

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

**ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO FRENTE AO
MULTILATERALISMO: As posições do Brasil e do MERCOSUL**

Rubens de Matos Romero

Brasília (DF)

2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

**ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO FRENTE AO
MULTILATERALISMO: As posições do Brasil e do MERCOSUL**

Rubens de Matos Romero

Orientador: José Flávio Sombra Saraiva

Monografia apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em Relações
Internacionais pela Universidade de Brasília.

Brasília (DF)

201

FICHA CATALOGRÁFICA

ROMERO, Rubens de Matos

ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO FRENTE AO
MULTILATERALISMO: As posições do Brasil e do MERCOSUL/
Rubens de Matos Romero; Orientador: José Flávio Sombra Saraiva. –
Brasília, 2011.

77p.

Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Relações Internacionais /
Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Relações
Internacionais.

Organização Mundial do Comércio – OMC, multilateralismo e
regionalismo, estratégia comercial , acordo MERCOSUL –UE.
Instituto de Relações Internacionais

A minha querida esposa e amiga Cecília por todo apoio, e aos meus pais que sempre estiverem ao meu lado.

“ O olhar do mundo anda muito subsidiado ”

Jean-Luc Godard-2001

AGRADECIMENTOS

Ao Amigo e Orientador Prof. José Flávio Sombra Saraiva pelo pragmatismo e otimismo em sua orientação precisa e sincera.

Aos professores Alcides Costa Vaz , Eiiti Sato, Carlos Pio, Antonio Jorge Ramalho da Rocha e Eduardo Viola pela disponibilização do tempo gasto discutindo e Orientando, assim como o imensurável conhecimento transmitido em minha vida.

RESUMO

Em meio à uma sociedade anárquica o SMC caminha de forma gradual. Seu início dá-se com a instauração do GATT e evolui até a formação da OMC em 1994. Algo que permanece desde a formação do GATT 1947 até os dias de hoje é a cláusula da NMF (Nação Mais Favorecida) que faz parte do princípio de não-discriminação. O grande algós desta norma geral tem sido os Acordos Regionais de comércio que fazem parte das exceções gerais ao cumprimento da regra da NMF. O fato é que após a Rodada Uruguai houve uma real proliferação desses acordos minilaterais colocando em risco até a existência do Multilateralismo. Tal fenômeno, é devido ao fato de que os países tem preferido o âmbito regional para liberalizar o comércio sendo tal atitude implementada inclusive pelo até então maior defensor do multilateralismo, nomeadamente os EUA. Para que os países possam estabelecer Acordos Regionais existem algumas questões que devem ser observadas, uma delas é que o acordo deverá cobrir substancialmente todo o comércio entre os países envolvidos, isto é, uma tentativa do SMC de limitar os Estados a formarem acordos regionais com fins protecionistas. Ademais, os Estados deverão implementar as medidas cabíveis em um período razoável de tempo. O fenômeno da explosão de acordos regionais se tornou uma questão sistêmica, sendo, inclusive, adicionada aos temas de debate da Rodada Doha. O que procura-se analisar no debate sobre este tema é se esses acordos seriam considerados *building blocks* ou *stumbling block*, ou seja, concorreriam esses blocos para o aumentos da liberalização global ou promoveriam eles mais protecionismo?. Com o objetivo de esclarecer as dúvidas que surgiram na formulação desses Acordos Regionais o CARC (Comitê de Acordos Regionais de Comércio) formulou um relatório com as questões sistêmicas dos Acordos Regionais, e o OSC (Órgão de Solução de Controvérsias) da OMC decidiu uma controvérsia acerca do assunto. Esses dois órgão tem trabalhado no sentido de oferecer ao Estados melhores informações sobre o tema, já que o artigo responsável por tal fim, nomeadamente o Art. XXIV do GATT e o Art. V do GATS não tem sido suficientemente esclarecedor. Em suma, tal fenômeno da multiplicação desses acordos chamados de Terceira geração influenciam sobremaneira a estratégia dos Estados. Correria o Brasil o risco de se ver fora dos principais movimentos comerciais internacionais?. O Brasil juntamente com o MERCOSUL não possui o costume de negociar fora da América do sul e sua paralisação poderá por em risco os ganhos de comércio pela perda de mercados importantes como o dos EUA e da UE. A não conclusão da Rodada Doha e a manutenção da política de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos tem colocado o Brasil e o MERCOSUL em uma difícil posição no sentido de que sua estratégia sul-sul não tem sido suficiente sobretudo para os membros menores do bloco. Tal situação tem colocado a diplomacia inquieta em saber quais serão os reais movimentos para a política de comércio internacional do Brasil e do bloco no momento.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio – OMC, multilateralismo e regionalismo, estratégia comercial , acordo MERCOSUL –UE.

ABSTRACT

In an anarchic society, the Multilateral Commercial System (MCS) develops gradually. Beginning with the establishment of GATT and evolving into the WTO by 1994. Something that has lasted from the formation of GATT in 1947 to current times is the MFN (Most Favored Nation) clause, part of the non-discrimination principle. The great threat to this general norm has been the Regional Commercial Agreements, part of the general exceptions under the MFN rule. The fact is that after the Uruguay round, there was a true proliferation of these “minilateral” agreements, threatening the mere existence of multilateralism. This occurrence is owed to the fact that countries have preferred the regional arena for liberating their commerce, as this is the attitude adopted even by the greatest defender of multilateralism, namely the USA. In order for countries to establish regional accords, some issues should be observed, one of which is that the agreement should cover substantially all commerce between the states involved, an attempt by the MCS to keep states from forming regional accords with protectionist intentions. Furthermore, States should implement the applicable measures within a reasonable time frame. The explosion of regional agreements has become a systemic issue, and is even included as a debate topic of the Doha Round. The debate on this topic seeks to analyze whether these accords should be considered *building blocks* or *stumbling blocks*, that is, do these blocs increase global liberalization or do they promote more protectionism? With the objective of clarifying issues raised during the formulation of these Regional Accords, the Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) created a report with the systemic questions of the Regional Accords, and the Dispute Resolution System of the WTO resolved a controversy around the subject. These two bodies have been working to offer States better information on the topic, since the articles responsible for that end, namely Art. XXIV of GATT and Art. V of GATS, have not been sufficiently clear. In summary, the phenomenon of a multiplication of these agreements, called “third generation”, influence greatly the strategies of States. Does Brazil run the risk of being left out of the principal international trade movements? Brazil together with MERCOSUL is not accustomed to negotiate outside South America, and its paralysis could put into risk trade gains of important markets such as the USA and the EU. The lack of conclusion to the Doha Round and the persistence of the agricultural subsidy policies in developed countries have put Brazil and MERCOSUL in a difficult position, in the sense that its south-south strategy has not been enough for the smaller members of the bloc. This situation has made diplomacy eager to find out the real movements in the international trade policy for Brazil and the bloc.

Key words: World Trade Organization – WTO, multilateralism and regionalism, commercial strategy, MERCOSUL agreement –EU.

GLOSSÁRIO

Acordos Minilaterais - acordos bilaterais ou plurilaterais que constituem blocos comerciais, sejam zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras.

ALC- Área de Livre Comércio

ARC - Acordo Regional de Comércio

Building Blocks - Blocos Regionais que estimulam o Livre Comércio

CEE, CE, UE - Comunidade Econômica Européia, Comunidade Européia, União Européia.

CARC - Comitê de Acordos Regionais de Comércio

CRTA - Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio

Custom Union – União Aduaneira (em inglês)

EUA- Estados Unidos da América

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)

grandfather's clause- É uma exceção que permite uma antiga regra/lei a continuar em atividade, não exigindo que o país modifique sua legislação interna para compatibilizar com o regime internacional.

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MFN - Most Favorable Nation (sigla em inglês para Nação Mais Favorecida)

NMF - Nação Mais Favorecida

OAP- Órgão de Apelação do sistema de solução de controvérsias da OMC

OMC- Organização Mundial do Comércio

OSC - Órgão de Solução de Controvérsias

Paz de Vésfália - conjunto de diplomas que inaugurou o moderno Sistema Internacional, ao acatar consensualmente noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado-nação.

PTA- Preferential Trade Agreements – Acordos de preferências tarifárias (Conhecido como Áreas de Livre Comércio)

SMC - Sistema Multilateral de Comércio

SGP - Sistema Geral de Preferências

Single Undertaking - (ou compromisso único) consiste na negociação de um único pacote de objetivos, ou na negociação de vários objetivos de forma única. Todos os acordos multilaterais da OMC são negociados dessa forma.

SSC – Sistema de Solução de Controvérsias

Stumbling Blocks – Blocos Regionais Protecionistas

Substantially All the Trade – Substancialmente Todo o Comércio

TEC - Tarifa Externa Comum

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)

WTO - World Trade Organization (sigla em inglês para Organização Mundial do Comércio).

Waiver- Recusa voluntária de um direito ou privilégio

SUMÁRIO

RESUMO.....	05
ABSTRACT.....	06
GLOSSÁRIO.....	07
INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1.....	13
Sistema Multilateral de Comércio	
1.1- Contextualização dos fatores que envolvem o debate das relações internacionais dentro da perspectiva dos Estados.	
1.2 Sistema Multilateral de Comércio	
1.2.1 Histórico e evolução do Sistema Multilateral de Comércio	
1.3- Princípios da OMC e as exceções à regra da cláusula da NMF	
1.3.1- princípios da OMC	
1.3.2 - As Exceções à Regra da cláusula da NMF e o risco para o SMC causado pela real proliferação dos acordos regionais	
CAPÍTULO 2.....	25
Regionalismo no Comércio Mundial	
2.1 –Acordos minilaterais e seu rápido crescimento	
2.2 A Situação Legal do Regionalismo	
2.2.1- O Art. XXIV do Acordo Geral e os Acordos Preferenciais	
2.2.2 Art. V do GATS e outras formas de acordos preferenciais	
2.3- Estudos Econômicos e Políticos sobre o Regionalismo	
CAPÍTULO 3.....	37
REGIONALISMO VS. MULTILATERALISMO: A análise feita pelo CARC e pelo OSC referente a interpretação dos acordos regionais	
3.1-Comitê de Acordos Regionais de Comércio (CARC) e as questões sistêmicas.	
3.2 Regionalismo e Multilateralismo- Uma questão Sistêmica	
3.3-A Posição do SSC (Sistema de Solução de Controvérsias) da OMC referente ao tema dos Acordos Regionais	
CAPÍTULO 4.....	50
O Brasil e o MERCOSUL: O desafio diante do novo formato do comércio internacional	
4.1 – O “Spaghetti bowl”, a síndrome do telhado de vidro e as consequências de tais fenômenos para o Brasil	
4.2 Frustração da Rodada Doha e as Estratégias dos Países	
4.2.1- As Estratégias dos Países	
4.3 - A Estratégia do Brasil e as Negociações do Acordo Mercosul-UE	
4.3.1- Acordo MERCOSUL-UE	
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73

INTRODUÇÃO

Tudo que será visto nesta monografia está diretamente ou indiretamente ligado ao que Peter Sutherland chamou em uma palestra em 2003 de “barganha faustiana”. Os atores mais poderosos concordam em jogar de acordo com as regras multilaterais desde que os demais atores concordem em entregar sua alma ao livre comércio. Apesar da afirmativa ser um pouco hiperbólica, o fato é que o argumento da estabilidade econômica se confirma como a grande saída para o subdesenvolvimento e isso ocorreria em tese pela liberalização do comércio internacional.

Após a segunda guerra mundial o cenário mudou sobremaneira e hoje em dia o discurso tem mudado um pouco de formato. De fato, no contexto do pós-guerra o que se almejava era um mundo pacífico sem muitas disputas territoriais ou disputas por poder. Para se alcançar tal perspectiva seria necessário que os países se desfizessem de seus protecionismos e agarrassem a idéia das vantagens comparativas e da especialização pregada pelo liberalismo comercial. Dessa forma cada Estado produziria os bens e serviços que são mais propensos e todos ganhariam com o comércio internacional.

Não obstante a tentativa de criação de uma organização internacional, o SMC (Sistema Multilateral de Comércio) logo no início se viu esbarrado pela questão da soberania com a não ratificação da OIC pelos norte-americanos pelo medo de que uma nova crise como a de 1929 viesse a assolar aquele país. Nesse contexto, desde o início, tal afirmação econômica ideológica mostrou-se infundada. Hoje em dia o que se vê é um SMC estagnado por questões que envolvem novamente

nacionalismos e protecionismos, o que poderá inclusive destruir o SMC.

Como será visto neste trabalho, com a instauração da OMC na década de 1990, houve concomitantemente uma real explosão de acordos regionais que podem minar a instituição Multilateral. Com efeito, tal explosão decorre de uma exceção que se encontra no âmago do SMC que é a formação de acordos regionais, que, teoricamente podem fugir de um princípio basilar que é o princípio da não discriminação e o da Nação Mais Favorecida. Por meio desses acordos sobretudo EUA e UE espalharam uma miríade de acordos minilaterais causando o que Jagdish Bagwatti chama de “spaghetti bowl” dificultando as regras e criando modelos e estratégias complexas de comércio internacional.

No mundo globalizado pós Guerra fria de hoje, várias questões ampliam o debate comercial internacional. Uma delas é a perda relativa de poder dos EUA como bastiões do Multilateralismo e a incapacidade deste em servir de “pay master” do regime. Segundo elemento transformador é o surgimento dos grandes países em desenvolvimento na última década, nomeadamente os BRIC (Brasil, Rússia , Índia e China) que são elementos modificadores da lógica negociadora, isto é, agora mais do que nunca a voz desses países terá que ser ouvida. Terceiro, a frustração da Rodada Doha e as incertezas sobre o comércio internacional. Nesse contexto o Brasil que sempre depositou boa parte de suas fichas no plano Multilateral se vê na iminência ou quase obrigação de fechar acordos regionais, pois teoricamente são esses que trariam os ganhos reais para a economia. Ocorre que o Brasil não tem o costume de negociar fora da América do Sul, ademais, os dois maiores parceiros do MERCOSUL, nomeadamente EUA e UE possuem forte proteção ao setor agrícola, oferecendo subsídios e excluindo das negociações este setor que como é sabido seria um dos mais competitivos, se não o mais, da pauta de exportação do bloco. Qual será a posição brasileira e do MERCOSUL nesta fase do processo?

Neste contexto será visto no primeiro capítulo deste trabalho o Multilateralismo e sua evolução com o SMC em oito rodadas de liberalização comercial , assim como os princípios que guiam o regime e as exceções que os membros tem para não seguir as regras gerais. Nesse sentido, uma das principais exceções que tem ocasionado um fenômeno relativamente antigo mas que permanece com forte tendência no plano atual é a questão dos Acordos Regionais de comércio.

Nesse sentido construiremos a base onde o problema nasce, isto é, na formulação de uma Organização Multilateral para o comércio e a tentativa de formulação de mecanismos para a consecução do comércio mundial. É exatamente nesse contexto que o sistema multilateral cria a exceção ao cumprimento da cláusula da NMF por meio de Acordos Regionais. Esta exceção será utilizada como veremos como meio que os Países estão utilizando para oferecer tarifas preferências e se protegerem da concorrência externa promovida fora do bloco. Não obstante esses fatores, estudaremos a evolução do SMC enfatizando os grandes avanços alcançados pelo Multilateralismo. O objetivo é mostrar o quão importante esse regime é para o comércio internacional, no sentido de que até mesmo o Possível desmoronamento do regime Multilateral é algo que deve ser combatido.

No segundo capítulo será visto o regionalismo consubstanciado na exceção do Art. XXIV do GATT e no Art. V do GATS. Estes artigos se encontram no âmbito da OMC e legalizam o oferecimento de preferências tarifárias desde que enquadrado em forma de Acordo Regional. Nesse contexto estudaremos a parte jurídica que legaliza tal ato e posteriormente duas questões específicas, nomeadamente a política e a econômica. Com efeito a econômica faz parte dos chamados ganhos tradicionais, isto é, os países optarão pelo acordos regionais baseados em ganhos reais para sua economia. Caso o acordo não traga ganhos econômicos os países tenderão a optar por outro foros para seus ganhos econômicos. Outra questão que influencia na escolha dos países em fazer parte de Acordos Regionais é a questão política. Com efeito a política faz parte dos ganhos não tradicionais por meio do qual outras análises devem ser feitas sobre o cálculo de participar ou não desses Acordos Regionais.

No terceiro Capítulo veremos o órgão criado para regulamentar a compatibilidade desses blocos, o CARC, e depois uma das questões sistêmicas que envolvem o SMC que é o Regionalismo frente ao Multilateralismo. No mesmo capítulo estudaremos ainda uma decisão tomada pelo OSC (Órgão de Solução de Controvérsias) referente a matéria. Com a evolução do SMC e a real explosão dos Acordos Regionais, o regime Multilateral se encontrou na obrigação de por um freio nesses acordos que estavam sendo feitos sem o critério ideal. Nesse contexto, os países acabavam fugindo de uma regra basilar do regime que é a não discriminação

e agindo de forma protecionista. Com efeito, criou-se o CARC que estuda os casos dos blocos e procura na medida do Possível balizar as fases do processo, indicando se o país está efetivamente cobrindo substancialmente todo o comércio previsto abrindo sua economia para a competição regional etc.

Na quarta parte deste trabalho, estudaremos sobre as estratégias dos países incluindo o Brasil e sua forma de negociação em bloco, já que dentre as estratégias disponíveis aos países do SMC o Brasil optou por esta estratégia com o relançamento do MERCOSUL em 2000 estabelecendo a TEC. Nesta fase do trabalho teremos a oportunidade de estudar o regime na prática. Como fruto de tudo o que foi estudado até este ponto da monografia, os Estados fazem suas apostas. Como será visto, apesar de o regionalismo estar teoricamente dentro do multilateralismo, na prática, o regionalismo praticamente se tornou nas últimas décadas um outro regime aparte. Nesse sentido, o que se vê não é apenas o crescimento exponencial do Regionalismo, mas sim uma sobreposição das preferências colocando inclusive o regime multilateral em risco. Dentre as estratégias utilizadas pelos países estão a liberalização unilateral a exemplo do Chile; liberalização por meio de acordos em blocos a exemplo do Brasil; países que usufruem basicamente das tarifas oferecidas dentro do plano multilateral; e ainda países que pela força de suas economias conseguem dialogar em várias esferas, no plano multilateral e regional ao mesmo tempo a exemplo dos EUA que tentam incluir novos temas na agenda multilateral tentando liberalizar as áreas em que é mais competitivo e ao mesmo tempo fechando acordos minilaterais de comércio com países estratégicos.

Nesse contexto o Brasil se encontra em uma dicotomia, fazer acordos regionais acompanhando o novo movimento do comércio internacional, ou continuar investindo apenas no plano multilateral, que por acaso, se encontra estagnado desde 2001 com a Rodada Doha. Seja como for, o que parece definido é a atuação do Brasil em bloco, nesse sentido, seja no plano multilateral ou regional este se vê na iminência de alcançar novos mercados para exportar suas especialidades. Com efeito estudaremos a estratégia sul-sul e as possibilidades de alcance de uma parceria norte-sul mais incisiva. Neste contexto veremos o acordo MERCOSUL-UE e as opções do Brasil caso este acordo não logre êxito.

