agressivas no plano multilateral, que beneficiam todos os parceiros da OMC, o país acaba perdendo margem de negociação em acordos regionais, uma vez que os parceiros do agrupamento menor, o regional, já estão incluídos na esfera maior, a multilateral, e se beneficiam da liberalização comercial feita naquele âmbito. Diante do interesse dos Estados em ARCs, mesmo que por motivos extra-comerciais, há uma tendência de que reservem poder de barganha para essas negociações. Este comportamento, não obstante, é prejudicial à eficiência econômica que poderia ser promovida pela abertura multilateral.

Assim, num balanço dos fatores, das relações entre eles e da interação com o meio, extrai-se, em linhas gerais, que a interação entre os blocos e o regime multilateral de comércio gera antagonismo no curto prazo, mas evidencia o potencial de complementaridade no médio prazo. Isso porque a conflituosidade decorre da coexistência dos regimes e da simultaneidade das negociações nos dois planos, algo que hoje existe, e a complementaridade se espera a partir da contribuição do plano minilateral ao processo de negociação multilateral. Ainda que a contribuição do regionalismo para o multilateralismo possa se dar na atualidade (ou seja, no processo negociador multilateral que eventualmente esteja em curso), seus benefícios apenas podem ser efetivamente colhidos quando as tratativas resultarem em avanços no regime multilateral de comércio, com a conclusão de novas negociações que aprofundem e aperfeiçoem o multilateralismo comercial.

O impacto positivo dos blocos para o regime multilateral, assim, está concentrado na facilitação das negociações em esfera ampliada. Se, à primeira vista, isso sugere a pouca importância do vetor de complementaridade dos blocos na sua relação com o regime multilateral, vale destacar quão importante é, para o multilateralismo, que as negociações entabuladas em seu bojo avancem. Sem aprofundar e aperfeiçoar o conteúdo do regime multilateral, cada vez menos impacto ele passa a ter sobre os fluxos da realidade. Por outro lado, não obstante, vale notar que o regionalismo é apenas um fator, num universo de vários outros (e inclusive mais importantes) que afetam as negociações comerciais multilaterais.

Assim, em síntese, num retrato, o vetor de antagonismo ganha destaque e, apenas num filme, a força de complementaridade adquire maior relevância na interação entre regionalismo e multilateralismo comercial. As razões por detrás das conclusões sobre a estática e a dinâmica, sobre o

presente e o futuro, sobre o prejuízo evidente e o benefício potencial são extraídas da maneira como a tese sistematiza fatores de complementaridade e antagonismo.

Este estudo buscou capturar a complexidade da relação entre multilateralismo e regionalismo sob o ponto de vista político, jurídico e institucional, e constituiu um quadro analítico a partir do qual se pode examinar a institucionalidade do comércio internacional, inclusive de forma prospectiva. A análise combinada dos fatores mapeados, com a importância que se lhes atribua e probabilidade de que ocorram, conforma base analítica útil não apenas para a compreensão sistêmica da relação entre multilateralismo e regionalismo nos dias de hoje, como também para se avaliarem tendências.

Ao concluir pela prevalência do antagonismo no curto prazo e pelo potencial de complementaridade no médio prazo na relação dos blocos vis-à-vis o multilateralismo comercial, o estudo evidencia o desafio por que passa o regime multilateral de comércio. Trata-se de minimizar os prejuízos de hoje e, ao mesmo tempo, potencializar e antecipar os benefícios do médio prazo. E o desafio do regime é grande. A hiperatividade do plano regional contrasta com a quase-paralisia das negociações no plano multilateral. Quanto maior for a defasagem entre as disciplinas multilaterais e a realidade do comércio internacional, menos importância tem a OMC no contexto econômico-internacional, mais se amplia a defasagem entre a realidade e o poder de a Organização influenciá-la.

Este estudo também concluiu que a OMC conta com alguma margem para promover o papel de complementaridade que os blocos podem exercer em relação ao próprio multilateralismo comercial. Naturalmente, não se ignora que a principal dificuldade para que a OMC lide de melhor forma com o regionalismo decorre do fato de que os membros do regime multilateral são justamente os países que também se engajam em acordos regionais de comércio. Interesses ambivalentes, combinados com a praxe do consenso que guia o processo decisório na Organização, têm efeitos bastamente prejudiciais para a capacidade de o regime reagir ao desafio que lhe é imposto pelo regionalismo.

O estudo também evidencia que os membros da OMC buscam promover pela via regional interesses que não têm sido (e em algumas situações nem poderiam ser) bem atendidos no âmbito multilateral. Esses motivos, no entanto, não são suficientes para que os membros dos blocos regionais percam interesse num regime comercial de abrangência ampla. Sustenta-se aqui, portanto, que há incentivos importantes para o engajamento regional e há vantagens distintas na via multilateral. Ao mesmo tempo, o regime multilateral não é capaz de impedir que seus membros acionem a opção do regionalismo. O regime multilateral tampouco tem conseguido compelir seus membros a observarem seriamente os padrões por eles mesmos adotados para pautar a formação de arranjos regionais. Mesmo que as regras da OMC sobre o tema sejam bastante frágeis, elas não costumam constituir fator determinante no comportamento de seus membros interessados em estabelecer preferências comerciais.

O fato de os países se engajarem em ARCs por motivos distintos dos interesses que buscam assegurar no regime multilateral é elemento importante para explicar a dificuldade em se lidar com os blocos na esfera multilateral. Essa conclusão é também importante porque sugere que a formação de ARCs constitui tendência que deve seguir em curso a despeito de desenvolvimentos bem-sucedidos que as negociações multilaterais possam vir a ter.

Além de o regionalismo viabilizar interesses que não são atendidos pelo multilateralismo, ele permite que interesses que, a rigor, poderiam ser promovidos multilateralmente sejam viabilizados em menor tempo, com maior ambição e com mais facilidade que na esfera multilateral (ainda que em

prejuízo da eficiência econômica). Em síntese, existem incentivos importantes para a via do regionalismo e não há mecanismos de constrangimento eficazes para evitar que os membros do regime multilateral adotem esta opção também. Ainda compõe este cenário a falta de clareza sobre os impactos econômicos do regionalismo.

Como resultado, percebe-se nitidamente a ambigüidade nos interesses dos Estados, o que se reflete em seu comportamento. Os membros da OMC promovem o próprio regionalismo mas temem o regionalismo alheio, ou seja, pretendem impor limites às iniciativas dos parceiros, mas buscam viabilizar as suas próprias. Nesse contexto, o regime multilateral perde força.

Os interesses complexos e ambivalentes dos Estados constituem aspecto central na explicação sobre a falta de clareza sobre o papel do regionalismo numa institucionalidade multilateral para o comércio. Resultam desse cenário: normas multilaterais ambíguas; negociações apáticas sobre a reforma das normas existentes; decisão do sistema de solução de controvérsias da OMC desconectada da realidade político-econômica, e paralisa no sistema de monitoramento e controle do regime multilateral.

É interessante notar que, a despeito de o regime multilateral de comércio ter avançado ao longo do tempo sob muitos aspectos, as regras relativas ao regionalismo seguem sendo praticamente as mesmas adotadas em 1947. Como se viu neste estudo, o regionalismo dos dias de hoje é fenômeno radicalmente distinto do que havia naquela época. E mesmo quando as regras foram adotadas, já se admitia seu caráter vago e ambíguo. Os interesses complexos dos membros do GATT/OMC, no entanto, impediram que se adotassem, ao longo do tempo, normas mais claras para a definição de quesitos mediante os quais o regionalismo contribuiria para o multilateralismo comercial e, portanto, poderia ser aceito pelo regime multilateral. As negociações da Rodada Doha para se aperfeiçoarem essas regras indicam que, se houver avanços nesse sentido, esses não enfrentarão as questões sistêmicas por detrás da incapacidade de o regime multilateral lidar com a proliferação de blocos regionais.

O que se assistiu ao longo da evolução do sistema multilateral de comércio no que diz respeito ao regionalismo foi a busca por se acomodarem as preferências comerciais numa institucionalidade voltada para o comércio sem discriminação. Disciplinas ambíguas e conceitos vagos foram mantidos ao longo de décadas. O sistema de monitoramento e controle dos blocos, via Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio, talvez seja o caso mais emblemático de insucesso de toda a história do regime multilateral. A efetividade do trabalho do Comitê depende muito de um entendimento político dos membros da OMC a respeito do papel que pretendem atribuir aos blocos regionais no sistema multilateral de comércio. A ausência de clareza a esse respeito, combinada com normas frágeis e com a regra do consenso no Comitê, compromete a força da pressão dos pares e o constrangimento que o regime multilateral poderia propiciar. Esse cenário é agravado pelo fato de que todos os membros da OMC estão envolvidos em negociações para promover suas próprias preferências comerciais.

A tolerância com que os membros do regime vêm tratando os blocos regionais no sistema multilateral de comércio contrasta com o rigor da análise feita pelo sistema de solução de controvérsias da OMC, quando foi instado a se manifestar sobre um contencioso envolvendo o tema. De fato, percebe-se a dificuldade de o sistema lidar, pela via dos contenciosos, com a questão do regionalismo, por suas grandes implicações políticas e mesmo pela complexidade das normas existentes a esse respeito. O entendimento rigoroso do Órgão de Solução de Controvérsias sobre o artigo XXIV do

GATT-1994 não foi suficiente para estimular o engajamento dos membros da OMC na reforma dos aspectos centrais das regras sobre ARCs, como alguns desejaram. Igualmente, o precedente não estimulou novos casos que um país contestasse o regionalismo alheio, como se supôs. Apesar de o entendimento do sistema de solução de controvérsias colocar em xeque muitos dos ARCs hoje existentes, o que se verifica é o baixo grau de combatividade relacionado a esse assunto. Esse efeito corrobora conclusões anteriores sobre a tolerância dos membros da OMC ao regionalismo e sobre a tentativa de se acomodar esse fenômeno no âmbito do multilateralismo comercial.

A “síndrome do telhado de vidro” explica em boa medida a resistência que os membros da OMC têm de apontar as inconsistências do comportamento dos outros quando suas próprias práticas a respeito do mesmo tema apresentam suas fragilidades. Nesse sentido, parece mais conveniente aos membros da OMC atuar na penumbra do regime, aproveitando-se da ambigüidade de suas normas para dar seguimento à política de estabelecimento de ARCs. Todos se engajam em arranjos questionáveis e, apesar de terem receio dos blocos alheios, não estão exatamente dispostos a restringir sua margem de manobra para atuar regionalmente.

No conjunto, constata-se a deterioração dos incentivos para que os membros do sistema multilateral de comércio comportem-se de acordo com o regime. A cláusula da nação mais favorecida, pilar central do multilateralismo comercial, está nitidamente se transformando na cláusula da nação menos favorecida. Os compromissos do regime multilateral passam a constituir, nesse contexto, o pior tratamento que um país pode receber de outro membro da OMC. Trata-se do vetor mais evidente da correlação de forças entre complementaridade e antagonismo no presente. Caso a OMC e seus membros não sejam capazes de antecipar os efeitos positivos dos blocos sobre o regime multilateral e potencializar esses resultados, a perspectiva é de que a OMC perca relevância como instituição definidora da institucionalidade do comércio internacional e de que o potencial de complementaridade dos blocos em relação ao regime multilateral seja apenas uma promessa. Resta saber se esse resultado é negativo o suficiente para que seus membros decidam alterar padrão histórico, acentuado recentemente, de sessenta anos acomodando a discriminação no multilateralismo comercial.

Referências bibliográficas

- **Artigos e livros**

ABBOTT, Frederick. *Law and Policy of Regional Integration: the NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995.

_____. The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System. In: WEILER, J. *The EU, the WTO and the NAFTA: towards a Common Law of International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ABEGAZ, Berhanu et al. *The Challenge of European Integration*. Oxford: Westview Press, 1994.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ALTIERI, Laura. NAFTA and the FTAA: regional alternatives to multilateralism. *Berkley Journal of International Law*, v. 21, 2003, p. 847-877.

ALVAREZ, José E. Multilateralism and its discontents. *European Journal of International Law*, v. 11, 2000, p. 393-411.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A ALCA: Globalização e Regionalismo na Formação da Política Externa Brasileira. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton. *O Brasil e a ALCA: os desafios da integração*. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p. 17-41.

AMERICAN Trade Policy. *The Economist*, 04 April 2007.

ANDERSON, Kym. Globalization, WTO, and ASEAN. *ASEAN Economics Bulletin*, v. 18, n. 1, Apr. 2001, p. 12-23.

ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. In: OYE, Kenneth (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 226-254.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BALDWIN, David. Neoliberalism, neorealism and world politics. In: _____. *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Columbia: Columbia University Press, 1993, p. 03-25.

BALDWIN, Richard. Multilateralising Regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. Geneva: Institute for International Studies, July 2006.

_____. Regulatory protectionism, developing nations and a two-tier world trade system. *Brookings Trade Forum 2000*. Washington: Brookings, 2001.

_____. The causes of regionalism. *International Trade – Discussion Paper Series*, n. 1599, London: Centre for Economic Policy Research, March 1997.

BALDWIN, Robert. Adapting the GATT to a more regionalized world: a political economy perspective. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 387-407.

BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds.). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999.

BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford University Press: 2006.

BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. *Mercosul: Então e Agora*. Brasília: Cepal, maio de 2006.

- BÉLANGER, Michael. *Institutions Économiques Internationales*. 5 ed. Paris: Economica, 1992.
- BERGSTEN, C. Fred. Fifty years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future. In: WTO Secretariat. *From the GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer / WTO, 2000, p. 45-56.
- BHAGWATI, Jagdish. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- _____. Beyond NAFTA: Clinton's Trading Choices. *Foreign Policy*, n. 91, Summer 1993, p. 155-162.
- _____. Departures from Multilateralism: Regionalism and Agressive Unilateralism. *The Economic Journal*, v. 100, n. 403, Dec. 1990, p. 1304-1317.
- _____. *Free Trade Today*. Princeton: Princeton University Press / Oxford, 2002.
- _____. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- _____. Regionalism and multilateralism: an overview. In: MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (eds.). *New dimensions in regional integration*. New York: Cambridge University Press, 1993, p. 22-57.
- _____. *The world trading system at risk*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- _____. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- BHAGWATI, Jagdish; PANAGARIYA, Arvind. Preferential Trading Areas and Multilateralism: strangers, friends or foes? In: BHAGWATI, Jagdish (ed.). *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 33-100.
- BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *World Trade Law*. Virginia: Lexis Law Publishing, 1998.
- BHALLA, A. S.; BHALLA, P. *Regional blocs: building blocks or stumbling blocks?* London: Macmillan Press, 1997.
- BILLIET, Stijn. From GATT to the WTO: the internal struggle for external competences in the EU. *Journal of Common Market Studies*, v. 44, n. 05, 2006, p. 899-919.
- BLACKHURST, Richard; HENDERSON, David. Regional integration agreements, world integration and the GATT. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 408-431.
- BOND, Eric; SYROPOULOS, Constantinos; WINTER, L. Alan. Deepening of regional integration and multilateral trade agreements. *Journal of International Economics*, v. 53, 2001, p. 335-361.
- BOURGEOIS, Jacques H.; BERROD, Frédéric; FOURNIER, Eric (eds.). *The Uruguay Round Results*. Bruges: European University Press, 1995.
- BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de Aprendizaje o déjà vu? *Desarrollo Económico*, v. 41, n. 162, jul-sep. 2001, p. 179-206.
- BRESLIN, Shaun et al. *New Regionalisms in the Global Political Economy*. London: Routledge, 2002.
- BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. Regions in comparative perspective. In: BRESLIN, Shaun et al. *New Regionalisms in the Global Political Economy*. London: Routledge, 2002, p. 01-19.
- BROGINI, Gilvan Damiani. *Medidas de Salvaguarda e Uniões Aduaneiras*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- BROWN, Drusilla; DEARDORFF, Allan; STERN, Robert. Multilateral, regional and bilateral trade options for the United States and Japan. *World Economy*, 2003, p. 803-828.
- BUILDING blocks or stumbling blocks. *The Economist*, 31 October 1992.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política internacional*. São Paulo: UnB/IPRI, 2002.
- BULMER-THOMAS, Victor. The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Área. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 42, n. 01, Spring 2000, p. 01-22.

- BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. *Theories of International Relations*. New York: St. Martinis, 1996.
- CARDENAS, Emilio; TEMPESTA, Guillermo. Arbitral Awards Under Mercosur's Dispute Settlement Mechanism. *Journal of International Economic Law*, 2001, p. 337-366.
- COMISSÃO Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). *Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/R 1189, 1994.
- _____. *El regionalismo abierto em América Latina y Caribe*. Santiago: CEPAL, LC/G 1801 (SES 25/4), 1994.
- CERVO, Amado; BERVIAN, P. A. *Metodologia Científica*. 4 ed. São Paulo: Markron Books, 1996.
- CHASE, Kerry. Economic interests and regional trading agreements: the case of NAFTA. *International Organization*, n. 57, Winter 2003, p. 137-174.
- CHO, Sungjoon. A bridge too far: the fall of the Fifth Ministerial Conference in Cancun and the future of trade constitution. *Journal of International Economic Law*, v. 07, n. 02, 2004, p. 219-244.
- CHOI, Won-Mog. Regional economic integration in East-Asia: prospect and jurisprudence. *Journal of International Economic Law*, v. 06, n. 01, 2003, p. 49-77.
- CHORTAREAS, Georgios; PELAGIDIS, Theodore. Trade flows: a facet of regionalism or globalisation? *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, 2004, p. 253-271.
- CINI, Michelle (ed.). *European Union politics*. New York: Oxford, 2003.
- COLEMAN, William; PERL, Anthony. Globalization, Regionalism and the Analysis of Domestic Public Policy. In: BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 71-91.
- COLEMAN, William; UNDERHILL, Geoffrey (eds). *Regionalism and global economic integration*. London: Routledge, 1998.
- _____. Domestic politics, regional economic co-operation, and global economic integration. In: COLEMAN, William; UNDERHILL, Geoffrey (eds). *Regionalism and global economic integration*. London: Routledge, 1998, p. 01-16.
- CONSULTATIVE Board to the WTO Director-General. *The Future of the WTO: Advancing Institutional Challenges in the New Millenium (Sutherland Report)*. Geneva: WTO, 2004.
- COOPER, Richard. *The Economics of Interdependence*. New York: McGraw-Hill, 1968.
- COSTA, Carla. *Economia e Política da Construção Europeia*. Lisboa: Terramar, 2005.
- CRAWFORD, Jo-Ann; FIORENTINO, Roberto. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. *Discussion Paper n. 8*, Geneva: WTO, 2005.
- CRAWLEY, Andrew. *Mercosur: In Search of a New Agenda*. Buenos Aires: IDB-Intal, 2004.
- CREAMER, Germana. Open regionalism in the Andean Community: a trade flow analysis. *World Trade Review*, v. 02, n. 01, p. 101-118.
- CROOME, John. *Reshaping the World Trading System: a History of the Uruguay Round*. The Hague: Kluwer Law International, 1999.
- DAM, Kenneth. Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception. *University of Chicago Law Review*, v. 30, n. 04, 1963, p. 615-665.
- DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DAMRO, Chad. The Political Economy of Regional Trade Agreements. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford University Press: 2006, p. 23-42.

DÍAZ-BONILLA, Eugenio; ROBINSON, Sherman; SWINNEN, Johan. Regional Agreements and the World Trade Organization negotiations. *American Journal of Agricultural Economics*, n. 85, v. 03, Aug. 2003, p. 679-683.

DIEBOLD JR., William. The end of the ITO. *Essays in International Finance*, n. 16, Oct. 1952, p. 01-37.

DO, Viet; WATSON, William. Economic Analysis of Regional Trade Agreements. In: BARTELS, Lorand; ORTINO, Federico. *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*. Oxford University Press: 2006, p. 07-22.

DORAN, Charles. A World of Regions or a Single Trade Order. In: BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 277-291.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert. *Contending Theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5 ed. Longman: New York, 2001.

ECHANDI, Roberto. Regional trade integration in the Americas during the 1990s: reflections of some trends and their implication to the multilateral trade system. *Journal of International Economic Law*, v. 04, n. 02, 2001, p. 367-410.

EHLERMANN, Claus-Dieter; EHRING, Lothar. Decision-making in the World Trade Organization. *Journal of International Economic Law*, n. 08, v. 01, 2005, p. 51-75.

EMILIOU, Nicholas; O'KEEFE, David. *The European Union and the World Trade Law*. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.

ENDERS, Alice. Dispute settlement in regional and multilateral trade agreements. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 344-357.

ETHIER, Wilfred J. Regionalism in a multilateral world. *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 06, 1998, p. 1214-1245.

FAINI, Riccardo; GRILLI, Enzo (eds.). *Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round*. New York: St. Martin's Press, 1997.

FATEMI, Khosrow (ed.). *International Trade in the 21st Century*. Oxford: Pergamon, 1997.

FAUCHALD, Ole. Flexibility and Predictability under the World Trade Organisation's non-discrimination clauses. *Journal of World Trade*, v. 37, n. 03, 2003, p. 443-482.

FEINBERG, Richard. Regionalism and Domestic Politics: U.S. – Latin America Trade Policy in the Bush Era. *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 04, Winter 2002, p. 127-151.

FINGER, J. Michael. GATT, Rules and Property Rights. In: ABEGAZ, Berhanu et al. *The Challenge of European Integration*. Oxford: Westview Press, 1994, p. 131-146.

_____. GATT's influence on regional arrangements. In: MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (eds.). *New dimensions in regional integration*. New York: Cambridge University Press, 1993, p. 128-155.

FOLSOM, Ralph. *NAFTA in a nutshell*. St Paul: West Group, 1999.

FORD, Jane. A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO. *International Studies Review*, v. 04, n. 03, 2002, p. 115-138.

FRANK, Isaiah. Discrimination, Regionalism and the GATT. *American Society of International Law Proceedings*, n. 54, 1960, p. 178-184.

FRANKEL, Jeffrey; STEIN, Ernesto; WEI, Shang-Jin. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FRATIANNI, Michele; PATTISON, John. International organisations in a world of regional trade agreements: lessons from the club theory. *World Economy*, 2001, p. 333-358.

FREUND, Caroline. Multilateralism and the endogenous formation of preferential trade agreements. *Journal of International Economics*, n. 52, 2000, p. 359-376.

- GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony (ed.). *Regionalism and World Order*. London: Macmillan, 1996.
- GAVIN, Brigid. *The European Union and Globalisation: Towards Global Democratic Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- GAVIN, Brigid; LANGENHOVE, Luk Van. Trade in a world of regions. In: SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 277-295.
- GEIGER, Till; KENNEDY, Dennis (ed.). *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the GATT: Complementary Paths to Free Trade*. London: Pinter, 1996.
- GHONEIM, Ahmed. Rules of origin and trade diversion. *Journal of World Trade*, v. 37, n. 03, 2003, p. 597-622.
- GIBB, Richard; MICHALAK, Wieslaw (eds.). *Continental trading blocs: the growth of regionalism in the world economy*. Chichester: John Wiley & Sons, 1994.
- GIDDENS, Anthony. The Globalizing of Modernity. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 60-66.
- GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: UnB, 2002.
- _____. *The challenge of global capitalism: the world economy in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- GIORDANO, Paolo. The External Dimension of Mercosur: Prospects for a North-South Integration with the European Union. Buenos Aires: IDB-Intal, 2003.
- GORDON, Bernard. A High-Risk Trade Policy. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 4, July-Aug. 2003, p. 105-118.
- _____. Asia's Trade Blocs Imperil the WTO. *Far Eastern Economic Review*, Nov. 2005, p. 01-10.
- GOWER, Jackie (ed.). *The European Union handbook*. 2 ed. London: Fitzroy Dearborn, 2002.
- GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: LIPSON, Charles; COHEN, Benjamin (eds.). *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999, p. 09-31.
- GRILLI, Enzo. Multilateralism and Regionalism: A Still Difficult Coexistence. In: FAINI, Riccardo; GRILLI, Enzo (eds.). *Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round*. New York : St. Martin's Press, 1997, p. 196-223.
- HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, v. 24, n. 04, Autumn 1970, p. 604-646.
- _____. *The obsolescence of regional integration theory*. Berkeley: University of California Press, 1976.
- _____. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces – 1950-1957*. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 1968.
- HAFTEL, Yoran. From the outside looking in: the effect of trading blocs on trade disputes in the GATT/WTO. *International Studies Quarterly*, v. 48, 2004, p. 121-142.
- HART, Michael. A matter of synergy: the role of regional agreements in the multilateral trading order. In: BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds.). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 25-53.
- HAYES, J. P. *Making Trade Policy in the European Community*. New York: St. Martin's Press, 1993.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. The Great Globalization Debate. In: _____ (eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 01-50.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. Rethinking Globalization. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 67-76.

- HETTNE, Björn. Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 01-23.
- HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999.
- HILAIREI, Alvin; YANG, Yongzheng. The United States and the new regionalism / bilateralism. *IMF Working Papers*, WP/03/206, Oct. 2003, p. 01-26.
- HILF, Meinhard; JACOBS, Francis; PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The European Community and the GATT*. Deventer: Kluwer, 1986.
- HINDLEY, Brian. New Institutions for Transatlantic Trade? *International Affairs*, v. 75, n. 01, 1999, p. 45-60.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia global e as possibilidades de governabilidade*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michael. *The political economy of the world trading system: from GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- HOEKMAN, Bernard; SAUVÉ, Pierre. Regional and multilateral liberalization of service markets: complements or substitutes. *Journal of Common Market Studies*, v. 32, n. 03, Sept. 1994, p. 283-317.
- HOSLI, Madeleine; SAETHER, Arild (eds.). *Free trade agreements and customs unions: experiences, challenges and constraints*. Maastricht: Tacis, 1997.
- HUBER, Jürgen. The Past, Present and Future of ACP-EC Trade Regime and the WTO. *European Journal of International Law*, v. 11, n. 02, 2000, p. 427-438.
- HUDEC, Robert. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York: Praeger, 1975.
- _____. *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*. Salem: Butterworth Legal Publishers, 1993.
- HUDEC, Robert; SOUTHWICK, James. Regionalism in WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly. In: RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington: OAS / Brookings Institute Press, 1999, p. 47-80.
- HUDSON, Michael. The Logic of Regionalism in History and Today. In: NICOL, Davidson; ECHEVERRIA, Luis; PECCEI, Aurelio. *Regionalism and the New International Economic Order*. New York: Pergamon Press, 1981, p. 13-29.
- HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, n. 83, v. 1, 2007, p. 151-166.
- _____. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto internacional*, v. 17, n. 1, jan./jun. 1995.
- HVEEM, Helge. Political Regionalism: master or servant of economic internationalization? In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 85-115.
- IBARRA-YUNEZ, Alejandro. Spaghetti regionalism or strategic foreign trade: some evidence for Mexico. *Journal of Development Economics*, n. 72, 2003, p. 567-584.
- INAMA, Stefano. Trade Preferences and the World Trade Organization negotiations on market access. *Journal of World Trade*, v. 37, n. 05, 2003, p. 959-976.
- IRWIN, Douglas A. Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective. In: MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (eds.). *New dimensions in regional integration*. New York: Cambridge University Press, 1993, p. 90-127.
- ITO, Takatoshi; KRUEGER, Anne (eds.). *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

JACKSON, John. Perspective on regionalism in trade relations. *Law & Policy in International Business*, n. 27, 1996, p. 873-878.

_____. *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on treaty law and economic relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____. The "WTO Constitution" and Proposed Reform: Seven Mantras Revisited. *Journal of International Economic Law*, v. 04, n. 01, 2001, p. 67-78.

_____. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2 ed. Cambridge / London: MIT Press, 1997.

_____. *World trade and the law of GATT*. Indianapolis: The Bobbs Merrill Company, 1969.

JOSLING, Tim. Multilateralism: a constraint on unilateralism and regionalism on agricultural trade. *American Journal of Agricultural Economics*, n. 75, Aug. 1993, p. 803-807.

KAHLER, Miles. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington: The Brookings Institution, 1995.

_____. Multilateralism with Small and Large Numbers. *International Organization*, v. 46, n. 03, Summer 1992, p. 681-708.

KELLER, Odile. *L'élimination des entraves technique dans la Communauté européenne*. Bern: Lang, 1992.

KEOHANE, Robert. *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review*, v. 95, n. 01, March 2001, p. 01-13.

_____. International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*, issue 110, Spring 2000, p. 82-97.

_____. *Power and governance in a partially globalized world*. London: Routledge, 2002.

_____. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, v. 40, n. 01, Winter 1996, p. 01-27.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. Globalization: What's new? What's not? (And So What?). *Foreign Policy*. Spring 2000, p. 104-119.

KERREMANS, Bart; SWITKY, Bob (ed.). *The Political Importance of Regional Trading Blocs*. Aldershot: Ashgate, 2000.

KERREMANS, Bart. The Links between Domestic Political Forces, Inter-Bloc Dynamics and the Multilateral Trading System. In: KERREMANS, Bart; SWITKY (ed.). *The Political Importance of Regional Trading Blocs*. Aldershot: Ashgate, 2000, p. 119-168.

KIRTON, John; VON FURSTENBERG, George. *New Directions in Global Economic Governance*. Burlington: Ashgate, 2001.

KLEINKNECHT, Alfred; TER WENGEL, Jan. The myth of economic globalisation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, 1998, p. 637-647.

KOUTRAKOS, Panos. *EU International Relations Law*. Portland: Hart Publishing, 2006.

KRASNER, Stephen. International Law and International Relations: Together, Apart, Together? *Chicago Journal of International Law*, v. 01, n. 01, Spring 2000, p. 93-99.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, n. 36, v. 02, Spring 1982, p. 01-21.

_____. The accomplishments of international political economy. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 108-127.