CAPÍTULO 1- SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

1.1 Contextualização dos fatores que envolvem o debate das relações internacionais dentro da perspectiva dos Estados.

Antes de iniciarmos os estudos sobre o SMC (Sistema Multilateral de Comércio) e as implicações de sua evolução ocorrida de forma concomitante aos acordos regionais de comércio, mister se faz contextualizarmos a sociedade em que vivemos. Nesse sentido, Hedley Bull (BULL, 2002) traz o conceito de sociedade anárquica em seu livro “The Anarchical Society”. Esse conceito foi formulado apenas em 1977, ou seja, bem depois da formulação do SMC, porém esse é um daqueles conceitos que parecem óbvios depois que alguém o traz, contudo clarificam o entendimento. Com efeito, a sociedade internacional anárquica é aquela que é desprovida de um poder central capaz de impor aos pares as normas de forma coercitiva.

Partindo desse pressuposto, a humanidade desde a formação dos Estados com a Paz de Vestfália em 1648 é composta de vários Estados-Nação que dentro da perspectiva Realista procuram maximizar seus benefícios dentro da arena internacional, isto é, como vivemos em um mundo anárquico, cada país tentará obter mais benefícios em prol de seu povo. No entanto, esse pensamento levou a humanidade a catástrofes inimagináveis, guerras com intuítos geopolíticos para dominação de recursos naturais e posições estratégicas. Nesse sentido para os Liberais a humanidade em vez de tentar apenas maximizar sua utilidade, deveria

trabalhar em cooperação, o que Keohane e Nye (KEOHANE,1997) chamam de interdependência complexa.

Com efeito, o comércio pode ser utilizado como forma de protecionismo e maximização da utilidade para os habitantes dos Estados, exemplo disso é a forma antiga da cláusula da nação mais favorecida, recurso este muito utilizado como forma de oferecer preferências tarifárias a países considerados “amigos”. Nessa perspectiva, após a segunda Guerra mundial, os países vencedores, nomeadamente os EUA e a Inglaterra tentam por meio do sistema de “Bretton Woods” criar instituições para minimizar as diferenças e diminuir progressivamente as tarifas alfandegárias com o intuito de liberalizar o comércio e fazer com que a cláusula da Nação Mais Favorecida seja oferecida a todos.

Ainda dentro da perspectiva dos aspectos gerais das Relações Internacionais que influenciam o comércio, temos que a Globalização é fator central para a propulsão do comércio internacional, nesse sentido a maior movimentação de pessoas que interagem e que se movimentam estimularam a formação de uma grande rede de comércio. Ainda nesse sentido, porém, ainda mais perceptível que o movimento das pessoas, é o movimento de bens.

Dentro dos aspectos gerais, ainda se encontra a Economia Política Internacional. Por meio de conceitos como o das vantagens comparativas e o da especialização podemos analisar com mais clareza a posição dos Estados e suas estratégias comerciais. Nesse contexto, estudar-se-á a posição do Brasil e a prospecção do sistema multilateral frente ao avanço do regionalismo, assim como a posição Brasileira. Dessa forma os ganhos econômicos vistos dentro da análise da Economia Política internacional fazem parte dos ganhos tradicionais quando um país se propõe a fazer um acordo regional. Não obstante os ganhos tradicionais, nomeadamente em relação aos aspectos econômicos, (PEREIRA, 1996, p.12) cita Whalley para demonstrar que no plano internacional não é apenas o cálculo econômico que determina as decisões. Ela faz um estudo analisando os ganhos não tradicionais. Nesse sentido Whalley diz o seguinte: “the diversity in regional arrangements, therefore, also implies that analyzing them simply as preferential reductions in ad valorem equivalent trade barriers can be potentially misleading”, ou seja, o que a autora procura demonstrar em seu trabalho é que no cálculo dos países

inclui não apenas a parte econômica, mas também, aspectos políticos, geopolíticos, semelhanças históricas e poder de barganha.

Nessa breve introdução, procurou-se localizar o leitor dentro do debate acadêmico no sentido de servir como farol para as questões específicas do comércio internacional. Nesse sentido, têm-se nos conceitos de anarquia, na teoria realista e no fenômeno da globalização e da especialidade fatores que influenciam nas posições dos Estados. Ainda nesse sentido, há interesses econômicos de ganhos tradicionais buscados pelos Estados e ganhos não tradicionais, fatores esses essenciais para a compreensão dos fenômenos atuais.

Questões específicas como o fenômeno da multiplicação dos acordos regionais e a ameaça que este oferece ao multilateralismo, assim como as novas implicações da frustração da Rodada Doha e o potencial acordo bi-regional entre UE-MERCOSUL serão vistos com detalhes ao longo deste trabalho. Para tal efeito, estudar-se-ão elementos gerais do multilateralismo e do regionalismo. Obordar-se-á os aspectos que geraram a possibilidade de formação desses acordos e implicações do Sistema Multilateral de Comércio. Necessário, portanto, se faz a análise do SMC e sua evolução.

1.2 Sistema Multilateral de Comércio

1.2.1 Histórico e evolução do Sistema Multilateral de Comércio

Antes das duas grandes Guerras Mundiais, houve uma forte discriminação comercial internacional. Tal fato levou os Estados a imaginarem formas de promover a institucionalização de normas internacionais para desestimular o protecionismo, assim como promover instituições internacionais que servissem de formuladoras do arcabouço normativo com o intuito de impedir a reedição de políticas nacionais individualistas consubstanciadas no protecionismo exacerbado das tarifas de importação. Nesse sentido tenta-se criar a OIC (Organização Internacional do Comércio) com o objetivo de institucionalizar o comércio internacional e estabelecer regras mais claras e igualitárias para os Estados. Nesse

contexto surge o sistema de “Bretton Woods” que seria formado por três pilares, sendo eles o FMI (Fundo Monetário Internacional), o sistema Banco Mundial e a OIC¹.

Com efeito, para os fins deste trabalho serão analisadas apenas de forma geral o pilar comercial consubstanciado na tentativa de formulação da OIC, em sua evolução como GATT, e na instituição da OMC (Organização Mundial do Comércio) com a Rodada Uruguai. Nesse sentido, a OIC nasce com ambições muito altas e acaba não tendo sucesso. Em grande medida, seu malogro está indicado pela literatura como sendo causado pela não aprovação do Legislativo norte-americano em relação ao seu tratado constitutivo. Nesse sentido, como os EUA eram a maior potência economia do mundo, não faria sentido que os outros Estados ingressassem nesta empreitada. Não obstante o malogro da OIC, os países conseguem entrar em acordo sobre o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) que vigoraria até a criação da OIC. Por fim, tal empreitada não obteve sucesso, pois o presidente Truman retira do parlamento em Dezembro de 1950, baseado sobretudo no medo de que a instauração de tal Organização pudesse acarretar outra crise como a de 1929, como ressalta Rêgo (1996, p.04, *online*):

O Acordo deveria ter um caráter provisório e vigir apenas até a criação da Organização Internacional de Comércio (OIT). As negociações para tanto foram realizadas na Conferência de Havana em 1948, mas a OIC terminou não sendo criada em razão da recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Acordo. Assim, o sistema idealizado em Bretton Woods ficou apenas com dois pilares - o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

O Sistema Multilateral de Comércio, portanto, inicia-se assim, com a celebração do GATT assinada por 23 países, incluindo o Brasil, que faziam parte das chamadas “partes contratantes” (*contracting parties*) com o intuito de formular regras dirigidas aos Estados, porém como beneficiários indiretos os agentes privados, assegurando um ambiente de previsibilidade e equidade para o desenvolvimento

¹ 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/bibliotecatextoeletronico.htm>> Acesso em : 04 de janeiro 2011.

dos negócios no mercado global.(TIMM, 2009).

Após a configuração do GATT baseado na cláusula da NMF, o sistema evoluiu não de forma gradual. 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 (GILPIN, 2000), além da formação do acordo regional pela então Comunidade Européia que desestimula em parte os avanços no plano multilateral. Não obstante esses desafios, o GATT evoluiu como um todo ao longo de oito rodadas de negociações que não mencionaremos de forma exaustiva neste trabalho. Sua missão de órgão estimulador da liberalização comercial foi em grande medida alcançada, embora questões estruturais tenham surgido ao longo do tempo. As seis primeiras rodadas visaram basicamente a diminuição das taxações aduaneiras através de negociações de concessões tarifárias recíprocas. As duas últimas rodadas foram mais amplas incluindo os chamados novos temas, mas também incluíram reduções tarifárias. O sucesso dessas rodadas pode ser atestado quando se tem em conta que, em 1947, a média das tarifas aplicadas para bens era de 40% e, que, em 1994 essa taxa já havia diminuído para a incrível média de 5%.(THORSTENSEN, 2001, p.29 a 31).

Após a Rodada Uruguai uma nova instituição foi criada, a OMC. Não obstante seu caráter inovador, o GATT permanece na OMC, porém agora como parte de algo maior, sendo o GATT 1994. Ainda em relação a instauração da OMC com a Rodada Uruguai, têm-se o avanço no sentido de que agora os países membros desse regime teriam que aceitar as regras como um todo, o chamado (*single undertaking*), (NAKADA, 2002, p.31) explica esses avanços:

O acordo da OMC não foi um acordo que reformou o GATT, mas sim um novo acordo estabelecendo uma nova organização (a OMC), tendo incorporado as cláusulas do GATT e os acordos afins como anexo. Ainda, os países membros do Acordo da OMC, para o seu ingresso, tiveram que aceitar todo o acordo de uma única vez, num sistema de compromisso único (*single undertaking*). Nisso se diferenciou com os acordos em separado à *La carte* de livre escolha ratificado na Rodada de Tóquio.

Bem ou mal o SMC caminhou e, por mais que não se alcance as melhores tarifas no plano multilateral, assim como não se alcance um grau muito aprofundado dos novos temas, o fato é que, ao longo das Rodadas um número cada vez maior de países adentrou ao regime. Como resultado da Rodada Uruguai, Barral,

(Apud, PRAZERES, p.37) cita os seguintes avanços:

São apontados como os principais resultados alcançados na Rodada Uruguai, consubstanciados no Acordo de Marraqueche: (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 1995.

Por fim, têm-se que desde a constituição do GATT, sua evolução até a Rodada Uruguai e o estabelecimento da OMC houveram avanços específicos. A adoção de um novo sistema de solução de controvérsias com base na regra do “consenso negativo” em contraposição ao GATT 47 que seguia a regra do “consenso positivo”, esta mudança foi de crucial importância, pois, anteriormente, até mesmo o Estado demandado deveria votar a favor para que um litígio seguisse contra si próprio, isto é, o sistema era extremamente ineficiente. Além do referido, surgiria a adoção da regra do compromisso único “single undertaking” como mencionado acima e a revogação da cláusula do avô (grandfather’s clause) impelindo os Estados a não mais justificarem a não adaptação de suas legislações baseadas em leis anteriores ao Tratado constitutivo da OMC. Nesse sentido, agora os Estados deverão adaptar seus respectivos direitos internos de acordo com as normas do SMC. (TIMM, p.112 a 114).

A literatura que cobre o histórico e a evolução do GATT à OMC é excessivamente extensa. Basicamente, todos os livros e teses que lidam com o SMC passam por essa análise para a contextualização de algum tema que tenha relação com o comércio internacional. Percebe-se em muitos deles uma avaliação dos objetivos e princípios do GATT, as rodadas de negociação e as especificidades e avanços de cada uma das Rodadas. Percebe-se a ênfase da questão do GATT sendo um acordo destinado a liberalização comercial e aprofundamento das questões que envolvem o comércio. É recorrente na literatura a menção da sexta e sétima rodadas_

Rodada Kennedy e Rodada Tóquio_ como sendo elementares para uma transição entre a diminuição de tarifas alfandegárias para um estágio de discussões mais sofisticadas como por exemplo barreiras não-tarifárias e novos temas. Neste trabalho, pretende-se chegar de forma mais pragmática _ até mesmo pela curta extensão _ ao objetivo proposto que é uma análise atual dos temas que envolvem a explosão dos acordos regionais e a posição do Brasil e do MERCOSUL. Dessa forma priorizamos nesta breve abordagem os principais aspectos.

1.3- Princípios da OMC e as exceções à regra da cláusula da NMF

1.3.1- princípios da OMC

A base deste trabalho se relaciona precipuamente com as regras de livre comércio de bens e serviços, contudo, vale lembrar que os regimes apesar de fazerem parte de uma mesma fonte_ a OMC_, são distintos. Nesse sentido, a cláusula da NMF é um princípio da OMC, porém esta se coloca de uma forma distinta comparando-se os bens aos serviços e assim por diante, isto é, nos acordos sobre serviços existem algumas exceções das quais os países podem se esquivar da NMF e oferecer preferências aos prestadores de serviço. A cláusula da NMF é histórica e está diretamente relacionada com os conceitos de não discriminação e de não-protecionismo entre os Estados, sendo de crucial importância para o SMC. Nesse sentido, encontra-se no sítio da (OMC, Principles of the trading system, *online*) o conceito sobre a cláusula da NMF:

This principle is known as most-favoured-nation (MFN) treatment. It is so important that it is the first article of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which governs trade in goods. MFN is also a priority in the General Agreement on Trade in Services (GATS) (Article 2) and the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) (Article 4), although in each agreement the principle is handled slightly differently. Together, those three agreements cover all three main areas of trade handled by the WTO.

Nesse sentido a cláusula da NMF está inserida no Art. 1º, isto é, com base num tratado comercial o país que conceder uma tarifa preferencial a

determinado país, deverá estender o privilégio também aos demais que fazem parte do regime. Outro princípio basilar de não-discriminação é o do Tratamento Nacional, cuja idéia surge na questão de se dar um mesmo tratamento ao bem importado em relação ao bem nacional. O (MDIC, princípios, *online*) diz o seguinte sobre o Tratamento Nacional : “[...] o princípio do tratamento nacional impede o tratamento diferenciado de produtos nacionais e importados, quando o objetivo for discriminar o produto importado desfavorecendo a competição com o produto nacional”.

Vale lembrar que de acordo com o Art. III do GATT 1994, o Tratamento Nacional relaciona-se com o bem que já ingressou dentro da esfera nacional. Nesse sentido o bem incidirá normalmente nas tarifas e nas taxas e, apenas após sua entrada este deverá receber o mesmo tratamento do bem nacional. De acordo com (TIMM, p.131):

A regra do tratamento nacional se aplica à tributação interna impositiva a produtos importados (por exemplo, no Brasil, ICMS, IPI), mesmo se a cobrança ocorrer na internalização do produto, e a toda regulação interna que afete a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e uso dos produtos no âmbito interno do país (tais como normas fitossanitárias, requisitos técnicos etc.).

Ainda em relação ao tratamento nacional, é estabelecido no Art. III a questão dos “Like-products”, isto é, produtos similares. Nesse sentido o tratamento será igual a produtos que sejam similares ou substituíveis. Da mesma forma, não é permitido taxas exorbitantes de modo que o produto perca em sua competitividade. O Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE, Glossário, Produto Similar, *online*), traz uma breve explanação citando de forma sucinta um caso de tratamento nacional que envolve o Brasil. Dessa forma o ICONE. diz o seguinte:

Um produto similar (like product) possui características semelhantes ao produto com o qual é comparado, podendo substituí-lo. O termo like deve ser interpretado como similar ou idêntico, considerando-se a destinação final do produto, os gostos e hábitos dos consumidores, bem como suas propriedades e a qualidade. Muito embora os acordos da OMC não tragam um conceito preciso de produto similar, nem ofereçam elementos para caracterizá-lo, os casos julgados no GATT e na OMC já analisaram o assunto. No caso da gasolina, proposto por Brasil e Venezuela contra os Estados Unidos, o painel e o Órgão de Apelação entenderam que a gasolina brasileira e a venezuelana eram similares à norte-americana, pois tinham as mesmas características químicas e físicas, utilidade e

classificação tarifária. A gasolina norte-americana poderia, portanto, perfeitamente ser substituída pela importada. Dessa forma, a atitude dos EUA proibindo a gasolina do Brasil e da Venezuela causava discriminação entre produtos similares, desrespeitando, por isso, o princípio do tratamento nacional.

Note-se que a cláusula da NMF tem o cunho de tratar os bens e serviços externos de forma igualitária, dando o mesmo tratamento a todos os bens no seu âmbito externo, isto é, de um país em relação ao outro. De outra sorte o Tratamento Nacional tem o cunho de tratar de forma equânime o produto externo, seja de onde ele for, em relação ao seu próprio produto interno. Com efeito, vale ter esses conceitos claros pois eles podem confundir.

Aparte das normas basilares de não-discriminação, outras normas não menos importantes completam o rol dos princípios da OMC, são elas : “Freer trade: gradually, through negotiation; Predictability: through binding and transparency; Promoting fair competition; Encouraging development and economic reform” (OMC, Principles of the trading system, *online*). Nesse sentido, essas normas gerais guiam a atitude dos Estados para que o movimento de liberalização do comércio seja constante e transparente. Da mesma forma o sistema deve estimular o desenvolvimento por meio de incentivos a trocas comerciais através de uma igualdade não apenas teórica, mas também real. Nesse sentido, criou-se o SGP que será visto logo a frente.

1.3.2 - As Exceções à Regra da cláusula da NMF e o risco para o SMC causado pela real proliferação dos acordos regionais

Os princípios vistos acima fazem parte das regras gerais do SMC, isto é, todos os países devem ou deveriam seguir de forma a evitar o protecionismo. Porém, já no GATT 1947 existiam exceções a regra geral, nas quais os países poderiam usar como justificativa ao não cumprimento caso algum país reclamasse, seja por consultas, ou até mesmo por meio do OSC (Órgão de Solução de Controvérsias). Com a Rodada Uruguai a permanência das exceções continua em vigor. Consta-se no Art. XX do GATT 1994 as exceções gerais em que os países podem se esquivar do princípio da NMF. Além daquele artigo outros adicionam questões específicas que justificariam o não cumprimento da cláusula da NMF. (THORSTENSEN, 2001, p.34

e 35) sistematiza de uma forma muito didática e objetiva, quais seriam essas exceções. Ela expõe da seguinte forma:

(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);

(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).

Como visto, a lista de exceções do GATT 1994 apesar de estar de forma concisa, não é curta. Existem diversas formas de se esquivar da regra da NMF. Não pretendemos neste trabalho esmiuçar cada exceção, mas sim enfatizar primeiramente a questão da cláusula de habilitação “enabling clause” pois o Brasil e o MERCOSUL dependem diretamente desse *waiver*, e posteriormente a questão do Art. XXIV que permite que os países não sigam a cláusula da NMF, concedendo assim, tarifas preferenciais em prol de acordos regionais (entenda-se acordos regionais como

União Aduaneira “Custom Union” e zonas de livre comércio “PTA- Preferential Trade Agreements”.