- KRUGMAN, Paul. Regionalism versus multilateralism: analytical notes. MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (eds.). *New dimensions in regional integration*. New York: Cambridge University Press, 1993, p. 58-89.
- KUIJPER, Pieter. The Conclusion and Implementation of the Uruguay Round Results by the European Community. *European Journal of International Law*, n. 06, 1995, 222-244.
- LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- _____. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Novos cenários da negociação comercial internacional: Doha e o pós-Doha. *Política Externa*, v. 10, n. 34, mar-mai 2002.
- _____. O impacto de um mundo em transformação. *Política Externa*, v. 07, n. 01, jun./ago. 1998, p. 03-14.
- _____. *O Convênio do Café de 1976: Da Reciprocidade no Direito Internacional Econômico*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- _____. O GATT, a Cláusula da Nação mais Favorecida e a América Latina. *Revista de Direito Mercantil*, n. 3, ano X, 1971, p. 41-56.
- LÄHTEENMÄKI, Kaisa; KÄKÖNEN, Jyrki. Regionalization and its Impact on the Theory of International Relations. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 203-227.
- LAIRD, Sam. Regional trade agreements: dangerous liaisons? *World Economy*, 1999, p. 1179-1200.
- LAIRD, Sam; CERNAT, Lucien. North, South, East, West: What is the best? Modern RTA's and their implication for the stability of trade policy. *Credit Research Papers*. Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade: August 2003.
- LAIRD, Sam; CRAWFORD, Jo-Ann. Regional trade agreements and the WTO. *North American Journal of International Economics and Finance*, n. 12, 2001, p. 193-211.
- _____. Regional Trade Agreements and the WTO. *Credit Research Papers*. Nottingham: Centre for Research in Economic Development and International Trade: May 2000.
- LaNASA III, Joseph. Rules of Origin and the Uruguay's Effectiveness in Harmonizing Them. *The American Journal of International Law*, v. 90, n. 04, Oct. 1996, p. 625-640.
- LAMY, Pascal. Stepping stones or stumbling blocks? the EU's approach towards the problem of multilateralism vs. regionalism in trade policy. *World Economy*, 2002, p. 1399-1413.
- LAWRENCE, Robert. Preferential Trading Agreements: The Traditional and The New. In: GALAL, Ahmed; HOEKMAN, Bernard (eds.). *Regional Partners in Global Markets*. London: Centre for Economic and Policy Research, 1997, p. 13-34.
- _____. *Regionalism, multilateralism and deeper integration*. Washington: The Brookings Institute, 1996.
- LEAST Favoured Nation. *The Economist*, 03 August 2006.
- LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI/Funag, 2003.
- LÉVY, Brigitte. Globalization and regionalization: main issues in international trade patterns. FATEMI, Khosrow (ed.). *International trade in the 21st century*. Oxford: Pergamon, 1997, p. 59-74.
- LEVY, Philip; SRINIVASAN, T. N. Regionalism and the (dis)advantage of the dispute settlement access. In: BHAGWATI, Jagdish. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 531-539.
- LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. *Europe's Would-be Polity: patterns of change in the Europeans Community*. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.

- LOW, Linda. Multilateralism, regionalism and bilateral and crossregional free trade arrangements: all paved with good intentions for ASEAN? *Asian Economic Journal*, v. 17, n. 01, p. 65-86.
- MAINSFIELD, Edward; MILNER, Helen. The new wave of regionalism. *International Organization*, n. 53, v. 03, Summer 1999, p. 589-627.
- _____. (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997.
- MAINSFIELD, Edward; PEVEHOUSE, Jon. Trade blocs, trade flows and international conflicts. *International Organization*, n. 54, v. 04, Autumn 2000, p. 775-808.
- MAINSFIELD, Edward; REINHARDT, Eric. Multilateral determinants of regionalism: the effects of GATT/WTO in the formation of preferential trading arrangements. *International Organization*, n. 57, Fall 2003, p. 829-862.
- MANZETTI, Luigi. The Political Economy of Mercosur. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 35, n. 04, Winter 1993-1994, p. 101-141.
- MARCEAU, Gabrielle; REIMAN, Cornelis. When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO? *Legal Issues of Economic Integration*, v. 28, n. 03, 2001, p. 297-336.
- MARCHAND, Marianne; BOAS, Morten; SHAW, Timothy. The political economy of new regionalisms. *Third World Quarterly*, v. 20, n. 05, 1999, p. 897-910.
- MARTIN, Lisa (ed.). *International Institutions in the New Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
- MASKUS, Kaith. Implications of regional and multilateral trade agreements for intellectual property rights. *World Economy*, 1997, p. 681-694.
- MATAMBALYA, Francis; WOLF, Susanna. The Cotonou Agreement and the Challenges of Making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible. *Journal of World Trade*, v. 35, n. 01, 2001, p. 123-144.
- MATHIS, James H. *Regional trade agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement*. The Hague: Asser Press, 2002.
- MAVROIDIS, Petros. If you don't do someone else will (or won't): Testing Compliance of Preferential Trade Agreements with the Multilateral Rules. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 01, 2006, p. 187-214.
- McLAREN, John. Theory of insidious regionalism. *Quarterly Journal of Economics*, May 2002, p. 571-608.
- MEADE, James. *The Theory of Customs Union*. Amsterdam: North-Holland Publishing, 1968.
- MEARSHEIMER, John. Anarchy and the struggle for power. In: ART, Robert; JERVIS, Robert. *International Politics*. 7 ed. New York: Pearson, 2001.
- MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind (eds.). *New dimensions in regional integration*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- _____. *The New Regionalism in Trade Policy*. Washington: World Bank, 1992.
- MISTRY, Percy. The New Regionalism: Impediment or Spur to Future Multilateralism. In: HETTNE, Björn; INOTAI, Andrés; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 116-153.
- MITTELMAN, James. Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization. In: HETTNE, Björn; INOTAI, Andrés; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 25-53.
- MOLLE, Willem. *Global Economic Institutions*. London: Routledge, 2003.
- MOTTA VEIGA, Pedro da. *Mercosur's Institutionalization Agenda: the Challenges of a Project in Crisis*. Buenos Aires: IDB-Intal, 2004.
- NAKADA, Minoru. *A OMC e o regionalismo*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- NAU, Henry. From integration to interdependence: gains, losses and continuing gaps. *International Organization*, n. 33, v. 1, 1979.

- NICOL, Davidson; ECHEVERRIA, Luis; PECCEI, Aurelio. *Regionalism and the New International Economic Order*. New York: Pergamon Press, 1981.
- NICOLAIDES, Phedon (ed.). *The Trade Policy of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1993.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. Regionalismo. In: BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 139-165.
- OMAN, Charles. *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?* Paris: OECD, 1994.
- ORGANISATION for Economic Co-operation and Development (OECD). *Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System*. Paris: OECD, 1996.
- ORTER, Tony. The North American Free Trade Agreement. In: STABBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (ed.). *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Oxford, 2000, p. 245-263.
- OSTRY, Sylvia. Regional Dominoes and the WTO: Building Blocks or Boomerang? *Fraser Institute Conference*. Toronto: [s.l.], Nov. 1999.
- OYE, Kenneth. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: _____ (ed.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 01-23.
- PACE, Virgílie. *L'Organisation Mondiale du Commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *From the GATT to the WTO: the European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press, 1995.
- PAGE, Sheila. The integration of regional groups into multi-countries organisations. In: VAN DIJK, Meine Pieter; SIDERI, Sandro (eds.). *Multilateralism versus regionalism: trade issues after the Uruguay Round*. London: Frank Cass, 1996, p. 76-90.
- PALMETER, David. Rules of origin in customs unions and free trade areas. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 326-434.
- PANAGARIYA, Arvind. EU preferential trade arrangements and developing countries. *World Economy*, 2002, p.1415-1432.
- _____. Preferential Trade Liberalization: the Traditional Theory and New Developments. *Journal of Economic Literature*, v. 38, June 2000, p. 287-331.
- PATTERSON, Gardner. The European Community as a Threat to the System. In: BERGSTEN, Fred; CLINE, William. *Trade Policy in the 1980s*. Washington: Institute for International Economics, 1982, p. 223-242.
- PAUWELYN, Joost. Adding sweeteners to softwood lumber: the WTO-NAFTA 'spaghetti bowl' is cooking. *Journal of International Economic Law*, v. 09, n. 01, 2006, p. 197-207.
- _____. The puzzle of WTO safeguards and regional trade agreements. *Journal of International Economic Law*, v. 07, n. 01, 2004, p. 109-142.
- _____. Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond article XXIV. Paper presented at the Conference at Multilateralising Regionalism. Geneva, 10-12 September 2007.
- PENA, Celina; ROZEMBERG, Ricardo. *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR*. Buenos Aires: BID-Intal, 2005.
- PEÑA, Félix. El verdadero problema de la proliferación de acuerdo comerciales preferenciales. *El Semanario de Comercio Exterior*, 22 Mayo 2007. Disponível em: <www.felixpena.com.ar>. Acesso em: 01 agosto 2007.
- PELAGIDIS, Theodore; PAPANOTIRIOU, Harry. Globalisation or regionalism? States, markets and the structure of international trade. *Review of International Studies*, n. 28, 2002, p. 519-535.

- PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London: Kluwer Law International, 1998.
- _____. The EEC as a GATT Member: Legal Conflicts between GATT Law and the European Community Law. In: HILF, Meinhard; JACOBS, Francis; PETERSMANN, Ernst-Ulrich. *The European Community and the GATT*. Deventer: Kluwer, 1986, p. 23-71.
- PETTMAN, Ralph. Globalism and Regionalism: the costs of dichotomy. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999, p. 181-202.
- PIO, Carlos. *Relações Internacionais: Economia Política e Globalização*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2002.
- POLLACK, Mark. International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 02, June 2001, p. 221-244.
- POMFRET, Richard. *The Economics of Regional Trading Arrangements*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- PORRATA-DORIA JR., Rafael. *Mercosur: the Common Market of the Southern Cone*. Durham: Carolina Academic Press, 2000.
- PORTER, Tony. The North American Free Trade Agreement. In: STABBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (ed.). *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Oxford, 2000, p. 245-263
- PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLÔRES JR., Renato Galvão. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul*. São Paulo: FGV / Almedina, 2006.
- PUCHALA, Donald. International Transactions and Regional Integration. *International Organization*, v. 24, n. 04, Autumn 1970, p. 732-763.
- PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. International regimes: lessons from inductive analysis. *International Organization*, v. 36, n. 02, Spring 1982, p. 61-91.
- PUTNAM, Robert et al. (eds.). *Double-Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- RAVENHILL, John. A three bloc world: the new East Asian regionalism. *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 02, 2002, p. 167-195.
- REARDON, James; KLING, Nathon; McCORKLE, Denny; MILLER, Chip. The formation of regional trade blocs: a theoretical perspective using game theory. *American Business Review*, Jan. 2002, p. 91-99.
- RESPONSIBLE regionalism. *The Economist*, 02 December 2000.
- RHODES, Carolyn. The European Union and the United States: A New Balance of Influence in the Global Political Economy. BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds.). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 157-179.
- RICHARD, John; DEARDEN, Ricard. *The Canada-US Free Trade Agreement*. Montreal: CCH Canadian Limited, 1988.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: Teorias e Agendas*. Brasília: IBRI/Funag, 2002.
- ROESSLER, Frieder. The relationship between regional integration agreements and the multilateral trade order. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 311-325.
- RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington: OAS / Brookings Institute Press, 1999.
- ROSENBERG, Justin. The Problem of Globalisation Theory. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 92-87.
- ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS? *WTO Staff Working Paper*. Geneva: WTO, September 2006, p. 07.

- RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in postwar economic order. *International Organization*, v. 36, n. 02, Spring 1982, p. 195-231.
- _____. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: RUGGIE, John Gerard (ed.). *Multilateralism matters: the theory and praxis of and institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 03-47.
- SAGER, Michelle. Regional trade agreements: their role and economic impact on trade flows, *World Economy*, 1997, p. 239-252.
- SALAZAR-XIRINACHS, José. Proliferation of Sub-regional trade agreements in the Americas: an assessment of key analytical and policy issues. *Journal of Asian Economics*, v. 13, 2002, p. 181-212.
- SAMPSON, Gary. Compatibility of regional and multilateral trading systems: reforming the WTO process. *AEA Papers and Proceedings*, v. 86, n. 02, May 1996, p. 88-92.
- SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003.
- SCHAFFER, Gregory; APEA, Ivonne. Institutional Choice in the Generalized System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? Law and Politics of Rights. *Journal of World Trade*, n. 39, v. 06, 2005, p. 977-1008.
- SCHIFF, Maurice. Chile's trade and regional integration policy: an assessment. *World Economy*, 2002, p. 973-990.
- SCHIFF, Maurice; WINTERS, Allan. Regionalism and development. *Journal of World Trade*, v. 36, n. 03, 2002, p. 479-499.
- SCHMITTER, Philippe. A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, n. 24, v. 04, 1970.
- SCHIRM, Stefan. *Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*. Oxford: Blackwell, 2002.
- SEN, Rahul. "New Regionalism" in Asia: A Comparative Analysis of Emerging Regional and Bilateral Trading Agreements involving ASEAN, China and India. *Journal of World Trade*, v. 40, n. 04, 2006, p. 553-596.
- SHULTZ, Siegfried. Regionalisation of world trade: dead end or way out? In: VAN DIJK, Meine Pieter; SIDERI, Sandro (eds.). *Multilateralism versus regionalism: trade issues after the Uruguay Round*. London: Frank Cass, 1996, p. 20-39.
- SMITH, James McCall. The politics of dispute settlement design: explaining legalism in regional trade pacts. *International Organization*, n. 54, v. 01, Winter 2000, p. 137-180.
- SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: _____. *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 129-153.
- SNAPE, Richard. History and economics of the GATT's Article XXIV. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 273-291.
- STEPHENSON, Sherry. Regional versus multilateral liberalisation of services. *World Trade Review*, v. 01, n. 02, p. 187-209.
- STEVENS, Christopher. Bilateralism versus multilateralism: changes in EU's trade policy for Europe. In: VAN DIJK, Meine Pieter; SIDERI, Sandro (eds.). *Multilateralism versus regionalism: trade issues after the Uruguay Round*. London: Frank Cass, 1996, p. 40-58.
- STUBBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey. *Political Economy and the Changing Global Order*. 2 ed. New York: Oxford, 2000.
- SUMMERS, Lawrence. Regionalism and the World Trading System. In: BHAGWATI, Jagdish. *Trading blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 561-566.