A cláusula de Habilitação foi criada na Rodada Tóquio por demanda dos países em desenvolvimento que reivindicavam não apenas uma igualdade formal estabelecida pela cláusula da NMF, mas sim uma igualdade real que levasse em conta o subdesenvolvimento histórico dos países em desenvolvimento e, portanto, a real necessidade de um *waiver* para redução das tarifas no sentido de incentivar o desenvolvimento por meio do comércio. Nesse contexto criou-se o SGP (Sistema Geral de Preferências). A OMC (WTO, Work on special and differential provisions. Main legal provisions, *online*) discorre sobre o tema da seguinte forma:

The Enabling Clause officially called the “Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries”, was adopted under GATT in 1979 and enables developed members to give differential and more favorable treatment to developing countries. The Enabling Clause is the WTO legal basis for the Generalized System of Preferences (GSP). Under the GSP, developed countries offer non-reciprocal preferential treatment (such as zero or low duties on imports) to products originating in developing countries. Preference-giving countries unilaterally determine which countries and which products are included in their schemes. The Enabling Clause is also the legal basis for regional arrangements among developing countries and for the Global System of Trade Preferences (GSTP), under which a number of developing countries exchange trade concessions among themselves.

Além da exceção acima vista sobre a forma de Cláusula de Habilitação, há outra forma que nos interessa mais sob o problema em tela, nomeadamente a explosão dos acordos regionais e as implicações deste para as posições Brasileira e Mercosulina. Nesse contexto, têm-se com base no Art. XXIV do GATT 1994 e no Art. V do GATS a possibilidade de os países se esquivarem com base nas exceções gerais por meio de Acordos Regionais de comércio. Não obstante a formação desses acordos seja legalmente prevista, sua evolução pode estar ocorrendo como nova forma de protecionismo, fazendo com que os membros da OMC se desviem da regra essencial do multilateralismo, nomeadamente a não-discriminação. Só para se ter uma idéia da seriedade do tema, têm-se que basicamente todos os membros do SMC estão envolvidos em acordos regionais. Nakada (2002, p.13) cita o fenômeno como:

“Um dos problemas cruciais da OMC é a proliferação do regionalismo², o qual está sendo apontado como a principal causa que dificultará o desenvolvimento do sistema multilateral de comércio”. Além do mais, os países se sentem tímidos em denunciar os abusos dos acordos regionais dos demais países, criando a síndrome do telhado de vidro, isto é, nenhum membro do regime quer denunciar o outro com medo de ser também denunciado. Neste mesmo sentido o Diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida, esclarece o debate usando de uma linguagem clara e sucinta sobre o atual estágio da evolução do sistema, ele leciona o seguinte (ALMEIDA, 2005, p.01, *online*):

Uma questão recorrente nos debates sobre a evolução atual (e futura) do sistema multilateral de comércio é a de saber se a profusão de acordos bilaterais de comércio, tal como observada atualmente, representa uma ameaça ao multilateralismo. A resposta mais direta, e mais simples, poderia ser traduzida num sonoro sim. Sim, a profusão, uma verdadeira proliferação diriam alguns, de acordos bilaterais, ou minilaterais, de comércio constitui, de fato, uma ameaça ao sistema multilateral de comércio.³ A segunda observação que poderia ser feita, imediatamente, seria esta: não há nada a ser feito de imediato, pois esses acordos continuarão a se disseminar no futuro previsível.

Pretendeu-se neste primeiro capítulo estruturar o debate em que os Acordos Regionais se encontram, isto é, estes nascem no âmago de uma exceção do SMC. Nesse contexto o regime Multilateral _tanto em seu aspecto histórico como estrutural _é de essencial importância para localização do problema. Focaremos especificamente nos próximos capítulos nas questões que envolvem o debate Teórico para ao final analisarmos os resultados empíricos do fenômeno, estudando as estratégias de alguns países inclusive do Brasil, e sua estratégia em bloco com o MERCOSUL.

² O termo regionalismo é descrito no Dicionário de Política Comercial como “Ação dos governos para liberalizar ou facilitar o comércio em nível regional, por vezes através da Área de livre comércio ou a União Aduaneira.

CAPÍTULO 2- REGIONALISMO NO COMÉRCIO MUDIAL

2.1 –Acordos minilaterais e seu rápido crescimento

Em 1962, Bela Balassa lança a Teoria da Integração econômica. Para ele, haveriam cinco estágios em termos de grau de integração, sendo eles a (ALC) Área de Livre Comércio; (UA) União Aduaneira; (MC) Mercado Comum; União Econômica e Integração econômica Total (BALASSA,1961). Para os fins deste trabalho não seria eficiente passar com detalhes sobre cada estágio de integração, porém é interessante saber que eles foram de certa forma institucionalizados. Para o trabalho em questão, mister saber a distinção entre a área de livre comércio sendo a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre as partes do acordo, em que as partes continuam tendo o domínio sobre sua política de comércio exterior; e de outra sorte a União Aduaneira tendo as mesmas prerrogativas da ALC porém constituída de uma (TEC) Tarifa Externa Comum, induzindo os Estados partes a adotarem uma política de comércio exterior coordenada. Esse tema é de grande debate na literatura no sentido de se saber qual é a melhor opção: área de livre comércio versus União Aduaneira. O debate gira em torno de saber quais os reais ganhos para os países em específico o Brasil em promover uma UA, no caso o MERCOSUL. No caso deste, a TEC estava prevista para ser totalmente implementada em 2006. Não obstante a Área de Livre Comércio permita a negociação Unilateral dos Países, a opção pela União

Aduaneira tem se mostrado forte argumento no sentido de poder de barganha do bloco (KUME, 2005, *online*).

Esses conceitos são importantes na medida em que ambos, tanto a União Aduaneira, quanto a Área de Livre Comércio fazem parte do que se convencionou chamar na literatura de Acordos Regionais de Comércio ou acordos minilaterais. Nesse sentido, a OMC permite que os países ofereçam preferência regionais desde que se enquadrem em uma das duas modalidades, e estipula tão somente essas duas modalidades, não cobrindo, portanto, todas as etapas da evolução proposta por Balassa em seu clássico: “Teoria da Integração Econômica”. Cabe ressaltar que quando se fala em Acordos Regionais pode-se inferir que estes sejam entre vizinhos, pois como o próprio nome sugere, estes seriam acordados dentro de certa região, contudo, essa lógica tem mudado ao longo do tempo, pois, cada vez mais estes acordos são feitos entre países bem distantes, a exemplo do acordo regional baseado numa área de livre comércio entre Chile e o Japão.

Em seu aspecto histórico os acordos regionais ou minilaterais, em grande medida são relacionados com o fim da segunda guerra mundial e o interesse que os EUA tinham em que os Europeus formassem uma integração com base na identidade de valores e interesses, o que faria o contraponto às forças existentes.⁴ Sobre a evolução do regionalismo, este aconteceu simultaneamente em relação ao multilateralismo. Bhagwati comenta sobre as duas fases de impulsão, primeiramente pela propulsão dada pela CEE como pioneira dessa tendência, e posteriormente pela adesão dos EUA concluindo acordos regionais com as negociações iniciadas na década de 1980 e sua afirmação no início dos anos 1990 (Apud, NAKADA,2002, P.14) diz:

O fenômeno do regionalismo, ou os acordos de comércio, tomaram impulso em dois Períodos distintos. O primeiro ocorreu durante a década de 60, sendo seguida pela criação da Comunidade Econômica Européia em 1958. Entretanto, no final desta década, só a CEE e a Área de Livre Comércio da Europa (Efta _ *European Free Trade Área*) continuaram a funcionar como acordo de comércio regional [...] A segunda onda de regionalismo, na qual Bhagwati espera que dure por mais tempo, ocorreu durante a década de 80. A característica que distingue esta segunda onda de regionalismo e que aumentou a probabilidade de sua longevidade, tem

⁴ Maiores detalhes podem ser obtidos em : VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IPRI / Funag, 2002, cap. 01.)

sido a conversão dos EUA para a causa da integração, a princípio com o Acordo de Livre Comércio entre EUA e Canadá (*Canada-US Free Trade Agreement*), e subsequentemente através da criação do Nafta, proporcionando livre comércio entre EUA, Canadá e México .

Como visto, os acordos regionais possuem caráter excepcional dentro do regime do SMC e escapariam da já vista cláusula da NMF. Ocorre que hodiernamente, são raros os países que não fazem parte de regimes preferenciais. A questão do crescimento acelerado dos acordos de preferências comerciais no âmbito regional e a pouca clareza dos artigos que tratam do assunto levaram os Estados a concluir que uma série de abusos estaria ocorrendo por parte dos países membros do regime. Nesse sentido o tema do regionalismo foi posto novamente em pauta de discussão na Rodada Doha, mostrando sua importância e urgência em se estabelecerem critérios melhores de avaliação. Essas tentativas de melhor institucionalização do tema serão vistas mais adiante com o CARC, a decisão do OSC da OMC e como dito a inclusão desse tema no debate atual.

2.2 A Situação Legal do Regionalismo

2.2.1- O Art. XXIV do Acordo Geral e os Acordos Preferenciais

Viu-se de forma breve o histórico do regionalismo. Dessa forma observar-se-á como os países utilizaram-se de uma exceção do SMC para formar algo tão presente hoje em dia que é a proliferação de acordos regionais. Desse modo estudaremos a base legal de tal exceção que é o Art. XXIV do GATT e o Art. V do GATS, assim como a interpretação de tais artigos. Posteriormente estudaremos as formas tradicionais e não tradicionais, nomeadamente a questão econômica e política respectivamente como argumento dos Estados para fecharem Acordos Regionais. Por

hora, Nakada (2002, p.58) comenta sobre a questão legal:

A base legal sobre acordos regionais na OMC está contido no Art. XXIV do GATT 1994, entendimento sobre a interpretação do Art. XXIV fixado no Protocolo de Marraqueche e o Art. V do Acordo Geral sobre Serviços. Essas regulamentações fizeram com que a OMC sucedesse ao GATT nos exames da união aduaneira e área de livre comércio, que são uma importante exceção à cláusula da NMF. Assim sendo, a OMC monitorará se esses acordos regionais cumprem os requisitos para poderem ser considerados exceção ao tratamento da NMF. Basicamente, o objetivo da análise dessa investigação é fazer com que, ao ser aplicada a preferência regional e, surgindo discriminação comercial, o país-membro da OMC prejudicado possa requerer ajuste compensatório, e também fazer com que haja garantia de que efetivamente os países integrantes de um acordo regional implementem o livre comércio entre si.

Segundo o Art. XXIV, inciso 4 as partes contratantes do Acordo Geral reconhecem a vantagem de uma maior liberalização de comércio pelo desenvolvimento de uma maior integração entre as economias dos países, por meio de acordos voluntários entre as partes. As partes contratantes também reconhecem que o objetivo de uniões aduaneiras ou áreas de livre comércio deve ser o de facilitar o comércio entre as partes do acordo e não levantar barreiras ao comércio de outras partes contratantes.

De acordo com o artigo XXIV, inciso 5, a formação de uma união aduaneira ou de uma área de livre comércio, ou a adoção de um acordo de transição deve seguir regras específicas para que a exceção da formação de Acordos Regionais esteja de acordo com as regras da OMC, corroborando assim, para que este entre nas regras de exceção da cláusula da NMF. Vera Thorstensen cita os pré-requisitos para a formação desses acordos tanto no caso das Áreas de Livre Comércio como na União Aduaneira (THORSTENSEN, 2001, p. 239):

- Com relação a união aduaneira, os direitos e outros regulamentos sobre comércio impostos depois da criação da união, com relação ao comércio com as partes terceiras, não devem ser maiores ou mais restritivos, no total, do que a incidência geral dos direitos e regulamentos de comércio aplicáveis nos territórios das partes antes da formação da união;
- Com relação às áreas de livre comércio, os direitos e outros regulamentos de comércio mantidos por cada parte do acordo e aplicáveis depois da criação da área de livre comércio, com relação ao comércio com partes terceiras, não devem ser maiores ou mais restritivos do que os direitos e regulamentos de comércio correspondente em vigor nas partes antes da formação da área de livre comércio;

-O acordo de transição para a formação da união aduaneira ou área de livre comércio deve incluir um plano e um programa de formação dentro de uma duração de tempo razoável.

Nesse contexto, além das regras para a formulação desses acordos regionais mencionadas por Thorstensen, há ainda na definição de união aduaneira e de área de livre comércio contida no parágrafo 8 do Art. XXIV, a expressão “com relação a substancialmente todo o comércio”. Este artigo trata dos limites mínimos em que os Estados devem se enquadrar para usufruírem dos benefícios de melhores tarifas preferenciais, ou seja, os países partes de uma zona de livre comércio ou de uma União Aduaneira deverão cobrir boa parte de seus produtos sob a concorrência interna do bloco e/ou em relação aos países que usufruem da preferência. A idéia desta regra foi pensada inicialmente como uma forma de liberalização do comércio, isto é, a prerrogativa para preferências tarifárias seria abrir seu mercado interno a competição e liberalização comercial regional. A literatura é vasta em discussões sobre qual seria o melhor critério para avaliar o que seria “substancialmente todo o comércio”, seria ele baseado na quantidade ou na qualidade dos setores envolvidos?. Como ressalta Tatiana Prazeres (PRAZERES, 2007,p.185):

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.

Com efeito, tanto a dimensão quantitativa, quanto a qualitativa devem envolver algo considerado substancial para o comércio dos países envolvidos nos Acordo Regionais. A Europa tem demonstrado claras preferências em relação ao critério qualitativo, apesar de a Agricultura ainda não ser coberta pelas tarifas preferenciais da CE com outros países. Não seria a Agricultura parte qualitativa de um acordo regional?. A autora Vera Thorstensen cita o disparate (2001, p.246):

O grande defensor de uma abordagem qualitativa é a CE que, de forma consistente, tem excluído o setor agrícola de seus acordos regionais com países fora da CE, para evitar as interferências com a PAC- Política

Agrícola Comum. A pergunta que se faz é se a exclusão do setor agrícola pode permitir que um acordo possa ser considerado como dentro de conceito de parte substancial do comércio.

Como será visto mais a frente nesta monografia, a questão de saber se o setor agrícola é ou não indispensável para qualquer acordo regional é de extrema importância para o Brasil. Em outras palavras, é público e notório que qualquer acordo negociado pelo Brasil que não envolva a Agricultura estaria afrontando este preceito do SMC que diz que para que haja um acordo regional os países envolvidos deverão cobrir “*substantially all the trade*”, isto se deve ao fato que de acordo com as vantagens comparativas o setor agrícola seria muito importante para o Brasil e para o MERCOSUL. Com efeito, parece que para a CE o entendimento não seria necessariamente o mesmo, pois eles continuam negociando acordos regionais sem dispor seu mercado aos produtos agrícolas dos países partes dos acordos.

Sobre o prazo, foi estabelecido um limite de dez anos para que os acordos interinos passem efetivamente para um livre comércio, tal medida foi estabelecida pois o texto em muitas expressões se mostrava obscuro, exemplo disso é o inciso 7º que usa a expressão “dentro de um Período razoável de tempo”. A necessidade de uma melhor regulamentação em relação ao limite do tempo é necessária no sentido de impedir os países de fecharem acordos de preferências tarifárias e não cumprirem com os pré-requisitos, para tanto, cometendo dessa forma, abusos à exceção da cláusula da NMF permanecendo assim um longo período de tempo usufruindo dos benefícios, sem contudo, cumprir com os pré-requisitos. Outra questão que necessitou de interpretação sobre o Art. XXIV é a base tarifária em que os Estados se basearão para fechar um Acordo Regional, nesse sentido qual tarifa seria aplicada, a menor? A maior? , Enfim, restou-se que a media utilizada será a ponderada com base nos três últimos anos. Nesse contexto (Fantinel, 2005, p.07, *online*)

No que se refere à incidência geral das taxas e outros regulamentos sobre o comércio aplicáveis antes da formação de uma união aduaneira, esta devera basear-se em um exame global da média ponderada das tarifas e taxas alfandegárias cobradas. Definiu-se que o Secretariado responsabilizar-se-á por computar a média ponderada conforme a metodologia adotada na Rodada Doha. No que tange ao “prazo razoável de tempo” estabeleceu-se que só deve exceder-se de dez anos em casos excepcionais, ou seja, nos casos em que dez anos mostrarem-se insuficientes aos membros.

2.2.2 Art. V do GATS e outras formas de acordos preferenciais

Assim como o Art. XXIV do GATT, o Art. V do GATS prevê a exceção a cláusula da NMF desde que cumpra com a não discriminação na cobertura setorial substancial, em número de setores, volume de comércio afetado e modos de fornecimento eliminando medidas discriminatórias. Na sua formulação o Art. V se parece muito com o Art. XXIV sendo uma forma de exceção a cláusula da NMF.

A exceção ao acordo sobre comércio de serviços segundo Nakada (2002, p.65) estabeleceu dois requisitos para evitar que sejam firmados acordos regionais que eliminem indevidamente o comércio proveniente de terceiros países. São os seguintes:

- a) o acordo regional deverá eliminar grande parte das barreiras para o comércio intra-área, devendo ser objeto da lista especial de exceção;
- b) o nível da tarifa existente para terceiros países antes da formação de acordo regional, não deverá ser elevado com sua formação.

Outra forma de acordos regionais é o conhecido como “não-recíprocos”, isto é, aqueles que são dados de forma unilateral pelos Estados. Esta forma de discriminação a regra da NMF foi vista de forma geral no tópico 1.3.1 como *waiver* conhecido como SGP, no primeiro capítulo deste trabalho. Trata-se basicamente de um instituto criado na forma de cláusula de habilitação que serve como um *waiver* podendo ser outorgado pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, ou destes para outros países em desenvolvimento.

Ademais de todas as exceções gerais sobre a concessão de preferências tarifárias vistas anteriormente, existe uma que permite a concessão de preferências não-recíprocas. Esta permissão deverá passar pelo critério de votação, sendo esta feita por voto de $\frac{3}{4}$ dos membros da OMC. Como visto no primeiro capítulo, esta também é uma forma que o regime encontrou para que alguns Estados possam se esquivar da regras geral. Nesse caso em específico essas ofertas não recíprocas oferecidas por meio de votação em sua maioria são oferecidos a países muito pobres.

2.3- Estudos Econômicos e Políticos sobre o Regionalismo

Para se entender com clareza as formas com que os Estados calculam os benefícios e malefícios da formação de blocos, mister a análise de desvio e criação de comércio. Nesse contexto, muitas vezes os países formam Acordos Regionais assim como parcerias estratégicas de liberalização comercial para por exemplo ganhar apoio político dentro de outras arenas, trata-se isto de uma forma não tradicional (PEREIRA, 2008, *online*). No aspecto econômico, para a teoria clássica o livre comércio estaria diretamente relacionado ao crescimento econômico. Nesse sentido a exceção ao regionalismo vista anteriormente seria uma forma do SMC estimular o avanço econômico regionalmente, para que os países pudessem sentir os benefícios da liberalização. Nesse sentido os conceitos de David Ricardo e Jacob Viner foram incorporados ao debate para justificar as vantagens comparativas e criação e desvio de comércio respectivamente.

Para a teoria clássica a liberalização comercial permitiria aos países exportar bens e serviços produzidos do âmbito interno com mais eficiência e importariam bens e serviços obtidos com menor eficiência, estimulando assim a especialização dos países de forma a levar em conta suas vantagens comparativas. A especialização geraria aumento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente o aumento da renda e do bem-estar. Nesse sentido a produção ineficiente será substituída pela mais eficiente de acordo com as especialidades de cada país dentro de cada bloco. Contudo, poderá ocorrer desvio de comércio caso o consumidor troque o produtor mais eficiente pelo menos eficiente que esteja recebendo tratamento preferencial intra-bloco⁵. (VINER, 1950)

Existem duas teorias para a análise econômica da Integração Regional, uma relacionada ao seu efeito estático e outra em relação ao seu efeito dinâmico. Anteriormente a Viner havia um consenso na literatura de que o livre comércio era sempre benéfico e, conseqüentemente a integração seria também sempre benéfica, já que estimulava a competição e a liberalização. Nesse sentido, com Viner surge a

⁵ Para melhor compreensão do tem indica-se aqui um artigo extremamente objetivo e que cobre todo este aspecto do Multilateralismo e Regionalismo baseado nas teorias econômicas. Neste artigo aborda-se também as questões da estratégia sul sul . Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/1285>> . Acesso em 05 de Marco 2011.

teoria do efeito estático da integração sendo criados os conceitos de criação e desvio de comércio. Dessa forma para saber se um bloco incorre em criação ou desvio de comércio dependerá do resultado líquido da criação de comércio reduzindo-se o que for desvio. Nesse contexto Crispim (2002, p.8 e 9, *online*):

A primeira vertente da teoria da integração possui seu maior expoente em Jacob Viner, que na década de 1950 questionou o consenso favorável ao estabelecimento das uniões aduaneiras em sua obra *The customs union issue*. De acordo com Viner a viabilidade da integração entre países poderia ser ditada pelos efeitos que a criação do comércio e o desvio do comércio causariam sobre o bem estar social. Considera-se criação do comércio os efeitos gerados sobre o volume de transações entre os países em integração e desvio de comércio aquilo que impede que tais transações ocorram com países terceiros. Viner assinala que nos casos em que o processo de integração se dê entre economias que possuem desenvolvimento setorial semelhante, a produção tenderá a se concentrar nas firmas que produzem a custos menores. Se as economias protegidas possuem setores desenvolvidos diferenciados maiores serão os desvios de comércio e por conseguinte, maior será o benefício global.

Nesse sentido Viner estudou esses conceitos baseado em 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.

Neste contexto surge posteriormente a teoria veneriana, a teoria do efeito dinâmico da integração ou Nova Teoria de Comércio (Frankel, J. 1998) que diz que a forma convencional de se avaliar os impactos econômicos dos acordos preferenciais parte de pressupostos pouco realistas por terem considerado apenas o efeito estático. Nesse sentido o efeito dinâmico deveria considerar questões como ganhos de escala, maior concorrência e estímulo a investimento. Questões como a melhora da posição estratégica dos blocos entrariam no debate, pois mesmo que todos os países do mesmo bloco possuam as mesmas especialidades, isso não seria, necessariamente, fator para ser considerado desvio de comércio. Note-se que nessa perspectiva, possivelmente o MERCOSUL estaria enquadrado neste exemplo tendo em vista que todos os países envolvidos neste bloco possuem grande prospecção para a competitividade na área agrícola. Com efeito, Nakada (2002,p.77) leciona as forma em que os países ganham com o efeito dinâmico, chegando inclusive a conclusões,

ele diz o seguinte sobre o efeito dinâmico:

Ganho de produtividade com a economia de escala é a diminuição dos preços dos produtos com a efetivação da economia de escala a longo prazo. A economia de escala se relaciona diretamente com o tamanho do mercado. Assim sendo, com a criação da União Aduaneira, as empresas aumentarão a produção, permitindo a diminuição dos custos do produto, sendo que havendo um ambiente competitivo, os consumidores terão acesso a produtos mais baratos. Com a baixa dos preços, aumentará a demanda tanto interna como externa, propiciando maiores investimentos, contribuindo para aumentar o nível de desenvolvimento econômico da região; Aumento a concorrência entre as empresas com a eliminação das tarifas alfandegárias, empresas nacionais terão que começar a competir com as empresas dos países-membros no mercado interno, forçando o aumento da eficiência produtiva e administrativa, proporcionando maior benefício aos consumidores [...] (A conclusão seria)⁶ o efeito dinâmico da integração econômica é positivo considerando a União Aduaneira como um todo; os prejuízos oriundos do efeito do desvio do comércio num determinado países membro são grandemente compensados pelo efeito dinâmico.

Como visto, se os produtores mais eficientes de todos os bens estiverem dentro do bloco, nunca haverá desvio de comércio. Contudo, se um produtor menos eficiente de dado produto estiver dentro do bloco, aquele será favorecido pois os consumidores tenderão a consumir o produto menos eficiente devido ao baixo preço do produto em consequência das preferências tarifárias, gerando assim o desvio. Não obstante essas suposições o fato é que os Acordos Regionais geram concorrência , aumentando a produtividade e competitividade. Nesse sentido, a melhor opção seria o livre comércio mundial, porém como isso não é possível, a literatura indica os Acordos regionais como sendo a “Second Best Option” dentro da perspectiva econômica. (PRAZERES, 2007, p.88) diz o seguinte:

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.

No plano político, quatro elementos são apontados pela literatura como sendo os principais causadores dessa tendência em relação a proliferação dos

⁶ “Grifo nosso”

Acordos Regionais nos anos 1990. Primeiramente o fim da guerra fria e as alterações na configuração da geopolítica mundial. Segundo, o Ato único europeu em 1987 que incentivou acordos regionais em outras partes do mundo, nesse contexto, havia a possibilidade de que os Europeus não fossem avançar no plano multilateral servindo de estímulo para que os outros países buscassem suas próprias parcerias (O fenômeno é conhecido como “*Fortress Europe*” Fortaleza Europa, relacionado com a ascensão desse grande bloco europeu). O terceiro elemento estaria relacionado a mudança do comportamento norte-americano que anteriormente era defensor inequívoco do multilateralismo, e agora, oferece menor resistência ao regionalismo, inclusive fechando um acordo com Canadá e México baseado em uma área de livre comércio. O quarto elemento está relacionado ao fracasso em se concluir a Rodada Uruguai, que na época não mostrava nenhum sinal de sucesso. Os países imaginavam que o fim do multilateralismo podia ocorrer, portanto, avançar em acordos regionais era a atitude mais prudente que eles poderiam tomar.⁷ Dentre esses vários fatores, citaremos na literatura os dois que possivelmente causaram maior efeito nessa mudança paradigmática no quadro do SMC. Nesse sentido, para Bhagwati, primeiramente seria a mudança de posição dos EUA, sendo estes a maior potência mundial e influenciando nas posições políticas e conseqüentemente econômicas dos países, (Bhagwati, 1995, p. 29) Para ele:

(...) The conversion of the United States is of major significance. As the key defender of multilateralism through the postwar years, its decision now to travel the regional route (in the geographical *and* the preferential senses simultaneously) tilts the balance of forces at the margin away from multilateralism to regionalism. This shift has taken place in the context of an anti-multilateralist ethos that has reflected alternative but nonetheless eventually reinforcing views.

Outro tema político de grande importância para a propagação de acordos regionais é a questão do “Follow the Leader strategy ” colocado sobremaneira pela

⁷ Para maiores detalhes sobre esse assunto, existe uma vasta literatura que comenta com detalhes esses fatores, citamos: SAMPSON, Gary. Compatibility of regional and multilateral trading systems: reforming the WTO process. *AEA Papers and Proceedings*, v. 86, n. 02, May 1996; 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; 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.

formação da Comunidade Européia e sua expansão. Os países com receio de serem marginalizados do sistema aderem a esquemas de acordos, como ressalta Damro (Apud, PRAZERES, 2007, p.250): “states will enter into RTAs because they fear being left out, or marginalized, from important international economic and political developments”

Ao final da segunda etapa deste trabalho, têm-se claro que os Acordos Regionais vem evoluindo juntamente com o SMC deste a criação deste. Contudo, após a Rodada Uruguai houve uma real proliferação dessas chamados acordos de terceira geração. Não obstante a formação desses acordos seja prevista legalmente, como visto, por meio do Art. XXIX do GATT e Art. V do GATS, sua utilização pode estar sendo utilizada hodiernamente com fins protecionistas e nacionalistas. Nesse sentido o regime buscou regulamentar melhor essas regras sobre os Acordos Regionais de comércio por meio do CARC e do OSC. Estes e outros elementos do debate serão, portanto, analisados no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3- REGIONALISMO VS. MULTILATERALISMO: A análise feita pelo CARC e pelo OSC referente a interpretação dos acordos regionais

3.1-Comitê de Acordos Regionais de Comércio (CARC) e as questões sistêmicas.

O CARC é a forma atual de se verificar a compatibilidade dos acordos regionais ao SMC. Devido a grande proliferação dos chamados Acordos Regionais, sobretudo, após a instauração da OMC, surgiu a necessidade de se criar um comitê para análise do tema do regionalismo, assim como outros temas correlatos como as questões sistêmicas. Nesse sentido até a Rodada Uruguai esses exames eram realizados por grupos de trabalho individuais do GATT. Hodiernamente o processo de exame inicia-se com a notificação do acordo junto a OMC. A informação é repassada para os membros que podem dirigir questões escritas, podendo as partes responder de forma escrita também. Os acordos que estão sob o guarda-chuva do Art. XXIV são notificados ao Conselho para o Comércio de Bens. Os acordos segundo a Cláusula de Habilitação são dirigidos ao Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento e os referentes ao Art. V sob Serviços são notificados ao Conselho sobre Comércio e Serviços. Todavia nenhum acordo foi finalizado.(THORSTENSEN, 2005, p.217 ss)

O Comitê de Acordos Regionais de Comércio (CARC) tem como função receber a solicitação dos acordos regionais e elaborar relatório final sobre o mesmo encaminhando-o ao conselho sobre comércio de bens, serviços ou comitê e desenvolvimento, conforme o caso. Outra importante função é analisar as questões sistêmicas sobre a interpretação do Art. XXIV do acordo geral, do entendimento do Art. V do GATS tentando chegar em um acordo consensual com os Estados. Devido exatamente ao CARC a real explosão de Acordos Regionais não se encontra em

piores circunstâncias. Os esforços do CARC para melhorar os procedimentos de exame impediram a estagnação do Regime mesmo com a multiplicação das notificações destes Acordos. (DOMINGUES, 2008, p.1 a 39, *online*).

Sobre as questões sistêmicas, a própria alcunha é auto-explicativa, isto é, essas questões são extremamente complexas e de difícil explanação. Envolvem aspectos em grande medida relacionados a interpretações jurídicas e relatórios baseados em indicadores bastante sofisticados. Nesse sentido em 2002 o grupo de negociações de regras da OMC propôs uma sistematização dos principais aspectos envolvidos nas discussões sobre os acordos regionais de comércio. A urgência dessas diretrizes surge da dificuldade do CARC em estabelecer critério de avaliação. Outra questão refere-se ao fato de que quando o acordo regional é sinalizado ao CARC, ele geralmente já se encontra em estágio bem avançado internamente. O resultado dessas negociações teve como objetivo a elaboração de um documento com essas chamadas questões sistêmicas, enfatizando os pontos nevrálgicos que impedem uma maior clareza sobre os critérios para se formular um acordo regional de comércio, nesse sentido Vera Thorstensen (2005, p.219), dispõe os principais pontos apontados pelo relatório da seguinte forma:

- a) Transparência
- b) Mecanismo de Supervisão Multilateral
- c) Relação entre Regras dos ARCs com as da OMC
- d) Interdependência das regras específicas dos ARCs
- e) Interpretação das expressões específicas do artigo XXIV do GATT
- f) Interpretação das expressões específicas do artigo V do GATS
- g) Regionalismo e Multilateralismo

Embora a tentativa de se destacarem os principais pontos que envolvem a questão dos acordos regionais, o fato é que o CARC não tem desenvolvido seu papel de solucionador dessas questões ditas sistêmicas configurando este em um grande insucesso. Nesse sentido o papel do CARC de instituição responsável por constranger os pares a não fazerem acordos regionais que estejam em desacordo com o regime não tem sido eficiente. nesse contexto todos os membros acabam se envolvendo em acordos preferenciais cada um visando o seu próprio interesse, ademais, ainda que hajam problemas crônicos pelo fato do CARC ser ou não eficiente, o fato é que, este ainda é o órgão que obtêm a legitimidade para decidir a respeito da compatibilidade desses acordos com o SMC. Nesse sentido, o MERCOSUL tenta se enquadrar dentro das prerrogativas estabelecidas pelo CARC

para obter deste a aprovação. Além do mais, o CARC dentro de suas funções objetiva a liberalização e conseqüentemente tem exercido força de pressão relativamente importante para que a UE diminua os subsídios a agricultura, neste sentido (SANTOS, 2008, p.16, *online*):

Os trabalhos do Comitê são de grande importância para os membros do MERCOSUL, já que analisa a compatibilidade do bloco com as regras do GATT/OMC e também por suas discussões sobre outros temas, principalmente com a União Européia (UE) devido ao interesse em excluir de seus acordos bilaterais a importação de produtos agrícolas. O Comitê está negociando com a UE para que isso não ocorra. Devido as suas negociações com o NAFTA e com a União Européia é que MERCOSUL tem interesse pelo assunto, já que grande parte de sua exportação é de produtos agrícolas.

Nesse contexto, dentro das questões estabelecidas pelo relatório supra citado, uma delas é de especial atenção para o trabalho hora exposto. Trata-se da questão sistêmica que coloca o Regionalismo frente ao Multilateralismo. Nesse sentido trataremos essa questão em específico.

3.2 Regionalismo e Multilateralismo - Uma questão Sistêmica

O Regionalismo e o Multilateralismo fazem parte das questões sistêmicas vistas anteriormente. Com efeito, o tema é de tal relevância que foi novamente incluído nos assuntos a serem debatidos na Rodada Doha. Nesse sentido, em relação a idéia central de liberalização comercial instituída no pós-guerra, têm-se que tanto o multilateralismo quanto o regionalismo são complementares para a execução do livre comércio pois ambos estimulam trocas comerciais. Contudo, existe na literatura forte contra-argumento em relação ao protecionismo exercido por esses acordos regionais. Abordaremos, portanto, ambas as teses discutidas pela literatura.

Nesse sentido, há na literatura especializada um debate que por algum tempo estava no plano Teórico, dos antagonismos e complementaridades dos PTA (Preferential Trade Agreements) frente ao Multilateralismo. Com efeito surgiram as expressões *building blocks* ou *stumbling blocks*, no sentido de complementaridade e antagonismo respectivamente. A literatura busca analisar se os Acordos Regionais tem concorrido para a liberalização do comércio mundial, objetivo este inicial da exceção do Art. XXIV sendo este portanto *building blocks*, ou se estariam esses

blocos gerando mais protecionismo com ofertas preferências e exacerbação dos nacionalismo, servindo este blocos de *stumbling blocks* em relação ao comércio mundial. Não obstante a análise Teórica, novos estudos foram feitos, usando econometria, análise gráfica e indicadores. Nesse estudo Baldwin detalha o seguinte (2007, p.01, *online*) :

Until recently, much of the discussion was at the purely theoretical level – the so-called stumbling bloc or building bloc debate (see the survey by Panagariya 1999 or the new book by Jagdish Bhagwati 2008). In this debate, trade blocs are stumbling blocks if they prevent or slow multilateral tariff cutting, while they are building blocs if they accelerate or at least do not hinder multilateralism. Numerous mechanisms have been presented to suggest that one or the other position is feasible/likely. These include Reizman (1985), Kennan and Reizman (1990), Krishna (1998), Freund (2000), Limão (2006), and Levy (1997). [...] These empirical studies aim directly at the stumbling/building bloc issue by measuring the MFN tariff cutting in products with and without preferences. This difference-in-difference strategy combines policy relevance with econometric sensibility. The approach, however, focuses on only part of the picture. It does not precisely get at the larger debate – the question of whether regionalism has or will harm the global trade system.

Com efeito, alguns autores explicam a existência das duas correntes e outros se põem a favor de determinado pensamento. Não pretendemos aqui seguir nenhuma corrente embora mister se faz mencionarmos a colocação pontual de um acadêmico que se encontra a longa data na área. Nesse sentido Blackhurst (apud, PRAZERES,1993,P.409) explica sobre a possibilidade do regionalismo estar sendo utilizado como forma atual de protecionismo. Ele leciona:

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 liberalismo. 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.

Essa discussão sobre a proliferação dos Acordos Regionais é relativamente antiga. Todos os livros e trabalhos consultados remetem como visto

acima aos dados oferecidos pela própria OMC. Nesse sentido, o estudo do tema se torna extremamente prazeroso no sentido de que as previsões feitas pelos especialistas podem ser verificadas no seu avanço. Na questão por exemplo da multiplicação dos acordos regionais e as preferências dos Estados em relação a esses Têm-se em (THORSTENSEN, 2005, p.231) que quando a autora escreveu seu livro, indicava-se a proliferação dos acordos regionais e oferecia os dados da época, são eles:

Em maio de 2004, o número de acordos notificados ao GATT/OMC era de 208, sendo 12 notificações de acessão e 196 de novos ARCs. Das 208 notificações, registram-se 155 sob o artigo XXIV, 19 sob a Cláusula de Habilitação (incluindo o MERCOSUL) e 34 sob o artigo V do GATS. [...] Ainda relacionado ao total de 208 notificações, 15 estão classificados como Uniões Alfandegárias (incluindo o MERCOSUL) ou acessões, 142 como áreas de livre comércio ou acessões, 34 como acordos de serviço ou acessões e as demais 17 como arranjos preferenciais.

Ao compararmos os dados apresentados por Vera com os vistos hodiernamente no próprio sítio da OMC ,verifica-se que a tendência apresentada foi, de fato , confirmada. Os acordos preferências que eram da ordem de 208 em 2004, pularam para 474, isto é, os acordos mais que dobraram durante esse período de menos de uma década. Nesse sentido apresentamos os dados em sua íntegra (WTO, *Regional trade agreements, online*) :

Regional Trade Agreements (RTAs) have become a very prominent feature of the Multilateral Trading System (MTS). The surge in RTAs has continued unabated since the early 1990s. As of 31 July 2010, some 474 RTAs, counting goods and services notifications separately, have been notified to the GATT/WTO. Of these, 351 RTAs were notified under Article XXIV of the GATT 1947 or GATT 1994; 31 under the Enabling Clause; and 92 under Article V of the GATS. At that same date, 283 agreements were in force.

Outra tendência, porém esta continua em grande medida a mesma ao longo da evolução dos (Acordos Regionais/PTA) foi a questão da proporcionalidade de acordos de Áreas de Livre Comércio em relação aos de Uniões aduaneiras. Em 2003 dentro dos Acordos Regionais, 80% eram representados por Áreas de Livre Comércio, sendo que 90% eram de acordos de preferencias bilaterais. Como visto hodiernamente na citação acima, esta preferência por formação de áreas de livre comércio em contraste as Uniões Aduaneiras tem prevalecido, isto é, desde as

antigas análises, a proporção tem se mantido a mesma com uma forte preferência por áreas de livre comércio em contraposição a Uniões Aduaneiras (esta última inclusive opção do Brasil, tendo em vista o Mercosul). Isso demonstra a forte preferência pelos acordos preferenciais mais rasos e que fogem da política exigida pelas Uniões Aduaneiras, nomeadamente a exigência de uma TEC (Tarifa Externa Comum). Hoje em dia, as áreas de livre comércio ocupam uma proporção ainda maior que a de 2007, cita-se (WTO, Regional trade agreements, *online*):

The overall number of RTAs in force has been increasingly steadily, a trend likely to be strengthened by the many RTAs currently under negotiations. Of these RTAs, Free Trade Agreements (FTAs) and partial scope agreements account for 90%, while customs unions account for 10 %.

O tema é de grande relevância para o Brasil, pois essa escolha remete a ganhos de bem-estar da população e preferências na sua atuação internacional. Nesse sentido, os Estados podem dar maior ênfase em uma abordagem estratégica mais unilateralista, regional unilateralista ou precipuamente multilateral dependendo de sua capacidade de circular em todos os modelos ao mesmo tempo. Teoricamente quando um Estado faz parte de uma União Aduaneira, este estaria preso para negociar apenas em bloco, pois não há como estabelecer duas TECs ao mesmo tempo. Supõe-se baseado nos indicadores dados acima pela própria OMC que esta seja exatamente a causa da preferência dos países pela zonas de livre comércio, pois esta forma de acordo regional deixaria os países mais livres para estabelecer suas próprias parcerias, o que não é possível em uma União Aduaneira. Para Jagdish Bagwatti haveria uma solução para o problema. Sua argumentação é basicamente a de que os grandes causadores do problema atual são as áreas de livre comércio, pois estas gerariam um emaranhado extremamente complexo de acordos preferenciais, o que causaria o desvio de comércio. Este tema será visto juntamente com a posição Brasileira, por hora, vale citar o pensamento de Jagdish N. Bhagwati (Apud ,NAKADA, p. 71):

Talvez o maior problema da atualidade é que a área de livre comércio seja expandida entre países que mantêm elevadas barreiras comerciais, acarretando prejuízos como o efeito do desvio de comércio para os países-membros da OMC. A solução para esse problema é dar maior harmonia entre o regionalismo com o sistema multilateral, e os países integrantes dos acordos regionais fazer concessões tarifárias aos demais países

membros da OMC. No aspecto legal, deveria fazer correções no Art. XXIV para que elimine a área de livre comércio que mantém barreiras tarifárias geradoras de desvio de comércio, admitindo apenas a união aduaneira e o mercado comum que introduzem a tarifa externa comum (TEC), sendo que condicionam a (TEC) para que, em cada produto, seja adotado a menor tarifa alfandegária dentre os países-membros.

3.3-A Posição do SSC (Sistema de Solução de Controvérsias) da OMC referente ao tema dos Acordos Regionais

Algo elementar nos dias de hoje, é o aspecto anacrônico de várias regras do SMC, nesse sentido normas com mais de 60 anos de idade norteiam a estratégia dos países e são utilizadas como justificativa para expandir o comércio baseados nessas regras. Cabe aos países que se sentirem desfavorecidos por medidas que são contrárias as regras, entrarem com um pedido para que o OSC decida o litígio. Nesse sentido, como as regras da OMC são muitas vezes ambíguas, são exatamente as decisões dos juízes é que norteiam os países dentro do regime. Nesse contexto, a partir dessas decisões formam-se jurisprudência que começam a virar uma “quase-leis”, servindo de parâmetro para os Estados. Nesse sentido foi perguntado A Vera (THORSTENSEN, OMC e o comércio internacional, 2010, entrevista *online*) o seguinte em entrevista ao valor econômico: Valor: Ou seja, um grupo de juízes está fazendo regras, enquanto os governos brigam?. Ela responde dizendo:

Vera: Veja, os panelistas e o Órgão de Apelação têm obrigação de solucionar os conflitos comerciais que são a eles apresentados pelos países. E devem fazer isso com base nos acordos existentes que tem 700 páginas e outras 10 mil páginas de listas de compromisso de liberalização dos países. Como a OMC toma decisão por consenso, a linguagem de suas regras é muito pouco clara, é a famosa ambiguidade construtiva para se fechar negociações. Então, um país interpreta uma regra de um jeito e o outro o contrário. E isso é resolvido pelo Órgão de Solução de Controvérsias. Para manter a previsibilidade do sistema, os membros da OMC esperam que a próxima decisão utilize a interpretação anterior. É o peso da jurisprudência que tem papel fundamental. De fato, discute-se no mundo acadêmico a que ponto o ativismo do Órgão de Apelação está

assumindo a posição dos negociadores dos países. E com o impasse da Rodada Doha, são esses juízes que estão atualizando na prática as regras da OMC.

De fato, a instituição do OSC foi um grande avanço para o SMC. Com efeito vale lembrar que ele não é fruto originário do GATT 1947, isto é, na época não existia o recurso a nenhum tipo de tribunal e as partes que tinham reclamações recorriam a solução diplomática e aos grupos de trabalho. Não obstante o SSC não existisse inicialmente, sua necessidade sempre foi iminente, nesse sentido já na Rodada Tóquio um entendimento sobre solução de controvérsias é criado modificando a prática até então adotada, a questão que ainda bloqueava a sua ação agora era relacionada a necessidade de um consenso positivo, isto é, anteriormente, o país reclamado poderia bloquear a instalação do painel já que para que alguma questão prosseguisse até mesmo o país indagado deveria concordar com a reclamação, o que geralmente não ocorria.

Com o surgimento da Rodada Uruguai em 1986, haviam dois grupos, o primeiro preferia que a estrutura do SSC fosse baseada em negociações, o segundo preferia uma abordagem mais baseada em regras (*rule oriented*). Nesse contexto a segunda corrente é a que sai vencedora sendo o principal avanço do sistema o estabelecimento do “consenso reverso”, ou seja, agora para interromper uma demanda, até mesmo o Estado reclamante deveria desistir da demanda gerando o chamado consenso negativo. Não obstante o novo sistema tenha facilitado o recurso ao sistema judicial com a instauração desse novo procedimento, prevê-se, contudo, como instância obrigatória, as consultas entre os Membros envolvidos na controvérsia. Ainda dentro das possibilidade de solução pacífica de controvérsias estão o recurso aos bons-ofícios, a conciliação e a mediação. Podem ainda os Estado optarem pela arbitragem e caso sigam o procedimento de recurso aos painéis, o Estado que não concordar com o decidido pode ainda recorrer ao OAp (Órgão de Apelação). Cabe lembrar que antes de tudo, o objetivo do ESC é eliminar medidas atentatórias às regras do livre comércio e garantir que Estados que viram seus direitos infringidos de acordo com as regras da OMC sejam compensados por

eventual responsabilidade internacional. (Barral, 2007, p.17 a 27)⁸.

Não obstante seja de crucial importância entendermos tanto o histórico como a evolução do SSC e outras questões, para os fins deste trabalho seria demasiado específico recorrer a detalhes de tal regime e sua importância para o SMC. Nesse sentido a composição do regime, os prazos, os procedimentos como consultas e estabelecimentos de painéis e a parte Administrativa serão deixadas de lado e dar-se-á ênfase apenas nas decisões de tal órgão que são de relativa importância para o tema estudado. Nesse sentido, após termos visto um breve apanhado sobre sua posição dentro do regime de comércio internacional, mister se faz focarmos nos aspectos que envolvem o debate para o trabalho em questão, nomeadamente a posição do OSC frente ao Art. XXIV do GATT e a posição daquele órgão em relação ao regionalismo frente ao multilateralismo. Outra questão de relevância também é a possibilidade do fórum shopping e o órgão de solução de controvérsias dentro do acordo MERCOSUL-UE.

Como visto neste trabalho, houve uma explosão de acordos regionais de comércio, neste sentido dentro da normativa desses acordos criou-se diferentes SSC, portanto, quando surge alguma controvérsia criasse a questão de qual foro seria competente para julgar determinado pedido. O caso clássico apontado pela literatura é dos EUA VS. México- caso “ *Mexico – Soft Drinks*” em que os EUA não apontaram painelistas e entraram com o pedido diretamente no OSC da OMC. O México argumentou que tal controvérsia deveria ser discutida em âmbito regional já que ocorreu naquele ambiente, porém o OSC retrucou dizendo que a eles cabe julgar qualquer contenta oferecida naquele foro. Nesse contexto criou-se o precedente para a questão do “*overlaps*” onde dada controvérsia pode ser oferecida em vários OSCs, podendo a causa começar em sede do órgão multilateral, regional etc. De acordo com Marceau (Apud, SANTOS, 2009,P.243, *online*) esses “*overlaps*” ou sobreposições seriam conceituados da seguinte forma:

“Sobreposições e conflitos de jurisdição em soluções de controvérsias podem ser definidos como situações onde a mesma controvérsia ou os

⁸ Como ressaltado por Vera Thorstensen 2001, p.371 o fato relevante apos a Rodada Uruguai é que agora ela possuiria dentes no sentido de que agora ela teria a possibilidade de impor as decisões dos painéis e permitir que os membros que ganhem as controvérsias possam aplicar retaliações, podendo por exemplo, aumentar tarifas para os bens exportados pelo membro infrator no valor das perdas incorridas.

mesmo aspectos relativos à mesma controvérsia podem ser levados a duas instituições diferentes ou a dois sistemas de solução de controvérsias diferentes.”

Tal problema vivido, é fruto da explosão de Acordos Regionais, o que ocasiona a não segurança jurídica que tal regime necessita. Além do mais, tal questão era utilizada pelos países no sentido de escolherem o foro que poderia dar o melhor julgamento de acordo com suas necessidades, isto acarretou o fenômeno do “*forum shopping*”, ou seja, a possibilidade que os países tinham de optar por diferentes foros tendo sua ação julgada numa corte ou jurisdição específica onde ela sente que ela receberá o julgamento ou veredicto mais favorável. Nesse contexto, a OMC tem julgado os litígios que chegam até ela de acordo com seu entendimento, passando por cima de outras decisões, como ressalta (BEDNARSKI, p.246, *online*):

Tal rejeição da OMC a produtos normativos externos aos seus tratados não se configura apenas no caso citado, mas representa um padrão da OMC em sua resolução de disputas. Ao longo dos anos, a Corte se mantém constante em sua recusa em analisar méritos de outros tratados, ao mesmo tempo em que se nega a delegar as rédeas para as outras cortes competentes, chegando até a passar por cima de decisões consolidadas pelas mesmas.

Nesse sentido, com o intuito de evitar o fenômeno do “*forum shopping*”, os blocos tem inserido nas formulações de seu acordos soluções convencionais, isto é, os países até podem recorrer aos diferentes SSC, porém uma vez iniciado o procedimento eles terão que ser julgados naquele foro. No MERCOSUL este entendimento encontra-se no Art. XIV do Protocolo de Olivos.

Outras questões que tangenciam o tema deste trabalho são as decisões do SSC em nível Multilateral referentes a interpretação do Art. XXIV. Embora existam vários acordo regionais atualmente, todas as vezes que o argumento dos países tiveram uma controvérsia baseada no Art. XXIV os “*panels*” não obtiveram consenso e os pareceres não foram implementados. O primeiro foi em 1982 sobre o tratamento tarifário de frutas cítricas produzidas pelos países mediterrâneos requerido pelos EUA. O painel não chegou nesta oportunidade a verificar se a CE se ajustava ao Art. XXIV, porém, decidiu que tal acordo entre a UE e aqueles países do Mediterrâneo feria a cláusula da NMF. Por fim EUA e a UE entraram em um acordo baixando as tarifas de determinados produtos. Em 1993, Costa Rica, Guatemala,

Nicarágua e Venezuela entram contra o sistema de importação de bananas da UE provenientes dos países ACP. Os países da América Central argumentavam que o sistema de cotas de importação de bananas atribuído pela UE não estava incluído no *waiver* da Convenção de Lomé e portanto estaria em desacordo com as regras do SGP do GATT. O painel decidiu que a preferência tarifária não se ajustava ao Art. XXIV e que se tratava de uma violação a cláusula da NMF. Novamente em 1993, outro litígio envolveu a UE relacionado ao sistema de importação de bananas em relação aos países ACP. A questão que mais depunha contra a argumentação europeia era a falta de reciprocidade, isto é, os países ACP não ofereciam ofertas em troca, o que impede o acordo de ser baseado na União Aduaneira ou em Área de Livre Comércio e, portanto, ao Art. XXIV. Como visto em nenhuma dessas três oportunidades os países incorreram em algum tipo de retaliação ou medida real de punição, pois os países acabaram negociando meios alternativos para resolução⁹. (NAKADA, 2002, P.55 a 58).

Com efeito, além das questões que envolvem a proliferação dos acordos regionais ocasionando a questão do “*forum shopping*” e decisões que tangenciam o tema do Art. XXIX, a decisão que mais se aproxima da questão do regionalismo frente ao multilateralismo adentrando a questão de os países formarem acordos regionais com o intuito protecionista foi a questão da decisão chamada Turquia-têxteis que trata de questões sistêmicas relacionadas ao Art. XXIV e até que medida um país pode se escusar de seguir as regras multilaterais baseado em um Acordo Regional.

Tal controvérsia baseou-se no fato no qual estava em jogo para a Turquia a viabilidade jurídica de uma futura adesão a UE. Para os demais países era uma oportunidade do órgão se pronunciar perante ao tema dos critérios do regionalismo frente ao multilateralismo. Ocorreu que, com vistas ao enquadramento nas regras da UE a Turquia supostamente começou a taxar as mesmas tarifas de importação dos europeus com o propósito de alinhar sua política de comércio exterior à política dos europeus. Ocorreu que a Índia refutou tal medida alegando que era afrontadora com as normas de restrição quantitativas da OMC, e a Turquia contra argumentou que

⁹ Outras decisões que são de grande relevo, porém que também tangenciam o tema do trabalho aqui proposto são os casos da Argentina-calçados, EUA-glúten, EUA-salvaguardas e Índia-SGP. Para uma abordagem dos detalhes, checar os arquivos da OMC.

baseado no Art.XXIV ela poderia tomar tais medidas para enquadrar dentro das mediadas necessárias para se compatibilizar com o bloco europeu. A Turquia baseou-se na expressão “ *the provisions* 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 abriu margem para a Turquia imaginar que nenhuma medida poderia impedi-la de se enquadrar na busca da formação do bloco. Nesse contexto o painel analisou Parágrafo por Parágrafo do Art. XXIV , e depois analisou o artigo 8 que fala sobre o que consiste uma União aduaneira ou área de livre comércio, e depois de não ter encontrado nenhuma permissão dentro dos Parágrafos, o painel decidiu pela incompatibilidade das alegações da Turquia com as regras da OMC.

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. Ressalta-se que o painel usou a hermenêutica de analisar primeiramente se o acordo é compatível com as regras gerais da OMC, e depois analisou se o acordo é uma União Aduaneira ou Área de Livre comercio. Nesse sentido, houve uma mudança significativa, pois o OAP fez uma análise reversa, enfatizando que era primeiramente necessário avaliar se o bloco podia ou não ser um acordo regional, para apenas posteriormente analisar a compatibilidade com as regras da OMC, 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. Em suma a decisão final do OAP decidiu que para que um país use como escusa as regras do SMC em um Acordo Regional, este países ademais de demonstrar que o ARC atende aos quesitos do artigo XXIV, deve comprovar que o desrespeito a essas outras regras do GATT seria necessária para a constituição do bloco.(PRAZERES, 2007, p.214 a 228).

Em relação a Possível formação de um OSC entre o acordo bi-regional MERCOSUL-UE, este é de extrema importância para este trabalho, tendo em vista que será um dentre tantos acordos de resolução de controvérsias. Especificamente neste caso, o objetivo do MERCOSUL feito em proposta é que não apenas o MERCOSUL ou a UE sejam consideradas partes, e sim, cada membro

individualmente. O objetivo seria evitar entraves burocráticos caso um Estado queira pleitear no OSC do acordo bi-regional no sentido de impedir que o processo seja iniciado apenas com o consenso dos outros países integrantes do bloco. Tal órgão não teria um órgão de apelação. De fato, o futuro acordo poderá ser baseado em acordos prévios feitos pela UE, nomeadamente com México e Chile entre outros, servindo de base para os blocos preverem quais são as preferências tarifárias (THORSTENSEN, 2005, p.402 a 406). Como ressalta a mesma autora p. 406 :

O Acordo UE-Chile, em especial, deve indicar quais serão as propostas que a UE poderá vir a efetuar. Vale observar que, no que diz respeito a essa questão, o acordo UE-Chile dá preferência ao mecanismo de solução de Controvérsia existente na OMC, quando a disputa envolver a violação de normas do Acordo de Livre Comércio e dos tratados celebrados no nível multilateral.

Como efeito, apesar da real explosão dos chamados acordos de terceira geração _podendo gerar inclusive um abuso por parte dos Estados que oferecem preferências tarifárias sem, contudo, seguir os pré-requisitos estabelecidos pelo SMC_ o fato é que na medida do Possível o regime Multilateral tem tentado regulamentar esses acordos por meio do CARC e da elaboração das questões sistêmicas. Nesse contexto aquele órgão tentou pelo menos direcionar o debate para os pontos de maior divergência. Outro órgão que tem trabalhado no sentido de esclarecer os Estados é o OSC. No caso em tela o OSC foi extremamente duro em sua interpretação e restam ainda dúvidas em relação a sua real aplicação pelos países no momento. Nesse contexto, estudaremos no próximo capítulo os desdobramentos empíricos das regras vistas nos capítulos anteriores.

CAPÍTULO-4- O BRASIL E O MERCOSUL: o desafio diante do novo formato do comércio internacional

4.1 – O “Spaghetti bowl”, a síndrome do telhado de vidro e as consequências de tais fenômenos para o Brasil

A questão que se coloca dentro de um trabalho com esta extensão é, como ligar os aspectos que envolvem as regras do SMC com a análise prática dos efeitos que estes trazem para a estratégia brasileira? Quais os efeitos pragmáticos dessas regras para o MERCOSUL? Existiria uma ligação direta entre as formulações dessas regras com a posição brasileira?. A resposta mais direta é sim. A questão que se coloca portanto, é , de que forma o Brasil tem sido exitoso em suas escolhas?. Veremos neste último capítulo as formas que o jogo tem tomado e de que maneira as regras vistas anteriormente são utilizadas pelos países e blocos para jogar esse jogo extremamente complexo e sofisticado.

Primeiramente, vale relembrar que um fato atual é a explosão dos Acordos Regionais, isto é, acordos de preferências tarifárias. Nesse sentido, surge o que Bagwati chama de “spaghetti bowl”. Isso ocorre pelo fato de os países terem acordos preferenciais com vários países ao mesmo tempo, do qual estes últimos possuem PTA (Preferential Trade Agreements) com relação a outros e assim por diante, gerando um emaranhado de acordos sem uma regra específica, o que pode gerar graves conflitos e modelos diferentes de Acordos Preferenciais corroborando para que hajam múltiplas preferências para múltiplos parceiros. Tendo em vista esses problemas, uma equipe de renomados profissionais da academia, de setores não

governamentais e governamentais, assim como representantes da iniciativa privada, reuniram em 2004 para discutir o futuro da OMC.

Como fruto desse trabalho, chegou-se à um relatório muito interessante que leva o nome do Diretor Geral da época, dessa forma, este relatório ficou conhecido como Relatório Sutherland. Esse relatório mostra que apenas 9 países do SMC recebem por parte da UE tratamento baseado na cláusula da NMF, isto é, todos os outros países do sistema recebem tratamento melhor que o da NMF. Este fato nos leva a imaginar que esses nove não possuem o privilégio por serem nação mais favorecida e sim poderiam ser considerados nações menos favorecidas dentro do regime. Reportamos, portanto, o que o relatório diz: (WTO- The Future of the WTO, 2004, p.21, *online*).

The reality today is that the WTO presides over a world trading system that is far from the vision of the architects of the Gatt. This is best illustrated by reference to the EU which now has its MFN tariffs fully applicable to only nine trading partners, albeit including US and Japan. All other trading partners are granted concessional market access under Article XXIV, the enabling clause, GSP schemes, “Everything but Arms” and other relationships.

É realmente frustrante ver que um regime tão complexo para ser analisado como o visto nos capítulos anteriores, pode gerar tal indiferença por parte dos países. Nesse sentido o princípio basilar da não-discriminação não está sendo seguido. Esse processo pode ser irreversível, como ressalta (THORSTENSEN, OMC e o comércio internacional, 2010, entrevista *online*) em entrevista ao valor econômico, quando perguntada: qual o problema de os acordos regionais criarem regras novas?. Ela responde:

Vera: O problema é que a multiplicidade dessas regras pode minar a OMC e a longo prazo até destruí-la. Por quê? A existência de muitas regras sem controle e sem um órgão de supervisão está levando a criação de grandes blocos de regulação. Tem o modelo dos EUA, da UE e no futuro talvez da China. E já está ocasionando conflitos de regras, aumentando o custo de exportação e reduzindo a competitividade dos países que estão fora desses blocos.

O problema que surge dentro desses acordos de preferências tarifárias é que eles conseguem se esquivar da cláusula da NMF por meio principalmente do Art. XXIV. Neste contexto, o tema do regionalismo está novamente na pauta de uma

grande rodada, a Rodada Doha. expressões como “substantially all the commerce”, como visto, não são respeitadas, pois apesar do regime cobrir superficialmente vários setores, os países se utilizam de outras formas de discriminação como medidas não-tarifárias etc. Nesse sentido é difícil e complexo para os países e empresários seguirem essas regras. Na continuação da entrevista supra citada (THORSTENSEN, OMC e comércio internacional, 2010, entrevista, *online*) é argüida sobre o impacto desses acordos para o Brasil?, ela responde:

Vera: O Brasil não tem tradição de negociar acordos regionais fora da América do Sul e terá cada vez mais dificuldades para exportar para os grandes blocos que usam as regras que eles próprios criam, como regras sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas, padrões privados de alimentos e regras de origem preferenciais. São as novas barreiras ao comércio. Dentro desses blocos, a OMC não tem controle.

Nesse sentido, todos os países tendem a utilizar dos acordos regionais. Como se viu, o órgão que poderia esclarecer os pontos críticos do regime, o Órgão de Solução de controvérsias, não possui muitas queixas com relação aos Acordos Regionais, isso é devido a síndrome do telhado de vidro, ou seja, todos os países incorrem em preferências e acordos regionais e tendem a não argüir sobre a não conformidade dos outros acordos do regime, justamente pelo medo deles mesmos estarem incorrendo em deformações das regras gerais da OMC, que por acaso, deixam brechas a tais atitudes por serem muito obscuras. Prova disto é o fato de que após a controvérsia Turquia-têxteis nenhuma outra controvérsia ocorreu no sentido de indagar o regionalismo frente ao multilateralismo. Nesse sentido, (PRAZERES, 2007, p.65) leciona o seguinte:

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.

Não obstante esse dado, temos que os Acordos Regionais só se mostram essenciais no momento para o Brasil porque o sistema multilateral não demonstra

sinais de avanço, pois como ressaltado por (HARRISON, 2003, p.56, *online*) a melhor opção seria ainda o multilateralismo, no sentido de que, caso todos os países acordassem uma diminuição considerável das tarifas, esse seria, de fato, o maior ganho para o Brasil, maior que um acordo regional com a UE e ainda maior em relação a ALCA, sem contar com as perdas que inevitavelmente alguns países sofrem com acordos preferências. Aquele autor comenta:

Tanto a Alca quanto o acordo UE–Mercosul são criadores líquidos de comércio para os países envolvidos, porém países excluídos quase sempre perdem com os acordos. A liberalização comercial multilateral resulta em ganhos para o mundo mais que quatro vezes superiores a qualquer um desses acordos regionais relativamente benéficos, mostrando a importância das negociações multilaterais para a comunidade mundial de comércio.

Contudo, para fazermos uma análise mais pragmática, no momento não podemos nos prender a suposições. Neste contexto as relações internacional e estratégicas dos países lidam com o problema em tela. O que vemos hoje, apesar do SMC ser o mais benéfico é uma real estagnação da Rodada Doha, neste sentido, veremos no próximo tópico a implicação desse fato para a realidade dos países.

4.2 Frustração da Rodada Doha e as Estratégias dos Países

Dirigentes da OMC, preocupados com o que havia acontecido em Seattle, nomeadamente as mobilizações sociais, escolhem uma península arábica chamada Doha, localizada no Qatar para a realização da IV Conferência ministerial. Inicia-se, portanto, em 2001 as negociações para o suposto avanço de liberalizações comerciais. Nesse contexto, ocorrem os atentados de 11 de Setembro. Algo que poderia servir de motivo para paralisação das tratativas teve repercussão reversa, isto é, agora mais do que nunca era necessária a liberalização comercial, já que os países pobres teoricamente necessitavam do desenvolvimento. Nesse contexto vários grupos distintos se aglomeraram em relação a seus interesses específicos; tinha-se os países

ACP, o Grupo de Cairns, Grupos de opiniões parecidas e vários outros. O que ficou mais claro dentro das reuniões entre os países foi a clara intenção dos países mais desenvolvidos de iniciar negociações sobre os novos temas como regras de concorrência, investimentos, compras governamentais etc, enquanto os demais queriam discutir a implementação dos acordos anteriores, nomeadamente o “tema agrícola”¹⁰ e o acordo multifibras. A agricultura sempre foi um tema sensível para os países industrializados, sobretudo para os EUA e para a UE. Nesse sentido, o tema tem sido postergado recorrentemente. Enquanto isso, tenta-se aprofundar nos chamados novos temas que ao contrário do que ocorre no plano regional, não conseguem avançar no plano multilateral. Jakobsen (2005,p.83) usa de uma analogia interessante para demonstrar como ocorreu o processo preparatório para a rodada que aconteceria em Cancún, para ele:

Ao longo do processo para Cancún, os países desenvolvidos tentaram trocar o “cheque pré-datado” que haviam dado na Rodada Uruguai por um novo “pré-datado”, em que apenas se mudava a data e o valor. Naquela ocasião, haviam recebido uma série de concessões tarifárias sobre bens industriais, além dos acordos GATS, TRIPS e TRIMS em troca de manter o Acordo Multifibras em vigor até 2005 e de iniciar negociações substantivas sobre agricultura em “algum momento no futuro”. Na preparação a Cancún, queriam que os países em desenvolvimento aceitassem o início das negociações substantivas da agenda aprovada em Doha, principalmente os Temas de Cingapura, e em troca os países desenvolvidos iniciariam as negociações sobre agricultura.

No campo político surge a questão de qual posição seria a melhor para o Brasil devido a estagnação da Rodada Doha. Na atual conjuntura, o Brasil em conjunto com a Argentina parece ter chegado ao consenso de que a ALCA não seria a melhor opção e que um acordo com a UE seria uma abertura de um mercado importante para a economia brasileira. João Paulo Veiga leciona sobre os aspectos gerais do tema no Mandato de Lula (VEIGA, 2005, artigo *online*):

De maneira geral Lula tem sinalizado, nas negociações comerciais, uma continuidade com os eixos centrais da política econômica externa do

¹⁰ “Grigo nosso”. Devido a importância do tema para o Brasil, a discussão sobre este tema é de fundamental importância para o país. Com o suposto fracasso da política conhecida como ISI(Industrialização por substituição de Importação) o país se integra dentro do debate econômico e muda sua estratégia para uma postura de adaptação a teoria das vantagens comparativas. Dentro dessa perspectiva o país deveria se especializar no segmento em que é mais competitivo. Nessa perspectiva o Brasil focaria suas energias na agroindústria, sendo este o setor com maior prospecção dentro das facilidades dadas pela abundância de terras agricultáveis e mão de obra, clima propenso e outros fatores.

Brasil herdada dos governos pós-abertura comercial no início dos anos 90. Nesse aspecto, destaca-se a tradicional prioridade conferida as negociações multilaterais, e uma aposta inequívoca no sentido estratégico do MERCOSUL (e da integração regional na América do Sul), a despeito do aumento da fragilidade do bloco. Ao mesmo tempo, percebe-se uma sensível mudança na hierarquia das agendas de negociação hemisférica e inter-blocos. Ao contrário do governo FHC, há uma manifestação de preferência explícita pela integração MERCOSUL-UE em detrimento da ALCA.

Ainda dentro da perspectiva da evolução da Rodada Doha, tem-se a liderança brasileira para a defesa de seus interesses e de pares que se encontram na mesma situação. A questão principal que se coloca é: em que âmbito serão negociadas a questão agrícola para o Brasil?. Seus dois maiores parceiros comerciais, UE e EUA promovem subsídios para os produtores agrícola fazendo com que esses produtos cheguem de forma competitiva ao mercado, graças justamente ao subsídio. Esta prática é considerada desleal, inclusive pelo Brasil. Nesse sentido, vários países se reuniram antes da conferência de Cancún em 2003 para articularem uma manobra de contra-argumentação gerando um fator novo na política comercial internacional, isto é, a formação de posições em temas específicos e uma postura nobre em relação as novas aspirações. De fato, agora se via de forma clara que os rumos do comércio internacional não seriam decididos por apenas alguns países, e sim por consenso, no qual, esses novos países seriam peça fundamental. Nesse sentido, Jakobsen (2005,p. 83,84) leciona sob a posição do G-20, assim como sua importância para o novo regime:

Um grupo importante de países em desenvolvimento, articulados pelo Brasil, criou o G-20 pouco antes da Conferência de Cancún para defender uma outra dinâmica na OMC, que possibilitasse negociações mais justas e equilibradas, incluindo os temas de interesse para os países menos desenvolvidos, principalmente a liberalização do comércio de bens agrícolas e o fim dos subsídios à exportação praticados pelos países desenvolvidos. O grupo, embora tivesse adquirido essa denominação, teve um número variado de participantes¹¹.

Por fim, têm-se que o futuro da Rodada Doha é incerto. Em junho de 2007 em Potsdam, a falta de entendimento entre os países do G4 (Brasil, EUA, Índia

¹¹O mesmo autor na página 86 ressalta que os países desenvolvidos, até mesmo os do Quad perceberam que o mundo havia mudado e que o método anteriormente utilizado não seria mais eficiente para as formas de hoje em dia. Nesse sentido estes perceberam que o meio de pressão não era mais suficiente para destruir o G-20 e que agora eles estes eram peça fundamental. Nesse contexto estabeleceu-se o chamado P-5 composto por EUA e UE em nome dos países desenvolvidos; Brasil e Índia em nome do G-20 e Austrália representando o Grupo de Cairns.

e UE) fez novamente mais remota a perspectiva de um acordo para a Rodada. Entre as dificuldades enfrentadas estão a adesão de dez novos países a UE, entre eles a polônia, um importante produtor agrícola, fazendo com que a UE prefira adaptar a PAC a realidade em que vive. Do lado dos EUA este perdeu a possibilidade de negociar de forma mais objetiva por conta do *fast track* (medida que permitia o presidente tomar decisões sem emendas, agora com o término do *fast track* no dia 30 de junho de 2007, o Congresso pode analisar cada item dos acordos, o que dificulta as negociações). Com relação aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, a posição é incerta, pois pretendeu-se avançar no âmbito multilateral, porém este se mostra estagnado. Dentre as opções de Acordos Regionais, o Brasil optou pela União Aduaneira, o que o prende as políticas dos outros países membros. Nesse sentido, o Brasil poderia negociar áreas de livre comércio, porém não de forma direta, mas em acordos bi-regionais ou entre o MERCOSUL e outro país. Veremos adiante quais seriam estas implicações.

4.2.1- As Estratégias dos Países

Como visto, as tratativas multilaterais ocorrem juntamente com as regionais, sejam elas bilaterais, bi-regionais ou de uma região com determinado país. Nesse sentido a finalização da Rodada Doha é de fundamental importância para as tratativas regionais. Por exemplo, quando determinado país oferece dada tarifa no plano Multilateral, esta ação acarretará a que este determinado país ofereça melhores tarifas no plano regional. Caso as negociações no plano Multilateral não se resolvam, os países terão dificuldades de fechar os acordos preferenciais, ou seja, como eles não sabem do resultado da Rodada no plano Multilateral, será difícil negociar preferências no plano regional.

Dentro das estratégias dos países nesta fase, têm-se a chamada liberalização competitiva defendida, sobretudo, pelos EUA. A liberalização competitiva seria a evolução de acordos chamados minilaterais para o avanço das tratativas, isto é, já que no plano multilateral os temas e tarifas possuem mais dificuldade de avançar devido obviamente a quantidade de seus membros assim como as distintas aspirações, os temas seriam avançados dentro de mini-acordos

preferenciais de comércio que, em sua grande maioria, são entre dois países . Wu (Apud, ALMEIDA, 2005, p.11, *online*) comenta em seu artigo sobre a estratégia seguida pelos EUA:

O minilateralismo brasileiro, a exemplo do americano e do europeu, também é politicamente motivado, mas, além de defensivo, ele tem conotações geopolíticas ainda mais marcadas do que as dos EUA e da UE na presente conjuntura. De fato, a estratégia minilateralista seguida pelos EUA parece ser bem mais preventiva – visando a garantir antecipadamente ganhos potenciais que depois serão incorporados em esquemas multilaterais – do que defensiva seguida pelo Brasil e seus parceiros do Mercosul como uma espécie de compensação, ou de seguro, pelas dificuldades, reais ou percebidas, em concluir acordos comerciais ditos de terceira geração.

Estes acordos denominados de terceira geração mencionados por Paulo Roberto são fruto de análises que incluem no debate não apenas a teoria do *two-level game* mas incluiria uma terceira fase. Nesse sentido fatores domésticos influenciariam na esfera internacional, seja ela multilateral ou regional, e portanto implicaria aos Estados fechar acordos de menor proporção visando o interesse nacional. Nesse contexto surgiriam os chamados acordos minilaterais. Entre os Estados que seguem essa tendência estão o Chile, o México, os EUA e a UE.

Os EUA possuem no momento 17 acordos preferências de comércio, do qual eles chamam de “Free Trade Agreements” (USA, Executive Office, *online*). Essa ação de *Hubs* pode minar a posição brasileira na América Latina, já que os produtos brasileiros e do MERCOSUL estarão menos competitivo nos mercados dos países que possuem acordos de preferências tarifárias com os EUA. Paulo Roberto, comenta sobre essa atitude de *hubs* utilizada de forma imperialista servindo como raio para expandir interesses. Como visto anteriormente neste trabalho poderia minar sobremaneira o SMC, para ele (ALMEIDA, 2005, p.12, *online*) :

Esses exemplos americanos, ao lado da estratégia assistencialista desenvolvida pela UE em direção da clientela periférica dos países de menor desenvolvimento relativo – os PMDRs, do chamado grupo África, Caribe e Pacífico (ACP) –, configuram, portanto, a confirmação cabal de que o multilateralismo atual tem de conviver com um regionalismo disforme, oportunista e basicamente disfuncional em relação aos princípios do sistema econômico multilateral definido no imediato pós-Segunda Guerra (...).

Este é justamente o atual dilema da política comercial brasileira. Como

exportador agrícola, o Brasil estaria se distanciando dos grandes mercados, não por sua total culpa, mas porque esse tema é sensível para os dois principais parceiros comerciais do Brasil, nomeadamente os EUA e a UE. Ademais dessas dificuldades, os acordos de preferências tarifárias feitos por esses países com uma variedade de países dificulta o acesso dos produtos Brasileiros para esses outros mercados. (THORSTENSEN, OMC e comércio internacional, 2010, entrevista *online*) em sua entrevista enfatiza bem esse momento cabal para a posição brasileira. A jornal pergunta para a especialista: Valor: Como exportador agrícola, o Brasil ficará mais vulnerável?, ela responde:

Vera: Sem dúvida. Se os EUA e a UE criam regras sobre alimentos, atingindo todos seus acordos preferenciais dentro de seus blocos, isso configura uma segmentação das novas regras de proteção no comércio internacional. Se o Brasil não participa, as exportações brasileiras são prejudicadas. O Brasil tem que enfrentar um grande dilema: fazer acordos regionais ou ficar autônomo. O problema é que, como grande produtor agrícola, é muito difícil fazer acordo preferencial com outros países, porque o setor agrícola é sensível para a grande maioria dos países.

Ainda em relação as estratégias dos países, não adentraremos com detalhes a postura de cada um, não obstante, analisaremos a conjuntura da América Latina e as estratégias de alguns países como o Chile e o México. Primeiramente o Chile é emblemático nesta análise. Como país, este se inseriu em uma estratégia unilateralista, abrindo seu mercado e fechando diversos acordos preferenciais. Em paper para a Universidade da Califórnia, (AGGARWAL, 2003, p. 18 a 22, *online*) salienta que este país seria o “tigre” da América Latina em analogia aos tigres asiáticos. Neste mesmo artigo, os autores citam que o Chile seria o melhor exemplo de sucesso em relação ao liberalismo comercial enfatizando sua capacidade de estimular o empreendedorismo adicionando a capacidade de promover o desenvolvimento de capital humano e aumentar o dinamismo dos setores exportadores. A estratégia chilena envolve posições de contrariedade ao protecionismo regional e o estímulo a competitividade adicionados a um forte papel de “ Soft Power ” que incluem uma atuação sofisticada tanto no plano minilateral quanto no multilateral. Sua estratégia de flexibilidade para negociar, proporciona o acesso tanto a grandes mercados como a menores, assim como a negociação com

blocos a exemplo do MERCOSUL.

O México adotou a estratégia de “hubs-and-spokes”. A idéia parte do pressuposto de que como este país já tem um acordo com o país mais competitivo do mundo, a maior barreira para o livre comércio já teria sido quebrada. Ademais, o México vem sendo beneficiado por servir de porta de entrada de investimento externo direto para o mercado do NAFTA, que em termos gerais pode prejudicar países como o Brasil, pois essa facilidade pode estar recheada de subversões as regras de origem que não se encontram detalhadas no Art. XXIV do GATT 1994. Entre os países que o México possui acordos regionais estão o Japão e vários países da América Latina.

4.3 - A Estratégia do Brasil e as Negociações do Acordo Mercosul-UE

Na últimas décadas houve uma significativa mudança nos aspectos globais sobre o comércio. A ascensão de países em desenvolvimento como o Brasil, a Índia e a China mudaram o espectro das decisões e estratégias dos países e certamente suas posturas terão mais peso nas decisões que serão tomadas daqui para frente. A inclusão da China na OMC, nesse sentido, é de grande valor para o regime. Com a entrada de Lula na Presidência do Brasil houveram algumas mudanças substanciais em relação a estratégia do Brasil para o comércio. Como ressalta João Paulo (VEIGA, 2005, p.13, *online*) em seu artigo o novo governo traria três implicações: primeiro a insuficiência da globalização como remédio para os problemas do desenvolvimento e a superação da pobreza; Segundo a necessidade do crescimento econômico vir acompanhado de uma agenda para o desenvolvimento social e, terceiro, um recorte mais “sul-sul” para a diplomacia presidencial com implicações para a política comercial. Concordando com o dito por Veiga, (Almeida, 2004; Amorim 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007, Apud, HOFFMANN, 2006, p.113) comenta sobre as perspectivas da nova estratégia: “A política externa do governo lula, ainda que reconheça a importância das relações com o bloco, vem priorizando

as relações sul-sul e parcerias estratégicas com países como Índia, China e África do Sul”.

Como visto o SMC está estagnado com a Rodada Doha. No plano dos acordos regionais o Brasil não tem flexibilidade para fechar acordos mais rasos de preferências tarifárias pois ele está preso ao MERCOSUL por meio da TEC. Teoricamente quando um país faz parte de uma União Aduaneira este não poderia fazer parte de outra UA, isto é, para fechar acordos preferenciais estes deveriam ser bi-regionais ou entre o MERCOSUL e outros países. Como as negociações entre os dois maiores parceiros do Brasil nomeadamente a UE e os EUA caminham de forma lenta sobretudo pelo fato de envolver questões sensíveis para ambas as partes, o Brasil se viu impelido a diversificar seus parceiros. Nesse contexto o Brasil se lança em mercados até então pouco explorados como o mercado Árabe, o mercado Asiático, o mercado Africano e ,sobretudo, com o mercado Chinês, ou seja, uma estratégia “sul-sul”.

A literatura de uma forma geral não se mostra contrário a estratégia do Itamaraty de expansão de sua capacidade de formar consensos e buscar novos parceiros, não apenas na questão comercial mas fazendo inúmeros aliados políticos e defendendo uma forte agenda para o desenvolvimento. Porém, é também unânime em grande parte da literatura especializada o fato de o Brasil neste momento não apenas desenvolver uma estratégia sul-sul mas também não esquecer a estratégia norte-sul. O mercado norte-americano é uma incógnita, pois ambos a Argentina e o Brasil se recusam a participar do projeto da ALCA, em grande medida relacionado a perda de benefícios da cláusula de habilitação e por entender que este momento não é o ideal para abrir a economia do bloco para tal competitividade. Do lado do acordo Mercosul-UE as negociações são antigas e perguntasse qual será a posição do Brasil e do bloco neste momento?. Num primeiro momento pode-se inferir que a estratégia do Brasil não é unilateral como a do Chile ou a do México. (ALMEIDA, 2005, p.11 e 12, *online*) leciona um pouco sobre este tema, para ele:

Diversamente dos acordos que tanto o México como o Chile fizeram com seus principais parceiros – que, exatamente como no nosso caso, são os EUA e a UE -, o Brasil persegue metodicamente, tanto por vias próprias como através do Mercosul, uma política de atração de países em desenvolvimento, na América do Sul, na África, no Oriente Médio e na

Ásia. Esses objetivos políticos, parte da estratégia de relacionamento “Sul-Sul”, têm adquirido preeminência especial em face dos requerimentos estritamente comerciais que acordos desse tipo deveriam ostentar, podendo inclusive afetar de modo negativo a estratégia microeconômica das empresas exportadoras, forçadas a buscarem elas mesmas os mercados e os parceiros que o governo não lhes tem sabido garantir.

Em síntese, a estratégia do Brasil está basicamente atrelada ao MERCOSUL, sua estratégia como líder regional foi de estabelecer processos de longo prazo baseadas não em uma liberalização unilateral, até mesmo porque sua matriz comercial permite essa certa parcimônia. Sua aspiração Multilateral de grande “global player” impôs uma postura de ênfase em uma agenda de política nacional que permitiu ao país uma maior tranquilidade para negociar transregionalmente. Contudo, na opinião de seus parceiros o Brasil estaria se movimentando muito devagar em relação a velocidade das negociações de liberalização, não obstante o Brasil tenha seus motivos (AGGARWAL, 2003, *online*)

Sem embargo, a posição brasileira tem se mostrado incisiva em uma configuração de poder formada ao redor da agroindústria no sentido de uma disposição para enfrentar os subsídios agrícolas e o protecionismo dos países desenvolvidos, tanto no plano Multilateral com o G-20, como no regional defendendo cotas menos subversivas para que acordos sejam logrados. O eixo MERCOSUL-UE sofreu uma contaminação na agenda inter-blocos pelas negociações multilaterais e pelo processo aberto contra a UE no OSC(Órgão de Solução de Controvérsias). Houve ademais uma tentativa brasileira de uma simultaneidade de negociações tendo em vista o *timing* das negociações, porém esta se mostrou ingênua e se frustrou, pois como visto os EUA queriam negociar os subsídios não no plano da ALCA, mas no plano Multilateral, isto é, o projeto da ALCA se mostra congelado e a maior perspectiva para o Brasil de uma relação norte-sul para adicionar as relações em grande medida bem sucedida em relação ao projeto sul-sul é a formação de um acordo transregional ou bi-regional entre MERCOSUL – UE (VEIGA, *online*). Nesse sentido, dedicaremos a última parte deste trabalho para vermos em que paço andam as negociações.

4.3.1- Acordo MERCOSUL-UE

Inicialmente mister se faz analisarmos o contexto em que surge o MERCOSUL, nesse sentido, como visto, o sentimento de marginalização em não fechar acordos regionais e a idéia de “follow the leader strategy” sobretudo pela relativa bem sucedida experiência da União Européia, fizeram com que Argentina e Brasil iniciassem as conversações já na década de 1980 para a formação de um futuro bloco econômico. A idéia funcionalista de Hass (HAAS,1961) sempre esteve presente no sentido do “spill over”, isto é , a idéia era começar discutindo temas comuns da agenda dos dois países como desenvolvimento e o fortalecimento da democracia, e naturalmente o processo de integração iria despejar para outras áreas visando o aprofundamento dos temas e a liberalização comercial. Com feito o processo inicia-se com o PICE em 1986 e se concretizaria posteriormente em 1991 com a formulação do MERCOSUL. Vale lembrar que inicialmente as conversações se iniciam entre Brasil e Argentina e já quase antes da formulação do bloco, Uruguai e Paraguai adentram ao acordo como membros originários. Para todo esse processo (VAZ, 2002, cap.1) comenta o seguinte:

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, o 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).

Não obstante a formação do bloco tenha sido feita para ser um Mercado Comum , o que se viu por vários anos era uma União Aduaneira imperfeita. Haviam de fato, muitos buracos dentro do acordo, o que permitiam interpretações de que o bloco não caminhava da forma que deveria caminhar. A falta de uma formulação de regras mais claras em relação a possibilidade de os países fecharem acordos de livre comércio deixava o bloco vulnerável a propostas externas e dificultava a Ação conjunta. Nesse sentido, a grande alavanca para o bloco foi o seu relançamento em 2000. Parte da literatura acredita que esta foi uma atitude errada do Brasil, pois como visto neste trabalho, a partir desse momento o Brasil ficaria teoricamente preso aos

três outros membros do bloco, ficando impedido de agir unilateralmente para fechar acordos bilaterais. O decreto de relançamento que obriga os Estados Mercosulinos a adotarem a TEC é o Dec. 32/00 de 29 de junho de 2000. Não obstante este fato, cabe a este trabalho apenas analisar o que o Brasil fará agora e não chorar o leite derramado.

Desde então o MERCOSUL vem exercendo seu papel regional anti protecionismo, assim como a liberalização comercial por meio de acordos de livre comércio entre o bloco e outros países. A estratégia de seus membros é o poder de barganha da vantagem de negociar em bloco sobretudo pelo tamanho de seu mercado. Nesse sentido o documento “Examination of the Southern Common Market (Mercosur) Agreement. WT/COMTD/1/Add.16. 16 May 2006.” Mostra com detalhes os acordos que envolvem o bloco (Apud, PRAZERES 2007, p.153 e 154) :

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 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 Coreia.

Apesar dos avanços em relação a acordos de livre comércio efetuados pelo Brasil juntamente com o MERCOSUL, este vem passando por graves turbulências desde o seu relançamento em 2000. Do lado da Argentina, como ressalta (VEIGA, 2005, *online*) haveriam conflitos comerciais que se agravaram especialmente depois da desvalorização do real em 1999 e as pressões dos setores econômicos prejudicados com as importações brasileiras. Ademais faz parte do discurso Argentino a recusa ao conservadorismo exacerbado do governo brasileiro em relação ao FMI e aos demais credores da dívida externa. O governo Argentino se ressentiu pelo fato de o governo brasileiro possuir autoridades lotadas em cargos do FMI e no momento em que a Argentina precisou da presença brasileira, essas

autoridades brasileiras teriam silenciado frente ao governo norte-americano que pressionava o governo Argentino a liquidar suas dívidas. Do lado dos países menores, nomeadamente Paraguai e Uruguai, as queixas perpassam o fato de o Brasil ser lento em negociações de livre comércio. O Uruguai chegou até a receber proposta dos norte-americanos para um acordo “hub-and-spokes” mas este preferiu continuar no MERCOSUL¹². Como menciona André Nassar a revista ícone (ÍCONE, 2010, Acordos bilaterais batem à nossa porta, *online*) :

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).

Finalmente as tratativas sobre um acordo entre Mercosul-UE iniciam-se em 1995 proposta pela UE sob a presidência da Espanha. Um fato interessante é que na década de 50 a América Latina era o principal parceiro comercial europeu e hoje em dia vê-se uma mudança drástica a uma percentagem de apenas 3%. Ademais percebe-se na relação bi-regional um padrão típico do comércio norte-sul em que o MERCOSUL exporta basicamente bens primários ou pouco elaborados, intensivo em recursos naturais, e importa bens de alto valor agregado. Como nos mostra (CASTILHO, 2001, p. 298, *online*):

As relações comerciais UE-MERCOSUL são marcadas por uma grande assimetria no que se refere à importância de cada um no comércio do outro. Enquanto a UE é o primeiro parceiro extra-regional do MERCOSUL, respondendo por cerca de 23% dos fluxos externos totais (soma das exportações e importações, em dados de 1996), o MERCOSUL não responde por mais de 3% dos fluxos comerciais europeus. Esta

¹²Ressalte-se que o problema existe , e a paciência dos países envolvidos no bloco pode ser limitada por questões econômicas. Até quando teríamos a parceria irredutível ?

assimetria explica parcialmente a posição um tanto *blasé* da UE relativamente as negociações com os países do Cone Sul.

De fato, com esses indicadores o problema em tela se mostra de difícil resolução. É fato que o Brasil precisa fechar mais acordos bilaterais pois são neles que estão os grandes ganhos¹³. Parece que o fato de o Brasil, juntamente com os membros do MERCOSUL, não terem firmado ainda esse acordo perpassa a idéia de que o tempo de total subserviência passou. O sentimento é o de que não poderíamos abrir o Mercado do MERCOSUL a qualquer custo. Não obstante os ganho de bem-estar sejam claros com tal ação, seria necessário uma relativa barganha, pois, de fato, eles também estariam ansiosos pelo mercado Mercosulino, sobretudo o Brasileiro.

Nesse sentido, como mostra um estudo feito pelo IPEA, as aspirações não estariam sequer baseadas em equidade, isto é, os ganhos da UE mesmo com a abertura do mercado para a agroindústria seriam bem maiores que os ganhos brasileiros. Com efeito, parece que tudo que o bloco Mercosulino deseja neste momento é um *trade off* em que aquele bloco respeite as especialidades do MERCOSUL e que baseados na antiga lógica do liberalismo este possa usufruir de suas vantagens comparativa. Como ressalta (KUME, 2004, p.14, *online*)

Não há justificativa econômica para a idéia de que um acordo de livre-comércio deva gerar um balanço equitativo de ganhos entre as partes, mas sim permitir que estas explorem suas respectivas vantagens comparativas, induzindo as economias a uma especialização maior e a uma alocação mais eficiente de seus recursos. Nesse sentido, o fato de as estimativas de ganhos para a UE superarem em 47% as projetadas para o Brasil não constitui algo que deva ser considerado indesejável ou inesperado. No entanto, a análise anterior, baseada nas ofertas feitas por ambas as partes, realizada em nível de produto, indica claramente um desequilíbrio causado, fundamentalmente, pela insuficiência de liberalização no setor da agroindústria pela UE.

Como enfatizado pelo IPEA, os produtos de maior interesse do MERCOSUL são os agrícolas. Com efeito, são justamente esses produtos que enfrentam maiores barreiras e resistências internas na UE. A continuação do debate

¹³Já nos acordos de livre-comércio a situação é diferente. É neles que residem os grandes ganhos para a economia brasileira. São eles que evitarão, e não é obviedade esta minha afirmação, as grandes perdas dos setores exportadores brasileiros. É na via bilateral que a liberalização comercial, o estímulo a investimentos e o desenvolvimento de regras de comércio vêm ocorrendo no mundo. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=7&areaID=7&secaoID=23&artigoID=2178>>
> Acesso em 02 de fevereiro 2011.

sobre o acordo MERCOSUL-UE, vai depender fortemente das negociações do plano Multilateral com a finalização da Rodada Doha e da configuração que terá a UE com a entrada de vários países da Europa do Leste. Como ressaltado por Catilho (2001, p. 319) a UE possivelmente não irá fazer concessões maiores em relação as que ela já ofertou aos demais parceiros, principalmente pelo fato de esta futuramente ser pressionada a estender os benefícios a todos os outros parceiros.

Não obstante as dificuldades em relação ao fechamento das tratativas, o Brasil vem expandindo sua atuação em outras regiões como com a Aladi e com a China, nesse sentido a diversificação dos mercados de destino das vendas brasileiras é fator fundamental para entender o processo que está ocorrendo atualmente. Não é por acaso que a curva descendente das exportações de soja para a UE coincide com a curva ascendente das vendas à China. Em 2006 o Brasil vendeu 2,4 bilhões superando a UE com 2,2 bilhões. Não obstante tal indicador, do lado dos IED's (Investimentos Externos Diretos) a UE ainda ocupa a primeira posição, em 2000 o bloco participou nada mais nada menos que 45,7% do total aplicado no país. Nesse contexto três novos movimentos de aproximação foram realizados entre MERCOSUL-UE em 2006 (Maduro, 2006, p. 113 a 123). Como fruto desse movimento chegou-se ao entendimento de que algumas questões fundamentais permeiam os entraves, (MADURO, 2006, p.124) lista especificamente cinco elementos que estariam dificultando um resultado positivo, são eles:

1-os níveis das quotas agrícolas propostas pelo MERCOSUL foram considerados muito acima do que a UE poderia oferecer, além da imposição de vinculação com a negociação de Doha; 2- Em NAMA (produtos não-agrícolas) a UE indicou lista de 353 produtos considerados prioritários para desagravação tarifária, além de exigir melhor oferta no setor automotivo; 3-O tema das denominações geográficas ainda encontra posições divergentes pela demanda européia de negociação em nível além dos compromissos definidos em TRIPS; 4- As ofertas em serviços do MERCOSUL ainda foram consideradas insuficientes pela Europa; e 5- A UE voltou a insistir na garantia a ser dada pelo MERCOSUL de livre circulação dentro do bloco dos produtos beneficiados pelo acordo. Como se sabe, esse tema está vinculado as próprias deficiências do processo de integração dos países do Cone Sul, o que o torna de difícil tratamento no nível das negociações com a Europa.

Muito embora hajam evidências claras das dificuldades enfrentadas para a conclusão do acordo bi-regional. É fato, a necessidade de se concluir esse acordo

devido a importância daquele mercado para o Brasil. Se o Brasil, juntamente com o MERCOSUL não começar a fechar acordos regionais de livre comércio ele estará a mercê do sistema atual. (NASSAR, Acordos bilaterais batem à nossa porta, artigo, O Estadão, *online*) cita as taxas de crescimento dos países que já fecharam acordos regionais com a UE, demonstrando os ganhos em se concluir tal acordo:

Analisando as exportações brasileiras para diversos mercados de 2000 a 2009, e comparando o crescimento destas com a evolução das exportações de outros países em desenvolvimento, observamos que o Brasil já está enfrentando o problema do desvio de comércio. O caso europeu é ilustrativo. A União Européia (UE) é um mercado importante para os exportadores brasileiros, tanto de produtos industriais como de produtos do agronegócio. Em 2009 o Brasil vendeu cerca de US\$ 33 bilhões para a UE. As importações européias cresceram consistentemente de 2000 a 2008, a uma taxa de 13% ao ano. De 2008 para 2009, com a crise, houve uma queda de 26%. De 2000 a 2008 as exportações brasileiras para a UE cresceram a uma taxa de 16% ao ano, ou seja, acima da média européia, indicando que o Brasil veio ganhando participação de mercado como fornecedor para a UE. Concorrentes brasileiros que estão estabelecendo ou já estabeleceram acordos bilaterais com a UE, por sua vez, cresceram, na maioria dos casos, mais do que o Brasil. As taxas de crescimento de 2000 a 2008 foram, ao ano, de 31% para China, 20% para a Índia e 22% para o Chile. Outro dado interessante é, por força da crise, a queda no valor exportado de 2008 a 2009. As exportações brasileiras caíram 27%, indicando que o Brasil manteve participação de mercado em 2009, ao passo que as da China caíram 19% e as da Índia, 8%, ou seja, ambos ganharam participação de mercado. Apenas o Chile caiu mais que o Brasil (41%)[...] Se o Brasil pretende manter suas posições conquistadas a duras penas no mercado europeu, lembrando que exportar requer esforços adicionais quando a economia é forte e o câmbio é livre, um acordo bilateral com a UE não é uma escolha. É uma obrigação. O Itamaraty parece ter entendido essa lição muito bem. E o setor privado, será que também entendeu?

Como se viu em artigo de Nassar, é bastante incisiva a importância que este acordo tem na estratégia do Brasil e do MERCOSUL. Avaliando as questões estudadas verifica-se que a probabilidade de a UE ofertar taxas menores as já adotadas em relação aos outros países na área agrícola é pouco provável. Qual será a ação do Brasil em relação a este entrave?. A questão que permanece sem ser respondida parece demandar tempo. A estratégia brasileira de abertura gradual e uma forte aposta no plano Multilateral parece vagarosa em relação a multiplicidade de acordos regionais que ocorrem a todo tempo. Seria o caso de o Brasil começar a jogar em vários planos?. Teria o Brasil esta capacidade?. Seria o acordo bi-regional indispensável para os ganhos de bem-estar, ou justificaria para o Brasil fechar acordos que fossem desfavoráveis a nossa economia simplesmente para ter acesso a

esse bem estar ?. Seguramente, aqueles que viveram uma relativa abertura na época de collar de melo provavelmente gostariam de um novo surto de liberalização com o acordo bi-regional, porém, valeriam a pena esses ganhos materiais e ganhos de bem-estar em troca de uma economia defasada?. Em suma, parece que o Brasil e o MERCOSUL não tem dificuldades em assumir o “*trade off*” agricultura em troca de indústria, desde que hajam trocas. O importante seria a valorização da especialização. Nesse sentido é indispensável que o acordo seja equitativo nesse sentido.

De fato, o Brasil com sua sofisticada burocracia do Itamaraty vem tentando se desviar dos entraves. Para fugir do subdesenvolvimento histórico, este vem tentando diversificar as fórmulas para lograr êxito neste campo tão essencial para ganhos de bem estar da população brasileira como é o comércio. Ao se ver deparado com os entraves da área agrícola nos EUA e na UE o Brasil tentou diversificar suas parcerias lançando-se a mercados até então pouco explorados. Não obstante este grande êxito, O Brasil se vê na quase obrigação de fechar acordos regionais de comércio. A tentativa de uma agenda concomitante entre ALCA e MERCOSUL-UE seria a melhor opção caso estes se desfizessem da política de *antidumping* e subsídios respectivamente. Como isso, por meio da história se mostrou inviável, tratamos neste trabalho a possibilidade apenas de um acordo MERCOSUL-UE. O acordo concomitante entre aqueles dois grandes parceiros do Brasil promoveria o não desvio de comércio ,já que estes possuem matrizes parecidas, isto é, ambos exportaria bem industrializados, o que diminuiria o desvio de comércio vistos nesta monografia. Não obstante esse debate, o que se tem como certo é que, caso a UE não se desfaça de sua política de subsídios, o acordo regional MERCOSUL-UE , se mostraria impraticável. Como ressalta (HARRISON, *et al* .,2003, p.30, *online*) :

[...]Para o Brasil, pode-se perceber que, se a UE se negar a fornecer total acesso aos seus mercados, o valor do acordo UE–Mercosul será reduzido de nove décimos de percentagem do consumo para um décimo de percentagem, ou seja, o acordo passa a ter muito pouco valor. Os ganhos estimados para o Uruguai são reduzidos drasticamente. Os produtos agrícolas mais protegidos nos mercados da UE são aqueles que, nos países do Mercosul, possuem uma elevada vantagem comparativa.

Conseqüentemente, se um acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul excluir esses produtos, os benefícios esperados poderão ser significativamente reduzidos.[...]

Como visto, o Brasil tem tido dificuldades em circular em um mundo constituído de blocos comerciais. Nos acordos com os países desenvolvidos, nomeadamente os EUA e a UE, não têm-se superado os impasses devido a políticas não convergentes, pois como visto o Brasil juntamente com o MERCOSUL é extremamente competitivo nos exatos setores que sofrem maior protecionismo dentro daqueles países. O que se tem alcançado são decisões do OSC em favor do Brasil, nos casos do Algodão, do Açúcar e agora o mais recente em relação ao suco de laranja, o que já é um avanço.

De outra sorte os países desenvolvidos querem exigir do Brasil posições em temas sensíveis como propriedade intelectual e Serviços etc.. Enquanto o Brasil não avança nos Acordos Regionais, EUA e UE espalham cada vez mais uma miríade de Acordos Regionais de comércio que podem causar desvio de comércio de produtos do Brasil que se tornam menos competitivo em relação a esse outros países que já fecharam esses acordos regionais. No âmbito Multilateral, o Brasil é conhecido por sua capacidade de contruir consensos e desenvolver estratégias. Porém nem mesmo uma configuração como o G20 foi capaz de desenrolar as tratativas multilaterais. E agora o que fazer? A recente visita do Obama ao Brasil parece indicar-nos que talvez o que caiba a nós é esperar e deixar que eles brigem pelo nosso mercado e não o contrário. O Brasil tem crescido sobremaneira e seguramente poderá ter cada vez mais força de barganha para negociar finalmente no âmbito regional, pois, no momento, são esses que trarão reais ganhos econômicos para o Brasil e para o MERCOSUL.

CONCLUSÃO

Em conclusão, temos fatos e aspirações. Os fatos estão na estagnação da então Rodada Doha iniciada em 2001 e relativamente paralisada até a presente data em 2011. Em entrevista dada em 09/02/2011 Peter Sutherland continua enfatizando o perigo em não se alcançar um acordo no plano Multilateral chegando inclusive a mencionar um perigo a raça humana caso tal acordo não chegue a um consenso. Possivelmente seu medo se apóia na questão de os países não estarem reconhecendo a importância de um mecanismo multilateral para a consecução de temas que iniciam-se na economia e que se espalham para outras áreas, como política, a segurança, o bem-estar social etc. Este protecionismo gerado pelos grupos regionais neste contexto pode gerar desigualdades acarretando inclusive em guerras.

O grande trunfo alcançado pelo SMC não pode ser negado, o sistema do “single undertaking” em que os países para adentrarem ao sistema devem segui-lo por completo, a questão da revogação da cláusula do avô (grandfather’s clause), a constante eliminação das taxas alfandegárias que saíram de 40% no início do regimes para alcançar a hoje a incrível marca de menos de 5% das tarifas gerais, assim como a consecução de um regime baseado em leis “rule oriented” com um órgão cada vez mais atuante como o OSC ,mostrado ser capaz de analisar uma contenda envolvendo um país muito poderoso e mesmo assim conseguir decidir baseado em regras que são iguais a todos os Estados partícipes do regime, podendo impor sanções e retaliações, ou seja, é um sistema que alcançou muito e que está correndo o risco de desabar.

Com efeito, o SMC caminhou bastante para alcançar o estágio em que está. O fato de uma real explosão de Acordos Regionais tem desviado o debate e os países não tem demonstrado disposição de mudar a atual situação. A Rodada Doha, iniciada ainda em 2011 não alcançou o êxito a que se propôs. A eliminação das

tarifas alfandegárias se mostra paralisada, pois os países não querem oferecer melhores condições para o SMC com receio de não terem margem para oferecer melhores tarifas no plano regional. Enquanto isso, mais e mais acordos de preferências tarifárias são acordados, pois os países não querem esperar a evolução no plano multilateral que se mostra extremamente vagaroso.

Seguramente o Brasil é um dos países que fazem parte desse entrave, porém, como visto, ele tem seus motivos que seriam baseados na falta de abertura do comércio agrícola e na questão dos subsídios por parte dos países desenvolvidos. A Índia possui seus motivos pelo medo de um êxodo catastrófico que poderia ocorrer naquele país caso este abra sua economia a competição agrícola, ocasionando um grande problema social e demográfico com a urbanização repentina. Os Europeus possuem seus motivos, sobretudo pelo fato da entrada de dez novos membros na UE, este se veria mais propenso a favorecer esses países. Fora essa questão, existe um debate na literatura sobre o fato da questão agrícola ser um tema de segurança nos EUA e na UE, pelo medo desses países em se verem desabastecidos de comida caso alguma catástrofe ocorra. Todos esses fatores envolvem o cálculo dos países em se negociar uma Rodada com tal abrangência como é a Rodada Doha.

O fato irrecusável é que tal Rodada se vê estagnada e como fruto de tal estagnação os países continuam a negociar bilateralmente. Para o Brasil a conclusão que se chega é a urgência em seguir com a estratégia sul-sul, porém mais do que nunca diversificar suas parcerias com negociações norte-sul. Ademais de tal estratégia fica claro a presença cada vez maior da China nas exportações brasileiras, sendo este um grande parceiro comercial para um futuro acordo de preferências tarifárias. Dentre as estratégias brasileiras juntamente com o MERCOSUL nenhuma é tão iminente quanto a do MERCOSUL –UE, justamente por ser esse o maior parceiro comercial do bloco, nesse sentido um *trade off* agricultura indústria, sem a aplicação de subsídios, parece ser as exigências que o bloco tem para o fechamento do acordo. Caso não se logre êxito nessa negociação, muita coisa pode mudar no futuro próximo do bloco. Com a perda de competitividade que os produtos do bloco terão em relação aos países que já possuem acordos de preferências tarifárias com os grandes mercados, o bloco terá que buscar marginalmente parcerias múltiplas com pequenos mercados, seria esta a única opção?. Outro elemento importante para o

Brasil no momento é saber se compensa continuar com o MERCOSUL, pois como vimos, este limita o Brasil a negociação unilateral, sem contar com a insatisfação dos membros menores. De agora em diante, a finalização da Rodada Doha assim como a realização de um maior número de acordos regionais é primordial, seja para o Brasil, seja para o MERCOSUL .

Nesse sentido, parte da literatura defende a idéia de que o Brasil deveria re-descutir sua política comercial vinculada aos países que formam o MERCOSUL, negociando acordos de livre comércio por conta própria. Outra corrente, defende que na altura do processo essa desvinculação seria inimaginável. Para esta última os ganhos estariam no longo prazo e não passariam pelo cálculo unicamente de ganhos tradicionais com os ganhos econômicos. Parece que, certamente a nossa política externa está baseada na segunda corrente. De fato, nossa política externa como vista nesta monografia tem mostrado não buscar ganhos econômicos consideráveis, ou tem buscado de forma simplória. Não obstante essa morosidade no aspecto econômico, em relação aos ganhos não-tradicionais, têm-se alcançado um relativo êxito por parte da burocracia do Itamaraty buscando construir consensos e tentar mudar as estruturas de dominação econômica herdadas historicamente. Nesse contexto, a conclusão da Rodada Doha é fundamental para servir de farol as futuras tratativas no plano dos acordos regionais. Enquanto isso o Brasil vem se balizando nas parcerias sul-sul sobretudo com o crescente comércio com a China; Desenvolve também papel de líder no plano multilateral com o G20 e busca por meio de decisões favoráveis feitas pelo OSC _ como por exemplo o algodão , o açúcar e o suco de laranja_ defender os produtos brasileiros das medidas *antidumping*. Nesse contexto a conclusão que se chega é que o Brasil poderia exercer cada vez mais seu poder de barganha para expandir o comércio internacional do país, sobretudo na área agrícola baseado em sua prospecção de se tornar o maior produtor agrícola do mundo nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGGARWAL, Vinod K. ; Ralph H. Espach, “Diverging Trade Strategies in Latin America: An Analytical Framework” in AGGARWAL, Vinod K. ; Ralph H. Espach and Joseph S. Tulchin, Eds., *Regional and Transregional Trade Strategies in Latin America* (in press) 2003. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/1wh5m3hj#page-1>> Acesso em 22 de janeiro 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Acordos minilaterais de integração e de liberalização do comércio Uma ameaça potencial ao sistema multilateral de comércio. Paper preparado para o seminário: *Negociações Internacionais: mais do que produzir, é preciso saber negociar* (São Paulo, American Chamber, 28 de novembro de 2005) Painel 2: “A Profusão de Acordos Bilaterais de Comércio: Ameaça para o Multilateralismo?”. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1499Minilateralismo.pdf>>. Acesso em 10 de novembro 2010.

BHAGWATI, Jagdish. *Regional and Multilateralism: An Overview*. In: Melo, Jaime de & Panagariya, Arvind (eds.). *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Policy Research/Cambridge University Press, New York, 1995.

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

BALDWIN, Richard; Seghezza, ELENA. Are trade blocs building or stumbling blocks? New evidence. 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop08_e/baldwin_spring_e.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro 2011.

BEDNARSKI, Luis Fernando Amaral; SANTOS, Amanda Duque dos. Conflitos de Jurisdição e Solução de Controvérsias: A Problemática Co-Existência entre a OMC e os Tratados Regionais de Comércio. Publicado em: *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 5, 2009, pp. 227-257. ISSN 1981-9439. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>> Acesso em 15 de dezembro 2010.

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

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. Columbia University Press; 3rd edition (August 15, 2002)

CASTILHO, Marta Reis. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 851. O ACESSO DAS EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL AO MERCADO EUROPEU. Rio de Janeiro, dezembro de 2001. Disponível em: < www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0851.pdf > Acesso em 20 de fevereiro 2011.

CRISPIM, Danilo Bijos. *As Teorias da Integração Regional, o Pensamento Econômico e a Experiência do Mercosul: Um Estudo Teórico*. Universidade de Brasília, Departamento de Economia, Programa Especial de Treinamento, 2002. Disponível em: < http://vsites.unb.br/face/eco/peteco/dload/monos_012002/danilo.pdf >. Acesso em 30 de janeiro 2011.

DOMINGUES, Juliana Oliveira. REGIONALISMO E MULTILATERALISMO: AS PROPOSTAS DE REFORMA E A POSIÇÃO BRASILEIRA. Instituto de Relações Internacionais-UFSC/BR. Disponível em: < http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18520/Regionalismo_e_Multilateralismo.pdf?sequence=2 >. Acesso em 25 de fevereiro 2011.

FANTINEL, Alessandra Ramos. **A compatibilização entre multilateralismo e regionalismo.** Disponível em: < http://www.eeh2008.anpuh-rs.org.br/resources/content/anais/1212354409_ARQUIVO_Acompatibilizacaoentreo_multilateralismoeoregionalismo.pdf > Acesso 20 de janeiro 2011.

FRANKEL, Jeffrey; STEIN, Ernesto; WEI, Shang-Jin. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

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

HARRISON, Glenn W., *et al.* POLÍTICAS DE COMÉRCIO REGIONAIS, MULTILATERAIS E UNILATERAIS DO MERCOSUL PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL. pesquisa e planejamento econômico | ppe | v.33 | n.1 | abr 2003. Disponível em : < <http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/view/85/60> >. Acesso 15 de março 2011.

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

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Relações políticas entre Brasil e a União Européia: caminho de mais substância?. In HOFMEINSTER, Wilhelm (org.). Anuário Brasil-Europa 2006. Konrad-Adenauer Stiftung.

ICONE. Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. Acordos bilaterais batem à nossa porta. 2010. Disponível em : <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=7&areaID=7&secaoID=23&artigoID=2178>> .Acesso em 05 de Janeiro 2011.

_____.Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais. Glossário, Produto Similar. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=16&areaID=14&secaoID=29&letraVC=P> > Acesso em 31 de janeiro 2011.

JAKOBSEN, Kjeld. Comércio Internacional e Desenvolvimento. Do GATT à OMC- discurso e prática, 111p.. Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

KEOHANE, R.O. & Nye, J.S. 1997. “Interdependence in World Politics.” In Crane, G.T. & Amawi, A., *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. New York: Oxford University Press.

KUME, Honório; Piani, Guida. Revista de Economia Política: Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Print version* ISSN 0101-3157. Rev. Econ. Polit. vol.25 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2005. SciELO. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572005000400004&script=sci_arttext > . Acesso em 01 de março 2001.

KUME, Honório *et al* .TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1054. ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA: UMA ESTIMATIVA DOS IMPACTOS NO COMÉRCIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro, novembro de 2004.Ipea.Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_1054.pdf>.Acesso 20 de janeiro 2011.

MADURO, Lucia. Evolução da relações econômicas Brasil-União Européia in HOFMEINSTER, Wilhelm (Org.), Anuário Brasil-Europa 2006. Konrad-Adenauer-Stiftung.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Princípios. Disponível em : <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=368>> .Acesso em 15 de janeiro 2011.

NAKADA, Minoru. **A OMC e o Regionalismo**. 2002. Aduaneiras, São Paulo.

NASSAR, André Meloni. Acordos bilaterais batem à nossa porta. ESTADÃO. 15 de dezembro de 2010 | 0h 00.

Disponível em : <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101215/not_imp653830,0.php> . Acesso em 16 de dezembro 2010.

PEREIRA, P. **Acordos regionais de comércio: uma análise dos ganhos não-tradicionais**. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-29042008-095115/pt-br.php>> Acesso em 08 de janeiro 2011.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo**. Brasília 2007. Dissertação (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília 2007.

RÊGO, ELBA CRISTINA LIMA. **Do Gatt à OMC: O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio**, 1996. Disponível em : <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Comercio_Exterior/199612_6.html > Acesso em 10 de dezembro 2010.

RIOS, *Sandra Polónia*. O papel dos acordos comerciais na política comercial brasileira. CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. RBCE: Revista Brasileira de Comércio Exterior, 87. Disponível em : <<http://www.funcex.com.br/material/rbce/87-SPR.pdf> >. Acesso em 05 de março 2011.

SANTOS, Fabiana Martins; SIQUEIRA, Isaura Maria Lira de; LOURENÇO, Lucileide Oliveira. **MULTILATERALISMO E REGIONALISMO NA OMC**. Tese Graduação, Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. 2008. Disponível em: <http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/0/8/5/pages380851/p380851-1.php>. Acesso em 15 de dezembro 2010.

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, 2001. Disponível em: <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm>> Acesso em : 04 de janeiro 2011.

TIMM, Luciano Benetti; RIBEIRO, Rafael Pellegrini; ESTRELLA, Ângela T. Gobbi. **Direito do Comércio Internacional**. Editora-FGV Jurídica, 2009.

THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio: As Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2º edição. 2001.

_____.O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional. São Paulo: Aduaneiras,2005.

_____. OMC e comércio internacional - entrevista com Vera Thorstensen "Brasil precisa fazer mais acordos comerciais" Assis Moreira, de Genebra, *Valor Econômico*, 02/08/2010. Disponível em: <<http://diplomatzando.blogspot.com/2010/08/omc-e-comercio-internacional-entrevista.html>>. Acesso em 27 de setembro 2010.

USA, Executive Office. Office of the Unites Stades Trade Representative. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>>. Acesso em 01 de dezembro 2010.

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

VEIGA, João Paulo Cândia. As Negociações Comercias no Governo Lula. Funcex. Revista Brasileira de Comércio Exterior. RBCE Nº 83, Abril - Junho de 2005. Disponível em: < <http://www.funcex.com.br/material/rbce/83-polcom-JPV.pdf> >. Acesso em 01 de Março 2011.

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

World Trade Organization. Principles of the trading system. Disponível em : <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm>. Acesso em 16 de janeiro 2011.

World Trade Organization. Regional trade agreements. Disponível em: < http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso em 18 de dezembro 2011.

World Trade Organization. The Future of The WTO, Addressing Institutional Challenges in the new Millennium. Report by teh consultative Board to the Director-General Supachai Panitch Pakdi. 2004. Disponível em : <<http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf>. Acesso em 28 de dezembro 2010.

World Trade Organization. Work on special and differential provisions. Main legal provisions. Disponível em: < http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm>. Acesso em 25 de janeiro 2011.