- SUTHERLAND, Peter. Introduction. In: PAEMEN, Hugo; BENSCH, Alexandra. *From the GATT to the WTO: the European Community in the Uruguay Round*. Leuven: Leuven University Press, 1995, p. 09-11.
- SYROPOULOS, Constantinos. Customs union and comparative advantage. *Oxford Economic Papers*, n. 51, 1999, p. 193-211.
- TAYLOR, Alastair. Regional Processes in History. In: NICOL, Davidson; ECHEVERRIA, Luis; PECCEI, Aurelio. *Regionalism and the New International Economic Order*. New York: Pergamon Press, 1981, p. 03-12.
- THE JAPAN Syndrome. *The Economist*, 10 May 2007.
- THOMAS, Jeffrey; MEYER, Michael. *The New Rules of Global Trade: a guide to the World Trade Organization*. Toronto: Carswell, 1997.
- THORSTENSEN, Vera. OMC: As regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999.
- _____. Os acordos regionais e as regras da OMC. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *OMC e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- TRACHTMAN, Joel. Toward global recognition: standardization and regional integration under Article XXIV of GATT. *Journal of International Economic Law*, v. 06, n. 02, 2003, p. 459-492.
- TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*. 2 ed. London: Routledge, 1999.
- UNITED Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Regional integration and the global economy*. New York and Geneva: United Nations, 2001.
- VAILLANT, Marcel; ONS, Alvaro. Preferential trading arrangements between the European Union and South America: the political economy of free trade zones in practice. *World Economy*, 2002, p. 1433-1468.
- VAMVAKIDIS, Athanasios. Regional trade agreements or broader liberalization: which path leads to faster growth. *IMF Staff Papers*, v. 46, n. 01, p. 01-27.
- VAN DIJK, Meine Pieter; SIDERI, Sandro (eds.). *Multilateralism versus regionalism: trade issues after the Uruguay Round*. Portland: Frank Cass, 1996.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: IBRI/Funag, 2002.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado*. Florianópolis: Insular, 2007.
- VINER, Jacob. *The customs union issue*. New York: Carnedgie Endowment for International Peace, 1950.
- WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- WALTZ, Kenneth. The anarchic structure of world politics. In: ART, Robert; JERVIS, Robert. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: Pearson, p. 29-49.
- WEI, Shang-Jin; FRANKEL, Jeffrey. Can regional blocs be a stepping stone to global free trade: a political economy analysis. *International Review of Economics and Finance*, v. 05, n. 04, 1996, p. 339-347.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it. In: ART, Robert; JERVIS, Robert. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: Pearson, p. 61-68.
- WINHAM, Gilbert R. Regionalism and the Evolving Global Trade System. In: BARRY, Donald; KEITH, Ronald (eds). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*. Vancouver: UCB Press, 1999, p. 54-70.
- WORLD Bank. *Global Economic Perspectives: Trade, Regionalism and Development*. Washington: World Bank, 2005.
- WORLD Trade Organization Secretariat (WTO Secretariat). *From the GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. The Hague: Kluwer / WTO, 2000.

_____. *International Trade Statistics*. Geneva: WTO, 2006.

_____. *Regionalism and the World Trading System*. Geneva: WTO, 1995.

_____. *The Changing Landscape of RTAs*. Geneva: WTO, Nov. 2003.

_____. *World Trade 2006, Prospects for 2007*. Geneva: WTO, 2006.

WOODS, Ngaire. The uses of theory in the study of International Relations. In: _____ (ed.). *Explaining International Relations since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 09-31.

WOOLCOCK, Stephen. A framework for assessing regional trade agreements: WTO-plus. In: SAMPSON, Gary; WOOLCOCK, Stephen (eds.). *Regionalism, multilateralism and economic integration: the recent experience*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, p. 18-31.

_____. Regional Integration and the Multilateral Trading System. In: GEIGER, Till; KENNEDY, Dennis. *Regional Trade Blocs, Multilateralism and the GATT: Complementary Paths to Free Trade?* London: Cassel, 1996, p. 115-130.

_____. (ed.). *Trade and Investment Rule-making: the Role of Regional and Bilateral Agreements*. Tokyo: United Nations University, 2006.

YARBROUGH, Beth. Preferential Trade Agreements and the GATT: EC 1992 as Rogue or Role Model? In: ABEGAZ, Berhanu et al. *The Challenge of European Integration*. Oxford: Westview Press, 1994, p. 79-117.

YARBROUGH, Beth; YARBROUGH, Robert. Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination. In: MANSFIELD, Edward; MILNER, Helen (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press, 1997, p. 134-163.

_____. Regionalism and layered governance: the choice of trade institutions. *Journal of International Affairs*, Summer 1997, n. 01, p. 95-120.

ZAHRNT, Valentin. How Regionalization Can Be a Pillar of a More Effective World Trade Organization. *Journal of World Trade*, v. 39, n. 04, 2005, p. 671-699.

ZOELLICK, Robert. Happily ever AAFTA. *Wall Street Journal*. 08 January 2007, p. A17.

- **Documentos principais do GATT/OMC** (por ordem cronológica)

GATT. Committee on the Treaty establishing the European Economic Community. W.12/14. 1 November 1957.

GATT. Article XXIV of GATT. Drafting History of the Paragraphs Relating to Customs Unions and Free Trade Areas. Note prepared by the Secretariat. W.12/18. 7 November 1957.

GATT. The Rome Treaties. Statement of Conclusions for Approval by the Contracting Parties. W.13/49. 18 November 1958. GATT. Summary Record of the Fifteenth Meeting. SR.13/15. 19 November 1958.

GATT. Accession of Greece to the European Community. Report of the Working Party. L/5453. 28 January 1983.

GATT. Generalized System of Preferences (GSP Decision). Decision of 25 June 1971. BISD 18S/24.

GATT. Decision on Differentiable and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries (Enabling Clause). Decision of 28 November 1979. L/4903.

GATT. Working Party on the Customs Union between the Czech Republic and the Slovak Republic. Report. L/7501. 15 July 1994.

WTO. Working Party on the Enlargement of the EC. Accession of Austria, Finland and Sweden. W/REG3/1. 13 March 1995.

WTO. Working Party on the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/5/Rev.1. 25 October 1995.

WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Non-Tariff Provisions in RTAs. Background Note by the Secretariat. WT/REG/W/26. 05 May 1998.

WTO. Synopsis of "Systemic" Issues Related to RTA. Note by the Secretariat. WT/REG/W/37. 02 March 2000.

WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Draft Report on the Examination of the Free Trade Agreement. WT/REG4/W/1. 20 September 2000.

WTO. Committee on Regional Trade Agreements. Mapping of RTAs. Note by the Secretariat. WT/REG/W/41. 11 October 2000.

WTO. Doha WTO Ministerial 2001: The ACP-EC Partnership Agreement. WT/MIN(01)/2001. 14 November 2001.

WTO. Ministerial Conference. Fourth Session. Doha, 9 - 14 November 2001. Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. 20 November 2001.

WTO. Negotiating Group on Rules. Compendium of issues related to RTA. TN/RL/W/8/Rev.1 1 August 2002.

WTO. Coverage, liberalization process and transitional provisions in RTAs. Background survey by the Secretariat. WT/REG/W/46. 05 April 2002.

WTO. Negotiating Group on Rules. Discussion Paper for Regional Trading Arrangements. Communication from Índia. TN/RL/W/114. 06 June 2003.

WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Joint Communication from Australia, Chile, Hong Kong (China), Korea and New Zealand. TN/RL/W/117. 11 June 2003.

WTO. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579. 02 August 2004. ("*Pacote de Julho*")

WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by the European Communities. TN/RL/179. 12 May 2005.

WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by Australia. TN/RL/W/180. 13 May 2005.

WTO. Southern Common Market (Mercosur). Weighted Average Tariff Rates and Customs Duties Collected. Note by the Secretariat. WT/CMTD/1/Add15. 24 May 2005 (versão revisada).

WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by the Separate Customs Territory of Taiwan, Pengew, Kinmenand and Matsu. TN/RL/W/182. 09 June 2005.

WTO. Negotiating Group on Rules. Submission on Regional Trade Agreements by China. TN/RL/W/185. 22 July 2005.

WTO. Negotiating Group on Rules. Paper by Japan. TN/RL/190. 28 October 2005.

WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/16. 28 March 2006.

WTO. Examination of the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/1/Add.16. 16 May 2006.

WTO. Negotiating Group on Rules. Report by the Chairman to the Trade Negotiating Committee. TN/RL/19. 27 July 2006.

WTO. Report (2006) of the Committee on Regional Agreements to Trade to the General Council. WT/REG/17. 24 November 2006.

WTO. WTO Speeches. DG Pascal Lamy. Regional Agreements: the "pepper" in the multilateral "curry". Bangalore, India, 17 January 2007.

- **Decisões de sistemas de solução de controvérsias**

- **GATT/OMC**

Argentina-calçados, WT/DS121
Brasil-pneus reformados, WT/DS332
Brasil-resinas, WT/DS355
CEE-produtos cítricos, L/5776
CEE-bananas I, DS32/R
CEE-bananas II, DS38/R
CE-frangos, WT/DS269 e WT/DS286
Espanha-café não-torrado, BISD28S/102
EUA-seção 335, BISD 36S/345
EUA-glúten, WT/DS166.
EUA-salvaguardas (line pipe), WT/DS202
Japão-bebidas alcólicas, WT/DS8,9,10
Tailândia-cigarros, BISD 37S/200
Turquia-têxteis, WT/DS34

- **Outras instâncias**

European Court of Justice. Opinion of the Court of 15 November 1994 (Opinion 1/94). Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property - Article 228 (6) of the EC Treaty.

Mercosul. Laudo arbitral III – têxteis. Brasil e Argentina. 10 de março de 2000.

Mercosul. Laudo arbitral IV – frango. Brasil e Argentina. 21 de maio de 2001.

Mercosul. Laudo arbitral VI – pneus. Brasil e Argentina. 09 de janeiro de 2002.

- **Outras documentos relevantes**

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Nota à Imprensa n. 11, de 12 de janeiro de 2007.

European Union. Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences.

Mercosul. Mercosul/CMC/Dec n. 32/00. Relançamento do Mercosul. Relacionamento Externo. 29 de junho de 2000.

Mercosur – European Union. Inter-Institutional Cooperation Agreement between Mercosur Council and the European Commission. 29 May 1992.

NAFTA. 2006 NAFTA Commission Meeting. Joint Statement. Acapulco, Mexico, March 24, 2006.

United States. United States Trade Representative. Press Release. 15 June 2004. United States and Morocco Sign Historic Free Trade Agreement.

Índice analítico

Capítulo 01

O sistema multilateral de comércio

- 1.1 Globalização, cooperação e multilateralismo
- 1.2 Histórico e evolução do sistema multilateral de comércio
- 1.3 A OMC: objetivos, funções, estrutura e solução de controvérsias
- 1.4 Princípios da OMC e as exceções às regras

Capítulo 02

O regionalismo

- 2.1 Regionalismo: contextualização e questões conceituais
- 2.2 Considerações teóricas sobre o regionalismo
- 2.3 A evolução rumo ao “novo regionalismo”

Capítulo 03

O regionalismo econômico-comercial na atualidade: experiências selecionadas e sua relação com o multilateralismo comercial

3.1 A União Européia

- 3.1.1 Evolução do processo de integração europeu
- 3.1.2 As relações do bloco europeu com o GATT/OMC
- 3.1.3 As relações do bloco europeu com o mundo: as preferências comerciais européias e o sistema multilateral de comércio
- 3.1.4 Influências do bloco europeu sobre o multilateralismo comercial

3.2 O NAFTA

- 3.2.1 Evolução do processo integrativo na América do Norte
- 3.2.2 O NAFTA e a OMC
 - a) O NAFTA no Comitê de Acordos Regionais de Comércio da OMC e a reação dos membros do regime multilateral
 - b) Os conflitos entre as normas do NAFTA e da OMC, e a sobreposição das jurisdições regional e multilateral
 - c) O NAFTA e as negociações do regime multilateral de comércio
- 3.2.3 Os EUA, o regionalismo e o multilateralismo comercial

3.3 O Mercosul

- 3.3.1 Evolução do processo de integração do Mercosul
- 3.3.2 O Mercosul e as regras da OMC sobre acordos regionais de comércio
- 3.3.3 A atuação externa do Mercosul
- 3.3.4 O Mercosul, o sistema multilateral de comércio e as negociações de acordos regionais

3.4 O regionalismo na Ásia: breve panorama

Capítulo 04

O regionalismo frente ao sistema multilateral de comércio

4.1 Acordos regionais de comércio e as regras da OMC

- 4.1.1 Histórico da exceção dos ARCs no sistema multilateral de comércio
- 4.1.2 As atuais regras sobre a compatibilidade dos ARCs com o regime multilateral de comércio

- 4.1.3 Aspectos polêmicos relacionados às regras da OMC sobre regionalismo
- 4.2 O regionalismo no Comitê de Acordos Regionais de Comércio e nas negociações da Rodada Doha
 - 4.2.1 O Comitê de Acordos Regionais de Comércio, o exame dos blocos existentes e a avaliação das questões sistêmicas
 - 4.2.2 As negociações em curso sobre a reforma das regras sobre regionalismo
- 4.3 A posição do sistema de solução de controvérsias da OMC
 - 4.3.1 O contencioso Turquia-têxteis
 - 4.3.2 Outros contenciosos relacionados a regionalismo
 - 4.3.3 Balanço do tratamento do regionalismo pelo sistema de solução de controvérsias do regime multilateral de comércio

Capítulo 05

Multilateralismo, regionalismo e a institucionalidade complexa do comércio internacional: os fatores de complementaridade e antagonismo

- 5.1 A institucionalidade complexa dos vínculos comerciais e suas razões
 - 5.1.1 Caracterização do cenário: a transformação da cláusula da nação mais favorecida no tratamento da nação menos favorecida
 - 5.1.2 As razões por detrás da complexidade
- 5.2 Os fatores de complementaridade e de antagonismo entre as abordagens regional e multilateral
 - 5.2.1 O conteúdo dos regimes: convergência e divergência sob o ponto das obrigações assumidas
 - 5.2.2 A dinâmica do processo negociador: a complementaridade e o antagonismo sob o ponto de vista das negociações comerciais
- 5.3 O papel da OMC diante da configuração institucional do comércio internacional
 - 5.3.1 O desafio imposto ao multilateralismo em função do regionalismo
 - 5.3.2 A OMC e o desafio criado pelo regionalismo

Lista de siglas

- **APEC** – Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico)
- **ARC** – Acordo Regional de Comércio
- **ARM** – Acordo de Reconhecimento Mútuo
- **ASEAN** – Association of Southeast Asian Nations (Associação de Nações do Sudeste Asiático)
- **CCG** – Conselho de Cooperação do Golfo
- **CEE, CE, UE** – Comunidade Econômica Européia, Comunidade Européia, União Européia
- **CRTA** – Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio
- **CUSFTA** – Canada-US Free Trade Área (Área de Livre Comércio Canadá-EUA)
- **GATS** – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da OMC (General Agreement on Trade in Services)
- **GATT** – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- **MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- **MRPC** – Mecanismo de Revisão de Política Comercial da OMC
- **NAFTA** – North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte)
- **OAP** – Órgão de Apelação do sistema de solução de controvérsias da OMC
- **OMC** – Organização Mundial do Comércio
- **ORC** – Outras regulações ao comércio (artigo XXIV do GATT)
- **ORRC** – Outras regulações restritivas ao comércio (artigo XXIV do GATT)
- **SACU** – Southern African Customs Union (União Aduaneira da África Austral)
- **SADC** – Southern African Development Community (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)
- **SAFTA** – South Asian Trade Agreement (Acordo de Livre-Comércio do Sul da Ásia)
- **TRIMS** – Trade Related Investment Measures (Acordo da OMC sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio)
- **TRIPS** – Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Acordo da OMC sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio)