



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

JOÃO PEDRO DA ROCHA BESSA

**TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO COMÉRCIO
INTERNACIONAL: IMPLICAÇÕES DO ENQUADRAMENTO DO BRASIL COMO
“PAÍS EM DESENVOLVIMENTO” NA OMC**

BRASÍLIA – DF

2023

JOÃO PEDRO DA ROCHA BESSA

**TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO COMÉRCIO
INTERNACIONAL: IMPLICAÇÕES DO ENQUADRAMENTO DO BRASIL COMO
“PAÍS EM DESENVOLVIMENTO” NA OMC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Amanda Athayde Linhares Martins
Rivera.

BRASÍLIA – DF

2023

JOÃO PEDRO DA ROCHA BESSA

**TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO COMÉRCIO
INTERNACIONAL: IMPLICAÇÕES DO ENQUADRAMENTO DO BRASIL COMO
“PAÍS EM DESENVOLVIMENTO” NA OMC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Brasília, 4 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Amanda Athayde Linhares Martins Rivera
(Orientadora)

Professora Doutora Inez Lopes Matos Carneiro de Farias
(Avaliadora)

Professor Mestre Luiz Guilherme Ros
(Avaliador)

Bt

Bessa, João Pedro da Rocha

Tratamento Especial e Diferenciado no Comércio Internacional: Implicações do enquadramento do Brasil como "país em desenvolvimento" na OMC / João Pedro da Rocha Bessa; orientador Amanda Athayde Linhares Martins Rivera. -- Brasília, 2023.

74 p.

1. Tratamento Especial e Diferenciado na Sistemática do GATT/OMC. 2. Enquadramento do Brasil como Beneficiário do TED. 3. Implicações do Tratamento Especial e Diferenciado no cenário brasileiro. I. Athayde Linhares Martins Rivera, Amanda, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o fechamento de um ciclo de amadurecimento e descoberta, o qual não poderia ter sido percorrido sem a contribuição constante daqueles que estiveram ao meu lado. Agradeço aos meus pais, Naíse e Eduardo, e às minhas irmãs, Letícia e Alícia, pelo apoio incondicional ao longo de toda a graduação no curso de Direito. Vocês dão um significado especial à palavra “família”, e me ajudam a enxergar as pequenas alegrias que permeiam mesmo os obstáculos mais difíceis. São esses os momentos que dão verdadeiro sentido à jornada.

Ao corpo docente da Universidade de Brasília e da Université de Montréal, pelos conhecimentos transmitidos e pela prontidão em ceder seu tempo a mim e a todos meus colegas estudantes. O “saber jurídico” é muitas vezes abstrato e impreciso, mas ganha substância com as iniciativas de partilha e construção promovidas tanto dentro como fora de sala de aula. Levarei comigo cada um destes aprendizados.

Ao Grupo de Arbitragem da Universidade de Brasília (GEA), pelas amizades e aventuras que marcaram de forma única os anos de graduação. Representar nossa instituição em competições ao redor do Brasil, e fora dele, ao lado de vocês, é uma das principais medalhas de honra que carrego em meu peito. As incontáveis noites de treino, os finais de semana de pesquisa e as viagens cheias de adrenalina foram experiências transformadoras, convertidas agora em memórias perenes.

À Advocatta, Empresa Júnior de Direito da UnB, por me ensinar o valor do trabalho em equipe e a recompensa silenciosa que existe por trás de cada ato de esforço e coragem. Agradeço, especialmente, à Diretoria de Negócios 2020: enfrentar o auge da pandemia tendo a companhia de vocês todos os dias tornou um ano de provações em um ano de vitórias. Obrigado por acreditarem em mim, e em nossa equipe, mesmo quando todas as correntes iam contra nós. Não mudaria nada.

Aos amigos que, não importa a distância, continuaram parceiros indispensáveis: Marina, Mariah, Danielle, Carlos, Bia e tantos outros, vocês importam muito para mim. Sou grato por cada risada, dor e dificuldade que atravessamos, e continuaremos a atravessar, juntos.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade examinar o instituto de Tratamento Especial e Diferenciado (TED) sob a ótica da participação do Brasil no Comércio Internacional, tomando o contexto de renúncia e retomada do status de “país em desenvolvimento” pelo governo brasileiro frente à OMC entre os anos de 2019 e 2023. Nesse escopo, o TED é retratado como um produto histórico das disputas entre o Norte Global e o Sul Global no tabuleiro internacional, constituindo uma barreira de proteção face às pressões por maior liberalização que afetam desproporcionalmente o mundo não-industrializado. Busca-se, ao longo da pesquisa, sistematizar as vantagens tarifárias e não-tarifárias usufruídas pelo Brasil como sujeito do Tratamento Especial e Diferenciado, e, assim, apontar os possíveis efeitos positivos e negativos, a médio e longo prazo, da permanência do país como beneficiário do TED. Além disso, é endereçado o dilema de “graduação” e “ampliação” do tratamento especial, de modo a cogitar os impactos da decisão sobre a inserção comercial do Brasil. A metodologia adotada é de revisão bibliográfica, com enfoque qualitativo, bem como de análise dos dados e levantamentos realizados pela OMC e por artigos científicos.

Palavras-chave: Tratamento Especial e Diferenciado, Desigualdade Norte-Sul, Desenvolvimento, Comércio Internacional, Sistema Geral de Preferências, GATT, OMC.

ABSTRACT

This research aims to examine the concept of Special and Differential Treatment (S&DT) through the lens of Brazil's participation in International Trade, considering the context of renunciation and resumption of the status of “developing country” by the Brazilian government in the WTO between the years of 2019 and 2023. To that end, S&DT is portrayed as a historical product of the disputes between the Global North and the Global South on the international landscape, constituting a protective barrier against pressures for greater liberalization that disproportionately affect the non-industrialized world. The purpose of the work is to systematize the tariff and non-tariff advantages enjoyed by Brazil as a subject of Special and Differential Treatment, and thus point out the possible positive and negative effects, in the medium and long term, of the country remaining a beneficiary of S&DT. Furthermore, the research addresses the dilemma of “graduation” and “expansion” of Special and Differential Treatment, under the light of the impacts of the decision on Brazil’s commercial participation. The methodology adopted is that of bibliographic research, with a qualitative focus, as well as analysis of data and surveys carried out by the WTO and by scientific articles.

Keywords: Special and Differential Treatment, North-South Inequality, Development, International Trade, General System of Preferences, GATT, WTO.

LISTA DE SIGLAS

AA	Acordo sobre Agricultura
AFC	Acordo de Facilitação de Comércio
AGCS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
ASG	Acordo sobre Salvaguardas
CNMF	Cláusula da Nação Mais Favorecida
CSS	Cooperação Sul-Sul
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
LIFDC	<i>Low-Income Food-Deficit Country</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PED	País em Desenvolvimento
PMD	País Menos Desenvolvido
SGP	Sistema Geral de Preferências
SGPC	Sistema Global de Preferências Comerciais
TBT	Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
TED	Tratamento Especial e Diferenciado
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa de Arranjos Preferenciais integrados pelo Brasil até 2021.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Acordos Regionais de Livre Comércio (RTAs), 1948-2021.

Gráfico 2 Porcentagens de normas de Tratamento Especial e Diferencial, por categoria.

Gráfico 3 Quantidade de normas TED por Acordo da OMC.

Gráfico 4 Simulação UNCTAD: Potencial de crescimento em Exportações e Receita (Percentual) com a entrada em vigor do novo SGPC.

Gráfico 5 Brasil: transformações no suporte à agricultura.

Gráfico 6 Subsídios de países selecionados, como percentagens das receitas de agricultura. Média 2002-2004.

Gráfico 7 Transformações no recurso a TED pela OMC. Comparativo 1995-2008 e 2009-2019.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Levantamento de normas de TED (Tratamento Especial e Diferenciado) no sistema OMC, por Acordo e categoria.

Tabela 2 Brasil e os Sistemas de Preferência da OMC.

Tabela 3 Montante de exportações brasileiras para outorgantes de SGPs no ano de 2022.

Tabela 4 Brasil e Vantagens Não-Tarifárias de TED nos acordos OMC.

Tabela 5 Estimativa do efeito do SGP (EUA) em exportações. Efeitos heterogêneos por grupo de produtos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NA SISTEMÁTICA DO GATT/OMC.....	14
1.1. A dimensão Norte-Sul na conformação do Comércio Internacional.....	14
1.2. A participação de países em desenvolvimento na construção do sistema multilateral.....	21
1.3. Componentes do Tratamento Especial e Diferenciado.....	26
2. ENQUADRAMENTO DO BRASIL COMO BENEFICIÁRIO DO TED.....	30
2.1. Qualificação do Brasil como sujeito do Tratamento Especial e Diferenciado.....	30
2.2. Vantagens tarifárias auferidas pelo Brasil.....	36
2.3. Vantagens não-tarifárias auferidas pelo Brasil.....	41
3. IMPLICAÇÕES DO TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO CENÁRIO BRASILEIRO.....	45
3.1. Efeitos positivos do TED para o Brasil.....	46
3.2. Efeitos potencialmente negativos do TED para o Brasil.....	51
3.3. Expectativas a longo prazo: entre a graduação e a ampliação.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

INTRODUÇÃO

O Tratamento Especial e Diferenciado (TED) é um dos pilares do sistema multilateral de comércio. Como princípio e como política, o TED proporciona a países em desenvolvimento e menos desenvolvidos uma agenda flexibilizada para implementação dos acordos da Organização Mundial de Comércio (OMC), conferindo obrigações relativizadas e vantagens de natureza tarifária e não-tarifária. O objetivo de promoção do livre comércio, nesse sentido, é reavaliado para endereçar as vulnerabilidades próprias ao processo de liberalização, de especial repercussão em nações não-desenvolvidas (Ornelas, 2016).

O TED surge de um substrato de disputa que contrapõe os interesses de países industrializados e não-industrializados na conformação de normas do comércio internacional. Na origem de tentativas de regulamentação multilateral, com a negociação do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) em 1947, o poder de barganha de países em desenvolvimento era diminuto. Esse cenário se traduziu na definição de uma aplicação uniforme e universal dos dispositivos acordados entre as Partes-Contratantes, ausente qualquer exceção ou princípio destinado a proteger nações não-industrializadas. A ampliação do quadro de membros do GATT para além do mundo desenvolvido, contudo, fez crescer a demanda por reconhecimento das dificuldades materiais, financeiras e institucionais enfrentadas no trajeto de inserção no comércio internacional (Michalopoulos, 2000).

O Tratamento Especial e Diferenciado, nesse contexto, consolidou-se como pauta negocial dos países em desenvolvimento, ganhando peso normativo com a adoção da Parte IV do GATT (que abordou, em específico, a questão desenvolvimentista) e a Cláusula de Habilitação de 1979 (que incorporou, de forma final, o TED ao sistema multilateral). Os preceitos de reciprocidade e tratamento uniforme, deste modo, eram reacomodados para favorecer nações não-desenvolvidas – com mecanismos de preferência tarifária, assistência técnica, prazos prolongados para cumprimento de obrigações internacionais e medidas de salvaguarda e defesa interna (Franke; Rasador, 2022).

A justificativa para o Tratamento Especial e Diferenciado residiu na necessidade de garantir uma participação efetiva de países em desenvolvimento nas exportações globais. Logo, embora fossem computados custos com a manutenção estendida de barreiras protecionistas e com a concessão de alíquotas especiais, o argumento empreendido era o de que resguardar os mercados menos desenvolvidos estava no interesse do sistema como um todo, e levaria a uma integração comercial estável e progressiva, capaz de produzir ganhos compartilhados. Críticas

ao TED, entretanto, não desapareceram: correntes contrárias continuaram a retratar as iniciativas de diferenciação como um esvaziamento indevido dos objetivos de abertura internacional e livre-comércio que guiaram o regime GATT e, subsequentemente, a OMC.

O Brasil desempenhou, historicamente, papel-chave na formulação e defesa do Tratamento Especial e Diferenciado, sendo interpretado como um de seus fundadores. Esta estratégia estava alinhada a um objetivo mais amplo de liderança de países em desenvolvimento no tabuleiro global. Porém, se até os anos 2000 o projeto brasileiro era de firmar o status de vanguarda do mundo não-desenvolvido, posteriormente este plano deu lugar a uma estratégia de negociação flexível, intensificada no ciclo de 2019-2022 com a renúncia ao status de “país em desenvolvimento” na OMC e o afastamento do TED em negociações futuras (Hopewell, 2022).

Apesar das motivações políticas associadas ao revés no posicionamento histórico brasileiro – particularmente como moeda de troca para o ingresso do país na OCDE – o abandono do TED em 2019, e sua respectiva retomada em 2023, revelam um espaço de contenda sobre a real efetividade do instituto para a inserção do Brasil no comércio exterior. A oposição ao Tratamento Especial e Diferenciado tende a apontar a liberalização e adequação plena às regras de reciprocidade da OMC como opção preferível para a ascensão comercial brasileira. O argumento de permanência como “país em desenvolvimento” perante a OMC, por outro lado, dá enfoque ao caráter desigual das transações internacionais, no seio das quais países desenvolvidos impõem seus interesses de modo quase unilateral.

Diante desse panorama, o presente trabalho busca circunscrever os potenciais efeitos positivos e negativos, a médio e longo prazo, do enquadramento do Brasil como beneficiário do Tratamento Especial e Diferenciado no comércio internacional, problematizando os desdobramentos da escolha de permanência ou retirada do status de “país em desenvolvimento” na Organização Mundial de Comércio. O Trabalho também tem como intuito analisar, sob um viés crítico, o sistema GATT/OMC, entendendo-o tanto como produto das relações desiguais de poder entre o Norte e o Sul Global, como um instrumento de equalização e harmonização dos interesses plurais que compõem o sistema multilateral de comércio.

A hipótese que se desenha, em um primeiro momento, é de que a renúncia ao TED pelo Brasil, como aquela intentada no período de 2019-2022, é prematura. Apesar do porte do Brasil nas transações internacionais, seu estágio de desenvolvimento continua a constituir fator de relevo para aquisição de estabilidade comercial de longo prazo. Os mecanismos de acesso preferencial, prazos prolongados e medidas de defesa interna continuam essenciais, firmando

um contraponto às distorções advindas da liberalização. Ao mesmo tempo, considera-se que o instituto do TED é acometido por falhas estruturais intrínsecas, tendo pouca força normativa para atender às finalidades que incentivaram sua criação. Buscar-se-á, nesta pesquisa, verificar a pertinência das hipóteses cogitadas, enfrentando a construção do TED e sua adequação ao cenário brasileiro.

No primeiro capítulo, será abordada a influência da divisão entre Norte Global e Sul Global no comércio internacional, e de que modo o Tratamento Especial e Diferenciado nasce desta disputa. Será investigado, igualmente, de que forma e em que medida a divisão Norte-Sul permanece relevante para o sistema contemporâneo. Para tanto, será retratada a participação de países em desenvolvimento – e, em particular, a do Brasil – nas rodadas de negociação do GATT, e como esta participação consolidou os componentes do TED através dos múltiplos acordos da OMC.

No segundo capítulo, dedicar-se-á a emoldurar o Tratamento Especial e Diferenciado à prática brasileira. Será debatida a qualificação do Brasil como “país em desenvolvimento” para os fins da OMC, e de que modo o posicionamento externo do país impacta o arcabouço de benefícios possíveis em acordos multilaterais. Nessa perspectiva, serão sistematizadas as vantagens tarifárias e não tarifárias auferidas pelo Brasil como sujeito do TED, construindo-se um esquema geral dos direitos e obrigações flexibilizadas atualmente conferidos ao país.

No terceiro capítulo, serão examinados os potenciais efeitos positivos e negativos da permanência do Brasil como beneficiário do Tratamento Especial e Diferenciado, tomando-se as vantagens sistematizadas no Capítulo 2 e analisando-as sob o ângulo de impacto a médio e longo prazo na inserção comercial brasileira. Além disso, será endereçado o diálogo com o cenário internacional, sendo enfrentada a contraposição entre o compromisso político de graduação do Brasil e a intenção de ampliação do país como destinatário de medidas de Tratamento Especial e Diferenciado; vislumbrando de que modo o TED atende, ou não, aos propósitos que ensejaram sua criação.

Ao fim, considerados os ganhos e perdas do Brasil com a continuidade da condição de “país em desenvolvimento” frente à OMC, a conclusão buscará desenhar as disputas sobre a utilidade de normas de Tratamento Especial e Diferenciado não como um anúncio de ruptura da dimensão Norte-Sul no sistema multilateral, mas sim como um movimento de ação e reação. O retorno do Brasil a seu papel histórico de proponente do TED, nesse viés, sinaliza uma estratégia maior de liderança em prol do desenvolvimento.

1. TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NA SISTEMÁTICA DO GATT/OMC

1.1. A dimensão Norte-Sul na conformação do Comércio Internacional

O instituto do Tratamento Especial e Diferenciado, na sistemática do GATT, nasce da premissa de que o Comércio Internacional é assolado por uma discrepância – de natureza institucional, econômica e material – que antecede as atividades de cooperação e intercâmbio de seus agentes. Tal discrepância diz respeito à inexistência, a nível interestatal, de condições gerais de paridade para o acesso ao mercado; cenário sintetizado na oposição “nações desenvolvidas” e “nações em desenvolvimento”. Desta premissa advém a expectativa de que a alocação de direitos e obrigações em tratados multilaterais pondere as desvantagens conjunturais intrínsecas que permeiam este tabuleiro de atores (Michalopoulos, 2000).

A contraposição entre países industrializados e não-industrializados, aqui tratada sob a terminologia “Norte Global/Sul Global”, sintetiza dois polos que, em larga escala, moldaram a estruturação do comércio internacional. “Sul Global”, nesse sentido, é título simbólico, e não geográfico, referente ao conjunto de mais de 150 Estados soberanos que apresentam indicadores médios e baixos de desenvolvimento socioeconômico, em sua maioria consistentes em nações asiáticas, africanas e latinas (Pino, 2014). A designação suplanta o termo “terceiro mundo”, cunhado na ordem bipolar da Guerra Fria, e, apesar de abranger componentes de profunda heterogeneidade política e cultural, expressa o anseio compartilhado por uma “globalização contra-hegemônica” (Grovoqui, 2010, *apud* Pino, 2014, p. 57).

A configuração dicotômica Norte-Sul, embora em primeiro olhar simplista, não pode ser reputada como plenamente superada pela ordem econômica pós-bipolar. Giovanni Arrighi (2002, pp. 469-476) detalha que a emergência de novas formas de integração produtiva no capitalismo moderno não conduziu, como se era esperado, a uma reorganização geopolítica pautada no multilateralismo, mas sim consolidou a divisão Norte-Sul e a desigualdade material já existente entre o centro e a periferia global.

Ghose (2004, p. 231) argumenta em sentido semelhante, contestando as chamadas “teorias da convergência”, segundo as quais haveria uma tendência natural de redução da desigualdade interestatal. O autor desconstrói a tese de um crescimento acelerado do Sul Global (imaginado capaz, por si próprio, de superar o abismo socioeconômico perante o Norte), fazendo uso de dois argumentos. Em primeiro lugar, o acesso de países não-industrializados a tecnologias cujo custeio e financiamento foi levado a termo por nações desenvolvidas não representa, de fato, um “atalho” no trajeto de desenvolvimento. Persiste, mesmo a longo prazo,

um lapso tecnológico entre os pioneiros e os *latecomers*, em vista do acúmulo de experiência e o valor agregado da inovação, elementos que favorecem o Norte. Segundo, as transformações estruturais em economias emergentes – com a transição da força laboral de serviços de baixa produtividade para setores de manufatura – dificilmente provocariam resultados rápidos em termos de desenvolvimento quando equiparado ao mundo industrializado.

Nessa perspectiva, o método comumente manejado para verificação empírica das teorias de convergência (baseado na relação entre o nível inicial de PIB *per capita* e seu crescimento no tempo em determinado espectro de países) indica, na realidade, uma tendência geral de divergência, com aumento da desigualdade. Associada a essa tendência, estariam o que podem ser descritos como “clubes de convergência”, isto é, grupos de países seletos que, quando analisados isoladamente, apresentam índices decrescentes de desigualdade interestatal, sendo este precisamente o caso da “classe” de nações industrializadas (Ghose, 2004, p. 232). A conclusão, portanto, é de um Norte Global gradualmente mais homogêneo e, concomitantemente, afastado do Sul.

A delimitação Norte-Sul, além de revelar as tendências de estabilização da economia global em um modelo crescentemente desigual, evidencia os padrões argumentativos que, a longo prazo, moldam respostas institucionais. Lucas Guerra (2019, pp. 55-58) examina que, enquanto a literatura do Norte Global tende a associar a desigualdade interestatal à inaptidão das nações não-desenvolvidas para implementar os modelos políticos e econômicos ocidentais, o pensamento produzido no Sul Global problematiza o próprio projeto histórico-estrutural da economia internacional, concretizado a partir da marginalização dos Estados não-industrializados. O autor opera o pensamento de John Rawls (2000, p. 106, *apud* Guerra, 2019, p. 56) – segundo o qual haveria um “dever de assistência” dos países desenvolvidos com fins à expansão dos imperativos liberais – para criticar o falso “universalismo” das teorias nortistas, preocupadas tão somente com a dispersão de seus próprios modelos, e não com um verdadeiro protagonismo do Sul.

No campo do comércio internacional, os efeitos da desigualdade Norte-Sul podem ser analisados sob o crivo de duas correntes: a liberal e a antiliberal. No argumento liberal, a discrepância entre Estados não resulta em desvantagens na atividade comercial, mas sim incentiva relações de reciprocidade, benéficas a todos os agentes. Na justificativa da teoria neoclássica do comércio internacional, isso se dá pela tese de que cada nação prioriza a alocação de recursos para os setores nos quais detém maior dotação fatorial; de modo que, consideradas as diferenças fatoriais entre os países, o comércio internacional funciona como um equalizador

indireto, garantindo uma distribuição intersetorial com ganhos a todos os participantes (Moreira, 2012).

Já nas correntes liberais contemporâneas, a justificativa empreendida por economistas como Paul Krugman e Maurice Obstfeld (2001) parte da premissa de uma economia de escala, na qual os agentes econômicos intensificam a produção de um mesmo bem para obter, proporcionalmente, rateios de custos reduzidos por unidade de mercadoria. Uma economia de escala implicaria, no âmbito global, em países que se especializam na produção de uma variedade reduzida de bens, porém em larga proporção. O comércio internacional, nesse contexto, solucionaria a problemática de variedade sem esvaziar os ganhos operacionais do escalonamento empreendido por cada nação. Eventuais assimetrias concorrenciais enfrentadas frente à importação não seriam permanentes, já que levariam as economias nacionais a se conformar dentro de linhas de produção mais estratégicas – uma operação de soma e subtração, ao final, positiva.

A corrente antiliberal, por outro lado, enxerga que “o padrão de comércio internacional é marcado por assimetrias, não apenas herdadas, mas também construídas ao longo do tempo” (Moreira, 2012, p. 218). A teoria institucional – uma das principais vertentes antiliberais – aponta a existência de vantagens absolutas de custo/qualidade no comércio internacional, criadas e alimentadas pelo sistema capitalista. A atuação estatal concretizada mediante investimentos em infraestrutura, progresso tecnológico e políticas públicas afetaria diretamente os fatores de produção e a capacidade de inserção no mercado. Assim, os efeitos da desigualdade internacional não estariam limitados à dotação fatorial de cada país, mas também aos diferenciais de conhecimento e técnica desenvolvidos ao longo do tempo.

Indicadores importantes, nessa seara, seriam aqueles de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), associados a produtos de alta tecnologia com distinta vantagem competitiva. Analisando indicadores de P&D, Freeman e Hagedoorn (1995, *apud* Moreira, 2012, pp. 223-224) identificaram uma forte concentração de gastos voltados à pesquisa no Norte Global, em comparação aos índices tímidos de P&D do Sul. Os pesquisadores associam essa alta performance às alianças estratégicas firmadas pelas grandes corporações dos países desenvolvidos, no contexto do fluxo ágil de transferência de tecnologia que se faz presente no grupo. Os achados de Freeman e Hagedoorn dialogam, por sua vez, com os já mencionados “clubes de convergência” do mundo industrializado, e confirmam o “plano paralelo” dentro do qual atuam estes *players* no comércio internacional, dentro de uma rede facilitada de vantagens.

O argumento antiliberal coloca em xeque, portanto, a noção de que o comércio internacional é um tabuleiro de trocas recíprocas e mutuamente benéficas, interpretando-o como lugar de disputa, dentro do qual coalizões de interesses – como aquelas formadas pelos países do Norte Global – são capazes de manter estruturas de poder e controle. A desigualdade interestatal, nesse seguimento, é enquadrada não como “característica apriorística” do mercado (na justificativa liberal neoclássica), nem como “assimetria momentânea” (na justificativa liberal de Krugman), mas sim como desdobramento da relação econômica desproporcional entre centro e periferia.

As anomalias que resultam dessa relação desigual Norte-Sul permeariam desde o processo produtivo até as atividades regulatórias. Atkin e Khandelwal (2020) sintetizam três categorias de fricções enfrentadas pelo Sul Global no comércio internacional: déficit institucional, falhas de mercado e distorções empresariais. No que se refere ao déficit institucional (i), os autores identificam um *rule of law* enfraquecido dos países em desenvolvimento, que afeta o planejamento de políticas de comércio exterior efetivas. Evasão tarifária na entrada de bens importados (frente a procedimentos de auditoria defasados) seria uma das consequências deste déficit, alterando o cálculo de custo-benefício da taxaço. Questões de *enforcement* regulatório nos setores de trabalho, poluição e sustentabilidade também gerariam impactos sobre a atratividade comercial do Sul Global.

No que se refere às falhas de mercado (ii), os países em desenvolvimento estariam sujeitos a uma maior incidência de problemas de alocação de recursos. Isso estaria expresso em obstáculos para alocação de capital humano (com os altos índices de informalidade e lenta mobilidade laboral), capital financeiro (face às dificuldades para acesso a crédito e investimento) e capital de bens (frente ao modelo de substituição de importações largamente adotado pelos países em desenvolvimento). Haveria, ainda, falhas resultantes da fricção entre comércio exterior e comércio doméstico, com a prevalência, nos países em desenvolvimento, de uma cadeia de distribuição interna pouco fluida e com um excesso de intermediários. As distorções a nível empresarial (iii), por fim, estariam traduzidas no predomínio de firmas de pequeno porte não regularizadas, empresas estatais e conglomerados familiares com déficits de governança e gerência (Atkin; Khandelwal, 2020).

Embora as categorias sumarizadas por Atkin e Khandelwal auxiliem na identificação dos “vasos comunicantes” que ligam o desenvolvimento socioeconômico à participação no comércio internacional, a análise dos autores, em certa medida, isenta o Norte Global de sua

responsabilidade na continuidade do fenômeno, atribuindo as assimetrias tão somente às carências do Sul.

A ponderação de Meneleo Litonjua (2010, p. 52) oferece um importante contraponto. Para Litonjua, a relação desigual Norte-Sul é um reflexo da própria história do “livre comércio” em âmbito internacional. De início, o livre comércio foi imposto por países com maior poder político aos Estados mais fracos, muitas vezes através do recurso a forças militares. Em seguida, com o início do processo de industrialização das nações do Norte Global, afastou-se a adoção integral dos princípios de livre comércio para privilegiar o crescimento econômico nas cercas do protecionismo. Por fim, o Norte passa a rejeitar as exatas práticas que manejou no início de sua industrialização, quando tentam estas ser empreendidas pelo Sul Global – “retornando”, assim, ao seu status de defensor do livre comércio.

O comércio internacional, nestes termos, seria menos uma matéria de vantagens absolutas ou comparativas, e mais um objeto de assimetrias de poder. O livre comércio, imposto pelos *players* mais fortes, equivaleria a um ato de imperialismo econômico (Litonjua, 2010, p. 54).

Abordando o posicionamento dos países mais ricos em prol do livre comércio, Dani Rodrik (2007, pp. 222) reconhece que um retorno do Norte Global ao modelo de protecionismo exacerbado, com altas barreiras tarifárias, não proporciona um ambiente menos inóspito às nações em desenvolvimento. O que o autor questiona, por outro lado, é se existem benefícios concretos por trás da *ampliação* da liberalização já existente – considerando que as estimativas mais razoáveis apontam que uma liberalização comercial completa conduziria a um ganho de renda líquida irrisório pelo Sul Global.

Aliado a isto, há o paradoxo de que, historicamente, o Norte Global é o polo que ergue as principais barreiras aos fluxos de comércio internacional. A pesquisa “*Rigged Rules and Double Standards*” (Oxfam, 2002, pp. 97-100) revelou que, até o início do século XXI, a União Europeia empregava as políticas comerciais de maior teor protecionista em face de países em desenvolvimento, seguida por Estados Unidos, Canadá e Japão. O levantamento demonstrou, ainda, que, até o início dos anos 2000, nações industrializadas chegavam a aplicar tarifas em média quatro vezes maiores para bens importados de países em desenvolvimento do que aquelas imputadas às importações de outros parceiros desenvolvidos. O cenário desvantajoso para o Sul era amplificado, ainda, pelas barreiras aplicadas pelos países não-industrializados entre si, dificultando a construção de soluções autônomas, sem interferência do Norte.

Esse cenário, contudo, tem sido progressivamente reformado. Enquanto o montante de transações comerciais Sul-Sul estava avaliado em aproximadamente US\$ 600 bilhões no ano de 1995, o valor chegou a US\$ 5,3 trilhões em 2021, ultrapassando o volume de trocas Norte-Sul e apresentando, inclusive, tendência de crescimento superior à média global (UNCTAD, 2023). O surgimento de instituições como o Fundo de Cooperação Sul-Sul, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Iniciativa Cinturão e Rota (promovida pelo governo chinês para a construção de uma “nova rota da seda”, com parcerias nos setores de energia e transporte, e que já conta com 19 países latinos) é indicativo de uma evolução persistente das relações comerciais Sul-Sul (Meng *et al*, 2018).

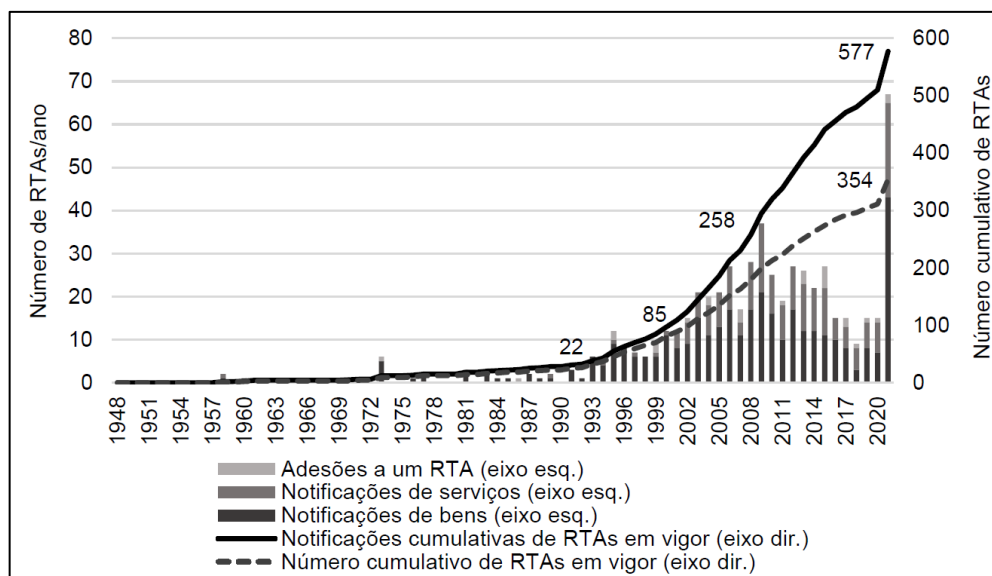
O conceito de uma verdadeira “Cooperação Sul-Sul” (CSS), como estratégia articulada de protagonismo dos países periféricos e semiperiféricos, ganhou força no final da década de 1970, motivado pelas condutas anticoncorrenciais discriminatórias do Norte. O G-77 (entidade formada, originalmente, por 77 países em desenvolvimento sob o objetivo comum de estabelecer um novo marco de comércio internacional) assumiu papel central no desenvolvimento da CSS, com um foco particular na agenda econômica, e não apenas política. Com o plano de Ação de Buenos Aires de 1978, o Sul Global coordenou intercâmbios de tecnologia e políticas públicas entre as nações não desenvolvidas e argumentou a necessidade de uma Nova Ordem Econômica Mundial capaz de endereçar as desigualdades Norte-Sul (Medeiros, 2017).

Sucedeu-se, nas décadas de 1980 e 1990, um esvaziamento das ações de CSS, com o cenário desfavorável exemplificado pela crise do petróleo, pelo fim do padrão dólar-ouro e pelo desafio energético, no seio de um sistema capitalista em reconstrução. As críticas neoliberais à proposta de uma Nova Ordem Econômica ganharam espaço, em grande parte deslegitimando as reivindicações do Sul Global. O ressurgimento da CSS se dá com o início do século XXI, sendo a Conferência de Monterrey de 2002 um dos principais marcos deste “retorno à forma”. Na conferência, consagrou-se a cooperação triangular e a CSS como mecanismos-chave na luta dos países em desenvolvimento. A Conferência de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul, liderada pela ONU em 2009, por sua vez, reiterou os princípios da CSS e a autonomia do Sul Global. Por trás da efervescência de iniciativas de CSS, estava o objetivo comum de ampliar a rede de diálogo político e empoderamento econômico, aproveitando o panorama favorável representado pelas oportunidades de comércio Sul-Sul (Pino, 2014, pp. 69-73).

A constituição de coalizões internacionais está intrinsecamente relacionada às tentativas de reenquadramento da dinâmica Norte-Sul. As últimas duas décadas, por exemplo,

presenciaram um *boom* de Acordos Regionais de Livre-Comércio (**Gráfico 1**). Embora, por um lado, este cenário denuncie as falhas do comércio multilateral e a busca pelo regionalismo como alternativa a um cenário de pouco dinamismo econômico, os Acordos Regionais oportunizam um ecossistema de colaboração e alinhamento para o Sul Global (Franke; Rasador, 2022).

Gráfico 1 – Acordos Regionais de Livre Comércio (RTAs), 1948-2021



Fonte: (Franke; Rasador, 2022). Dados: WTO, 2022.

O Brasil, neste cenário, é voz importante nas reivindicações do Sul Global por uma nova abordagem do comércio internacional. O objetivo difundido nos governos Lula e Dilma no início do século XXI foi o de uma maior integração comercial ao Sul Global, mediante iniciativas de diversificação de parcerias econômicas que consolidassem a América Latina como um polo próprio de poder. Desenhava-se, assim, uma resposta brasileira à tentativa de construção de uma ordem unipolar pelos Estados Unidos. O posicionamento do país, naquele momento, era de que a desigualdade Norte-Sul se fazia presente nos acordos bilaterais de comércio, e que as negociações empreendidas por países industrializados estavam inseridas em uma lógica profundamente assimétrica, em que o Sul permanecia delegado a seu papel histórico de exportador de produtos de baixo valor agregado (Oliveira, 2014, p. 170).

A virada política à direita nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, no período de 2016 a 2022, provocou uma alteração drástica na liderança brasileira frente ao Sul Global. Exemplo deste giro foi o relacionamento com o Mercosul: o Brasil passou a entendê-lo menos como vetor de fortalecimento comercial interno e mais como base de salto para sua agenda

externa, focada na liberalização e na promoção de relações comerciais com países de fora do bloco. A nova abordagem ia na contramão do projeto desenvolvido pelos governos de esquerda na década de 2000, em que o Mercosul funcionava como instrumento de articulação regional e protagonismo brasileiro na América Latina (Luciano, 2020).

Para Ricardo Carneiro (2019, pp. 164-6), a política externa proposta pelo governo Bolsonaro falhou em compreender a complexidade do perfil comercial brasileiro, marcado por fluxos de troca assimétricos e de grande diversidade geográfica. Apesar de, em regra, as trocas com superávit comercial ocorrerem em relações nas quais o Brasil importa manufaturados e exporta commodities, o comércio Sul-Sul é uma exceção: nele, a relação é superavitária, porém com o Brasil exportando majoritariamente manufaturados. Ignorando esta faceta, o governo Bolsonaro permaneceu alheio à importância do investimento em P&D e perdeu oportunidades de inserção em cadeias globais de valor. Adicionalmente, a priorização de negociações isoladas com os países do Norte Global – em detrimento de articulações multilaterais com outros países do Sul – deu ensejo a um “aprofundamento da desindustrialização e aumento da comoditização da pauta de exportações” (Carneiro, 2019, p. 164).

Mais recentemente, com o terceiro governo Lula iniciado em 2023, o Brasil iniciou um projeto de retomada da liderança do Sul Global. Em seu discurso de abertura da 78ª Assembleia Geral da ONU, o presidente destacou a crise do multilateralismo e reforçou a necessidade de um comércio global mais justo, que se encontra agravado pelo protecionismo econômico do Norte Global e pela inação da OMC. O discurso mencionou, ainda, a cooperação entre países emergentes – exemplificada no BRICS – como estratégia necessária diante da ausência de uma verdadeira governança econômica global (Brasil, 2023).

O Brasil, assim, se insere em uma dinâmica na qual os países do Sul Global reconhecem as diferenças existentes entre si – particularmente em termos de recursos materiais – e alocam as responsabilidades proporcionalmente a suas capacidades de atuação. Consolidam-se “países-pivôs”, isto é, potências emergentes que pressionam pela ampliação dos polos de poder frente à hegemonia liberal. A aceitação do protagonismo dos países-pivôs traz, para as demais nações periféricas do Sul Global, um projeto de multipolaridade mais alinhado a seus próprios interesses (Medeiros, 2017). É possível examinar, assim, que o Brasil, apesar de um período de retrocesso na pauta de liderança do Sul, busca agora ratificar sua posição como país-pivô.

1.2. A participação de países em desenvolvimento na construção do sistema multilateral

É também nesta disputa subjacente Norte-Sul que se insere o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), como tratado-quadro da Organização Mundial do Comércio para a regulação das transações internacionais. No texto inicial do acordo, sob o intuito de uma liberalização gradual e progressiva, foi consagrada uma série de princípios do comércio internacional, em particular: (i) a Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), segundo a qual há a obrigação de extensão de favores e vantagens especiais concedidas primariamente a um parceiro comercial para todos os demais países-contratantes; e (ii) o princípio do Tratamento Nacional (TN), que veda o tratamento diferenciado entre agentes estrangeiros e nacionais. Estes dois pressupostos reiteraram a orientação do sistema internacional no sentido de um “comércio sem discriminação”, no qual as barreiras protecionistas e as restrições quantitativas eram afastadas em favor da transparência e previsibilidade.

A inserção de países do Sul Global no acordo, contudo, provocou a flexibilização e releitura destes princípios sob a lógica da desigualdade interestatal. Assim, o GATT atualmente pode ser interpretado tanto como resultado das relações de poder Norte-Sul já postas, como também um instrumento de compatibilização para as nações em desenvolvimento. A participação do Sul na construção histórica do tratado ajuda a explicar esta dupla possibilidade de interpretação.

A rodada de revisão do GATT dos anos de 1954 e 1955 foi a primeira ocasião em que as demandas de nações em desenvolvimento traduziram-se em medidas concretas no seio do acordo. Diante de preocupações relativas à instabilidade da balança de pagamentos, o artigo XVIII do tratado foi alterado para permitir que países em estágios iniciais de desenvolvimento adotassem restrições quantitativas sobre bens importados, em particular quando suas reservas monetárias fossem insuficientes para uma estratégia de progresso socioeconômico a longo prazo. Também passaram a ser autorizadas proteções tarifárias a indústrias domésticas nascentes, e a possibilidade de veto de outros países a restrições quantitativas foi afastado, facilitando o manuseio das novas medidas pelo então “terceiro mundo” (Michalopoulos, 2001).

Em 1964, os interesses das nações em desenvolvimento são convertidos em uma seção própria do GATT: a parte IV, intitulada “Comércio e Desenvolvimento”. Nela, restou estabelecido que as partes contratantes ficavam comprometidas a nutrir um ambiente favorável à participação de países não desenvolvidos no comércio internacional. A adição do artigo XXXVI relativizou o princípio de reciprocidade, que havia guiado o texto original do acordo, ao elucidar que nações não-industrializadas não poderiam estar sujeitas às mesmas contrapartidas das nações industrializadas. O artigo XXXVII, por sua vez, reiterou a

necessidade de eliminação de barreiras que diferenciasssem, de forma irrazoável, produtos primários de produtos processados – prática que afetava precipuamente os países em desenvolvimento, de perfil comercial majoritariamente agrícola. A parte IV previa, ainda, ações de cooperação internacional para promoção de desenvolvimento e infraestrutura (Hudec, 1987). Observava-se, contudo, um caráter essencialmente principiológico e abstrato nos compromissos da parte IV:

A pattern appears to have evolved during these early years: the CP [Contracting Parties] of GATT accommodated developing country desires not to liberalize their import regimes partly on infant industry grounds, partly for balance of payments reasons; **but regarding questions of improved access to developed country markets as well as commodity price stabilization, the GATT refrained from taking action or making legally binding commitments.** For example, none of the provisions of Part IV legally bound developed countries to undertake specific actions in favor of developing country CP. And the Trade and Development Committee was then, and still is, primarily a forum to discuss developing country issues but not to negotiate legal commitments in their favor. During this period, many developing countries were not CP of the GATT, and those that were, participated minimally in its deliberations (Michalopoulos, 2001, pp. 5-6. Grifo nosso).

Parcialmente como resposta à ação limitada do GATT, as nações não-industrializadas direcionaram esforços na constituição de uma organização própria para tratar questões de comércio e desenvolvimento. Assim, foi criada, também em 1964, a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), organismo que se tornou um dos eixos centrais da luta do Sul Global por uma nova agenda econômica internacional. Sob a égide da UNCTAD, os países não industrializados do GATT lograram êxito em instaurar, em 1968, o Sistema Geral de Preferências (SGP), que autorizava tarifas preferenciais para bens provenientes de nações de menor desenvolvimento (Kemper, 1980; Hudec, 1987).

As rodadas de negociação do GATT conduzidas em Kennedy e Tóquio (nos anos de 1967 e 1979, respectivamente), marcaram reduções tarifárias progressivas – de forma assimétrica, contudo, entre o Norte e o Sul. Após a rodada de Kennedy, a redução média foi de 26% para bens de interesse comercial de países não industrializados face à redução de 36% para os bens de interesse do Norte; enquanto na rodada de Tóquio a comparação ficou de 26% para 36% (Michalopoulos, 2001).

A principal conquista das discussões da rodada de Tóquio foi a chamada “Cláusula de Habilitação”, incorporada ao GATT por meio da Decisão L/4903 de 1979. A Cláusula de Habilitação consagrava o princípio de Tratamento Especial e Diferenciado e lançava os alicerces para um posicionamento mais firme do Sul Global no sistema internacional de comércio. O §2º da Decisão L/4903 previa quatro hipóteses de manejo do TED: (a) concessão

de tarifas preferenciais para produtos originados em países não industrializados no âmbito do Sistema Geral de Preferências; **(b)** tratamento favorável nas previsões não-tarifárias contidas no GATT e em instrumentos multilaterais negociados sob o auspício do GATT; **(c)** condições especiais nos arranjos regionais ou globais que visassem a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias e nos quais estivessem incluídos países não-desenvolvidos; e **(d)** tratamento especial destinado às nações menos desenvolvidas em suas relações com nações em desenvolvimento de maior porte (WTO, 1979).

Na mesma ocasião em que se estabelecia a Cláusula de Habilitação, acordava-se o princípio de graduação. Nele, haveria a perda progressiva das condições especiais do Tratamento Especial e Diferenciado com o aumento dos índices de desenvolvimento socioeconômico do país-membro beneficiário – com um retorno, portanto, às regras de reciprocidade e não-discriminação.

As sete primeiras rodadas de negociação do GATT ocorridas entre as décadas de 1940 e 1990 tiveram um eixo comum pautado na liberalização, sob comando dos Estados Unidos, com uma conseqüente diminuição progressiva das tarifas empregadas no comércio internacional. O Sul Global, nesse contexto, parecia haver tomado para si a agenda econômica neoliberal como estratégia desenvolvimentista (Slobodian, 2018 *apud* Franke; Rasador, 2022). Para Krasner (1983), contudo, a capacidade do Sul em pautar a direção da geopolítica mundial era afetada por três variáveis: a influência estadunidense, o grau de abertura das instituições internacionais e o próprio alinhamento interno do grupo de países em desenvolvimento.

Esses fatores ajudam a explicar o ponto de inflexão ocorrido na 8ª rodada de negociações do GATT, a Rodada do Uruguai, iniciada em 1986 e concluída em 1994. Enquanto o Norte Global pressionava pela inclusão de bens intangíveis no tratado (como serviços, propriedade intelectual e investimentos), o Sul Global, sob liderança de Brasil e Índia, apresentavam forte oposição à expansão do GATT, criticando especialmente as barreiras comerciais sobre produtos agrícolas que continuavam a ser erguidas pelas nações industrializadas. O chamado “Grupo de Cairns”, constituído por nações com perfil exportador agrícola, sintetizou um alinhamento em vistas à derrocada das práticas protecionistas mantidas pela maioria dos membros do Norte no tema (Wilkinson; Scott, 2008).

Ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento se coordenavam em torno de uma agenda comum, crescia o temor de que – não alcançado um consenso na Rodada do Uruguai – os Estados Unidos saíssem inteiramente do sistema multilateral de comércio e, em seu lugar, impusessem acordos bilaterais abusivos ou discriminatórios. Os receios tinham por

embasamento a abordagem ofensiva empreendida pelo governo americano de Ronald Reagan na década de 1980, com os chamados instrumentos de “*fair trade*” que forçavam a aplicação da legislação doméstica estadunidense sobre atos de comércio exterior (Franke; Rasador, 2022).

É desse embate de interesses que a Rodada do Uruguai, embora obtendo sucesso em integrar a agricultura ao sistema de comércio internacional – com a negociação do “Acordo sobre Agricultura” (AA) –, acaba, também, por englobar bens intangíveis no âmbito do GATT. É o caso de acordos como o GATS (*General Agreement on Trade in Services*), o TRIPS (*Trade Related Intellectual Property Rights*) e o TRIMS (*Trade Related Investment Measures*). A rodada do Uruguai marcou, ainda, o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), dentro da qual o GATT, com as alterações de 1994, continuou vigente não como organismo, mas como tratado-quadro do comércio internacional, junto aos institutos de tratamento especial e diferenciado e a Cláusula de Habilitação.

A percepção de que a Rodada do Uruguai produziu obrigações desproporcionais sobre os países do Sul Global levou à abertura, em 2001, da 9ª etapa de negociações do sistema multilateral de comércio, a Rodada de Doha. Sob a designação de “Rodada de Desenvolvimento”, Doha objetivou o protagonismo dos países não-industrializados, além de uma ação direcionada para a diminuição de barreiras não-tarifárias (BNTs) e a superação de obstáculos ao comércio de produtos agrícolas e serviços (visto a presença extensiva de subsídios internos que ainda assolava o comércio internacional). Um acordo, contudo, nunca foi alcançado, e as negociações restaram infrutíferas – sendo o fracasso de Doha interpretado, também, como um fracasso da OMC (Yigzaw, 2021).

Wilkinson e Scott (2008) argumentam, nesse cenário, que é precipitada a conclusão de que os poucos avanços empreendidos pelo Sul Global na sistemática do GATT/OMC seriam equivalentes à “inação” das nações em desenvolvimento. Para os autores, o Sul foi e continua a ser ator relevante no sistema multilateral de comércio, promovendo suas pautas mesmo diante do tabuleiro de influências assimétricas compartilhado com o Norte.

O Brasil é parte relevante deste cenário: com a Rodada de Doha, o país foi uma das lideranças fundadoras do G-20 – coalizão constituída por nações do Sul que pressionaram pelo enfoque desenvolvimentista nas negociações e permaneceram, desde então, pleiteando o cumprimento integral do Mandato de Doha. O Brasil também teve papel importante na reunião de Cancún de 2003, impedindo que fosse firmado um novo acordo *Blair House*¹ entre Estados

¹ No acordo *Blair House* negociado na Rodada do Uruguai, os subsídios domésticos eram divididos em três classes, de acordo com a percepção de seus efeitos de distorção de mercado: caixa verde, azul e amarela. A “caixa verde” incluía os subsídios entendidos como não capazes de afetar o mercado, como aqueles relativos a pesquisa e

Unidos e União Europeia. A própria aproximação à Índia nas negociações partia de uma estratégia, empregada pelo Ministério de Relações Exteriores brasileiro, de evitar que aquela optasse por um alinhamento à UE e fosse subjugada dentro de um acordo agrícola tímido. O objetivo, portanto, era garantir que os países em desenvolvimento não fossem usados pelo Norte (Ramanzini Júnior, 2012). É nesse terreno que “a articulação de coalização [do G-20] e o papel de destaque do grupo colocaram o Brasil no núcleo decisório da OMC” (Srivastava, 2008 *apud* Ramanzini Júnior, 2012, p. 63).

Na temática do TED, o posicionamento do Brasil na rodada de Doha – buscando um alinhamento ao G-20, ao mesmo tempo em que lhe interessava a liberalização do comércio agrícola – foi o de defender a manutenção dos dispositivos de tratamento diferenciado dos quais se beneficiava e de se opor a uma ampliação do princípio da graduação, que colocava em xeque as condições especiais que usufruía enquanto nação em desenvolvimento.

Em uma visão geral, é possível examinar que, embora o GATT, em sua origem, tenha sido um espaço amplamente dominado pelo Norte Global para promoção de imperativos liberais, a crescente inserção de países em desenvolvimento como membros-signatários fez avançar as demandas por flexibilidade e o próprio protagonismo do Sul nas rodadas de negociação multilateral.

A adoção da Parte IV e a Cláusula de Habilitação constituíram avanços importantes nesse sentido, e asseguraram a ampliação do Tratamento Especial e Diferenciado como mecanismo de resposta às desigualdades entre países industrializados e não industrializados. Jayagovind (2008, p. 104) sinaliza, ainda, uma mudança dogmática na abordagem do Sul em relação ao tratamento especial: enquanto, no princípio, o TED era manejado na perspectiva de um “olhar para dentro”, com vistas à proteção doméstica face ao comércio internacional, progressivamente se construiu uma nova abordagem do instituto. Nela, o TED funciona como um equalizador do *playing field* internacional, um instrumento de participação ativa do Sul no sistema multilateral. O entendimento, portanto, tornou-se de um “olhar para fora”, e o TED permanece instituto-chave na normatização do sistema OMC.

1.3. Componentes do Tratamento Especial e Diferenciado (TED)

infraestrutura. Na “caixa azul” foram incluídos os subsídios que, apesar de distorcerem o comércio, eram percebidos como necessários para o equilíbrio da balança comercial interna, controlando a oferta. A “caixa amarela”, por fim, continha os subsídios que afetavam o mercado e deveriam ser restringidos (Jank, 2002). A problemática do acordo *Blair House*, portanto, era que o combate a medidas protecionistas internas ficava limitado aos subsídios da caixa amarela, enquanto os membros signatários permaneciam, em grande parte, livres para cultivar subsídios domésticos que interpretavam como pertencentes às caixas verde e azul.

As normas de Tratamento Especial e Diferenciado presentes no sistema do GATT/OMC são divididas, segundo critério estabelecido pelo Secretariado da OMC, em seis categorias: (i) medidas de incentivo comercial para países em desenvolvimento; (ii) medidas de salvaguarda aos interesses comerciais de países em desenvolvimento, a serem seguidas por todos os signatários da OMC; (iii) prazos prolongados para a implementação de acordos; (iv) compromissos flexibilizados; (v) assistência técnica; e (vi) medidas de proteção específicas para países menos desenvolvidos (PMDs).

Segundo levantamento do Comitê de Comércio e Desenvolvimento concluído em março de 2023, as normas de tratamento especial e diferenciado estão presentes na regulação do comércio de bens (com o GATT e os acordos multilaterais de intercâmbio de mercadorias); comércio de serviços (com o GATS); e na esfera de propriedade intelectual (com o TRIPS), além de em diversos acordos plurilaterais, englobando mais de 150 previsões (**tabela 1**) entre as seis categorias (WTO, 2023).

Tabela 1 – Levantamento de normas de TED (Tratamento Especial e Diferenciado) no sistema OMC, por Acordo e categoria

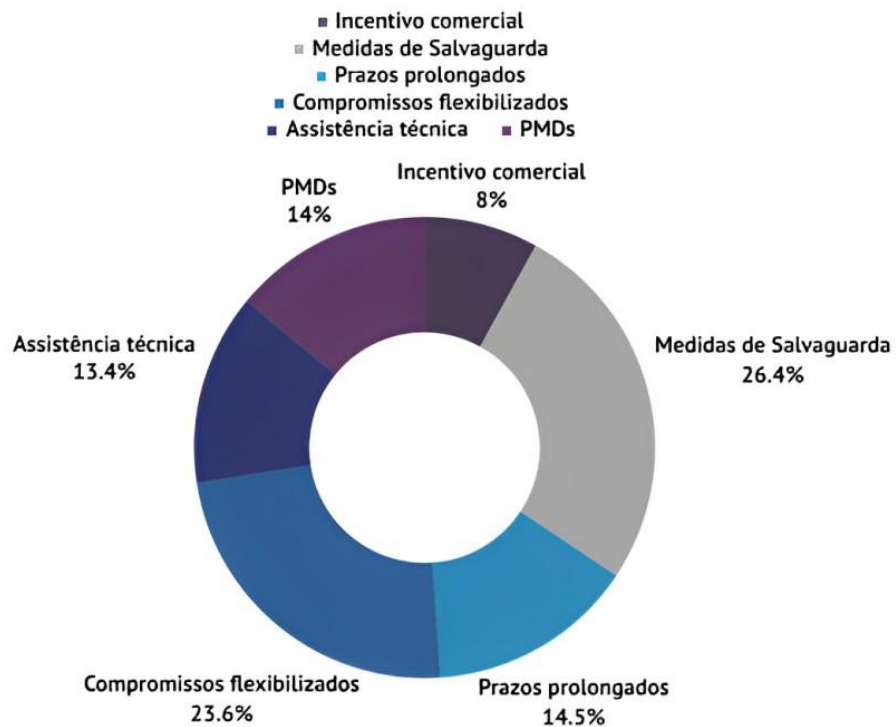
Tratado	(i) Medidas de incentivo comercial	(ii) Medidas de salvaguarda	(iii) Prazos prolongados	(iv) Compromissos flexibilizados	(v) Assistência técnica	(vi) Medidas de proteção para PMDs
GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1994)	8	13		4		
Entendimento sobre as Disposições Relativas a Balanço de Pagamentos				1	1	
AA (Acordo de agricultura)	1		1	9		3
SPS (Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias)		2	2		2	
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)	3	10	1	2	9	3
Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS)			2	1		1

Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (Antidumping)		1				
Acordo sobre a Implementação do Artigo VII (Valoração Aduaneira)		1	4	2	1	
Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações		3	1			
SCM (Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias)		2	7	10		
Acordo sobre Salvaguardas		1		1		
TFA (Acordo de Facilitação do Comércio)			7	3	7	9
GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços)	3	4		4	2	2
TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual)			2		1	3
Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias		7		1	1	2
GPA (Acordo sobre Compras Governamentais)		5		6	1	3
TOTAL DE PREVISÕES TED:	15	49	27	44	25	26

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de WTO (2023).

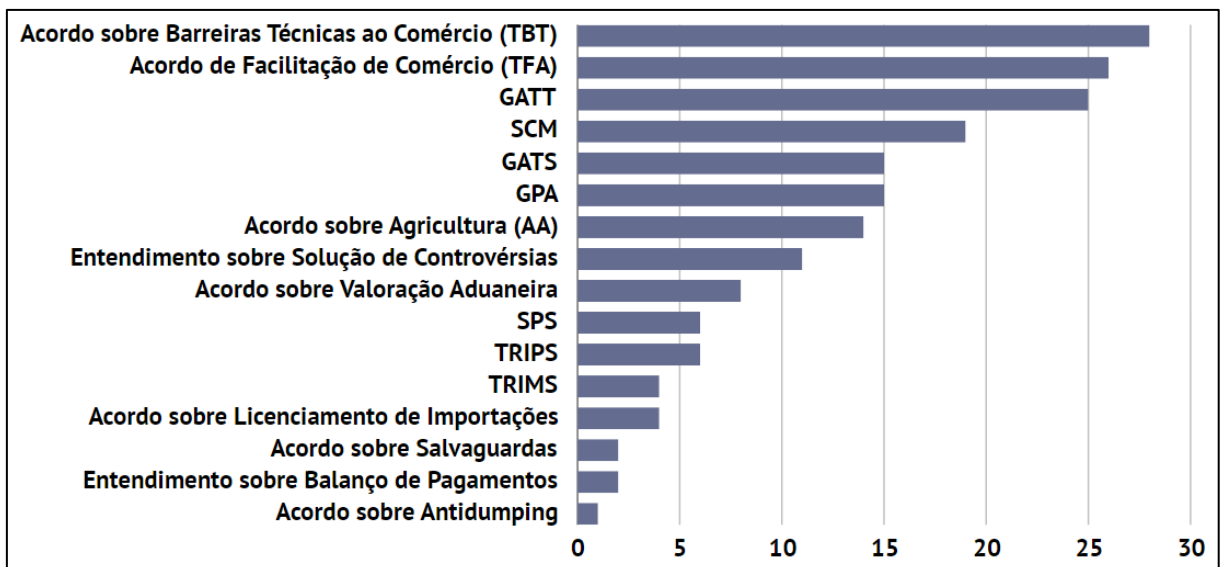
Percebe-se, nesse sentido, uma prevalência de normas voltadas às temáticas de Salvaguarda e Compromissos Flexibilizados, com uma baixa incidência de normas específicas de incentivo comercial, conforme observado no **Gráfico 2**. Ademais, há uma maior ocorrência de normas TED no Acordo de Barreiras Técnicas (TBT), e no Acordo de Facilitação de Comércio (TFA) – com 28 e 26 regras específicas, respectivamente –, em comparação a outros acordos da OMC, como demonstrado no **Gráfico 3**.

Gráfico 2 – Porcentagens de normas de Tratamento Especial e Diferencial, por categoria



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de WTO (2023).

Gráfico 3 – Quantidade de normas TED por Acordo da OMC



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de WTO (2023).

O levantamento de normas TED, contudo, não é suficiente para examinar a prática jurídica concreta do instituto pelo Brasil. Torna-se necessário diferenciar provisões históricas já aplicadas e contrapor a maior ou menor força vinculante dos dispositivos, que em determinados casos tem viés majoritariamente principiológico, com uma linguagem de “melhores esforços” no texto dos tratados. Uma abordagem com enfoque nas vantagens efetivas proporcionadas pelo Tratamento Especial e Diferenciado, nesse sentido, apresenta uma maior congruência com a realidade.

Passa-se, portanto, a analisar o enquadramento do Brasil ao Tratamento Especial e Diferenciado, sendo sistematizadas as vantagens tarifárias e não-tarifárias que a nação usufrui como “país em desenvolvimento” no sistema multilateral da OMC.

2. ENQUADRAMENTO DO BRASIL COMO BENEFICIÁRIO DO TED

2.1. Qualificação do Brasil como sujeito do Tratamento Especial e Diferenciado

Na OMC, a designação em “países de menor desenvolvimento” (PMDs) e “países em desenvolvimento” (PEDs) se dá pela via da autodefinição, prática que encontra fundamento tanto na casuística do GATT como no costume internacional, consoante ao artigo XVI(1) do Tratado de Marraqueche². A intenção de consideração como sujeito do Tratamento Especial e Diferenciado, expressa na agenda de compromissos do país, fica sujeita ao reconhecimento da comunidade internacional. Um membro terceiro da OMC pode, portanto, apresentar demanda em contestação. O procedimento de impugnação, contudo, além de raramente manejado, não é regulado nos normativos da Organização: o regramento de “um voto por Parte-Contratante” não se estende a pleitos informais, e tentativas de questionamento dos quadros de classificação de desenvolvimento já existentes são dissuadidas (Khorana; Ukpe, 2021; Yap, 2023).

Para Saldanha (2009), o critério de autodefinição no estabelecimento de beneficiários do TED revela a faceta política da OMC. Apesar de a organização, a princípio, adotar uma abordagem “*rules-based*” – um sistema fundado em normas vinculantes que pautam a atuação dos *players* internacionais –, ela também executa o papel de foro de negociação. É nessa esfera que, ausente um critério formal para a designação do estágio de desenvolvimento de um Estado, pressões políticas e interesses domésticos passam a pautar as práticas de tratamento

² O artigo XVI (1) do Tratado de Marraqueche estabelecendo a OMC fixa que a Organização será guiada pelo conjunto de decisões, procedimentos e práticas costumeiras seguido pelas Partes-Contratantes do GATT de 1947.

diferenciado. A saída de países europeus do grupo de nações em desenvolvimento da OMC como concessão estratégica para entrada na União Europeia é um exemplo que atesta o caráter negocial do instituto.

Outras organizações internacionais, a exemplo do Banco Mundial, da UNCTAD e do UNDP, manejam critérios como PIB per capita e apontadores sócio-humanitários para categorização de grupos de desenvolvimento. Inclusive medidores relacionados à atividade comercial integram determinadas listas classificatórias: a ONU os utiliza para segmentar Países Menos Desenvolvidos (PMDs), Países de Déficit Alimentar de Baixa Renda (LIFDCs) e Mercados de Transição; e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) define quatro categorias de nações em desenvolvimento de acordo com seus respectivos status de comércio líquido de bens e serviços agrícolas. A dificuldade em importar critérios semelhantes para a sistemática da OMC, entretanto, reside na interpretação de que tais medidores dificilmente traduziriam por si só a real integração ao sistema multilateral de comércio (Novel; Paugam, 2005).

Diante da pluralidade do Sul Global, ganha força a crítica de que uma aplicação indiferenciada do instituto de Tratamento Especial e Diferenciado é capaz de reforçar relações desproporcionais entre os próprios países em desenvolvimento. A ausência de diferenciadores específicos (para além da segmentação geral entre PEDs e PMDs) impõe um cenário em que membros da OMC em estágios de desenvolvimento díspares podem restar englobados pelas mesmas regras de TED, indo na contramão dos objetivos consagrados no preâmbulo do GATT e no Protocolo de Marraqueche e gerando distorções comerciais (Kasteng; Karlson; Lindberg, 2004; Saldanha, 2012). Weinhardt (2020) aponta, nesse cenário, o papel desempenhado pela dependência de países de menor desenvolvimento relativo perante potências emergentes como China e Índia. A relevância de iniciativas de investimento e empréstimo internacional, empreendidas por essas potências, colocaria em xeque o custo político de demandar critérios mais rígidos de diferenciação para o tratamento especial. A probabilidade de mitigação das assimetrias internas dos PEDs, assim, continuaria remota.

No exercício do princípio de graduação do GATT, por outro lado, nações industrializadas retiram beneficiários de seus sistemas de preferência quando alcançados limiares tanto macroeconômicos como setoriais. Uma indústria particular de um PED que tenha se tornado competitiva internacionalmente pode vir a ser, por exemplo, excluída da lista de preferência de um país parceiro. Tais critérios, contudo, são adotados unilateralmente pelos países desenvolvidos e não representam uma prática consensual generalizada. A criação de

subcategorias de países em desenvolvimento na OMC é, comumente, tida como politicamente inviável, sendo os esforços então redirecionados para “parâmetros de elegibilidade” ao Tratamento Especial e Diferenciado, em uma análise caso-a-caso (Novel; Paugam, 2005).

Conclusão similar pode ser extraída do caso CE-Preferências Tarifárias³, procedimento em que o Brasil atuou como terceiro interessado. Na reclamação inicial, a Índia questionou as condições aplicadas pelas Comunidades Europeias para concessão de tarifas preferenciais a países em desenvolvimento em seu esquema geral de preferências (SGP), argumentando que as taxas acordadas pela CE para combate ao tráfico de drogas e proteção trabalhista colocavam obstáculos desproporcionais sobre as exportações indianas. O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC averiguou que as CE não demonstraram fundamentos suficientes para justificar as tarifas, especialmente diante da obrigação do parágrafo 2(a) da Cláusula de Habilitação, segundo o qual esquemas de preferência devem ser outorgados de forma não-discriminatória.

O Órgão de Apelação da OMC, embora mantendo a interpretação de que as medidas empreendidas pelas CE no caso concreto eram desacertadas, alterou o entendimento originalmente dado ao parágrafo 2(a) da Cláusula de Habilitação, esclarecendo que não há obrigação de uma concessão uniforme e generalizada de tarifas preferenciais. O dever de não-discriminação da Cláusula de Habilitação imporia, na verdade, a concessão de vantagens iguais a beneficiários submetidos às mesmas necessidades financeiras, comerciais e de desenvolvimento. Deste modo, o Órgão de Apelação proveu fundamento jurídico para a diferenciação entre PEDs no seio da OMC, reconhecendo que critérios de distinção para aplicação do tratamento diferenciado configuram uma resposta possível às transformações socioeconômicas de países em desenvolvimento no decorrer do tempo – e podem, inclusive, ser manejados em sistemas gerais de preferência tarifária. A abordagem de “tamanho único”, assim, não seria um pressuposto absoluto do tratamento diferenciado no comércio internacional (Khorana; Ukpe, 2021).

A aplicação do princípio de diferenciação não configura, todavia, um balizador perfeito das finalidades buscadas com o TED. A análise econômica predominante é de que a graduação empreendida por países do Norte Global em seus sistemas gerais de preferência entregou resultados negativos ou mistos para a agenda desenvolvimentista do Sul – sendo os principais déficits derivados do cenário de imprevisibilidade jurídica das listas de preferências

³ OMC. Órgão de Apelação. Procedimento WT/DS246. Comunidades Europeias (CE) – Condições para a Concessão de Preferências Tarifárias. 7 de abril de 2004.

tarifária, alteradas unilateralmente pelos países industrializados; do viés excessivamente restritivo das regras de origem; e das exceções aplicadas a produtos de interesse comercial dos PEDs. A percepção é de um elo enfraquecido entre as medidas de tratamento diferenciado e as carências que elas buscam preencher, aliado a um poder vinculante diminuto e a ausência quase completa de mecanismos de monitoramento das obrigações assumidas pelo Norte (Novel; Paugam, 2005).

Para Low, Mamdouh e Rogerson (2018), pesquisadores do Banco Mundial, a distinção binária entre países desenvolvidos e em desenvolvimento seria uma das fontes de dificuldade na construção de medidas de TED; sendo mais benéfica uma abordagem que priorizasse as necessidades individuais de cada atividade ou setor. A preocupação dos PEDs de maior porte econômico, nesse contexto, seria uma fragmentação excessiva dos estágios de desenvolvimento que os levasse à exclusão total do tratamento diferenciado. Os autores destacam que este resultado também pouco favorece o sistema multilateral, visto que, embora PEDs proporcionalmente mais ricos detenham competitividade a nível global em determinados setores, os desafios socioeconômicos por eles enfrentados domesticamente continuam a mantê-los em uma posição desigual perante o Norte Global.

O Brasil é um caso emblemático desse cenário. Desde a consolidação da Parte IV do GATT e a adoção da Cláusula de Habilitação, o país manteve em grande parte um posicionamento uniforme na sua política externa no sentido de se autodesignar beneficiário do Tratamento Especial e Diferenciado. Para Schofer e Weinhardt (2022a), porém, a manutenção do status do Brasil como PED na OMC se tornou mais difícil a partir de sua emergência como exportador agrícola de grande porte na década de 1980. Neto e Sousa (2020, p. 1618) vão além, argumentando que o peso do Brasil na economia global e a amplitude do PIB nacional tornam insustentável a classificação como país em desenvolvimento no seio da OMC.

Chakraborty e Sengupta (2006) oferecem divergências importantes a essas correntes. Conduzindo uma análise comparativa entre as economias brasileira, indiana, chinesa e sul-africana – e a possibilidade de alinhamento destes países em uma frente de PEDs face aos interesses da OCDE –, os autores examinam que, apesar da emergência econômica brasileira, o país é o mais vulnerável a choques externos dentre os quatro investigados. Além disso, o protagonismo como exportador agrícola não se traduziu imediatamente em desenvolvimento, sendo as décadas de 80 e 90 ainda marcadas por hiperinflação e tímido crescimento percentual do PIB, além de taxas de juros altas que desaceleraram os fluxos de investimento. O período de estagnação econômica da década de 2010, por sua vez, revela que a assunção de uma trajetória

gradual e uniforme de desenvolvimento é errônea, e o “salto” para a categoria de nações de industrialização plena é prematuro.

O enquadramento do Brasil como país em desenvolvimento na OMC e beneficiário do TED, porém, foi pela primeira vez alterado pelo próprio Governo Federal no ano de 2019. Na Nota à Imprensa nº 82/2019, em comunicado conjunto com o então presidente estadunidense Donald Trump, Jair Bolsonaro anunciou que o Brasil passaria a renunciar ao tratamento especial e diferenciado nas negociações da Organização Mundial do Comércio. Ao mesmo tempo que quebrou com a tradição histórica brasileira, o pronunciamento ressaltou que a nova abordagem não implicaria qualquer alteração das vantagens conferidas sob o auspício do TED em acordos da OMC até então vigentes, e que a decisão era resultado do caráter “dinâmico e evolutivo” do instituto (Brasil, 2019).

Interessante notar, nessa perspectiva, o “núcleo duro” de Tratamento Especial e Diferenciado que o Governo Bolsonaro mencionou, explicitamente, não restar afastado. Ao declarar que o novo parecer não resultaria em rediscussão de negociações passadas, fez-se referência específica a quatro acordos dentro dos quais o Brasil continuaria como beneficiado especial: **(i)** Acordo sobre Salvaguardas; **(ii)** Acordo sobre Agricultura; **(iii)** Acordo TRIPS relativo à propriedade intelectual; e **(iv)** Acordo de Facilitação de Comércio. A declaração, portanto, não alterava o panorama jurídico contemporâneo da prática comercial externa do Brasil, mas indicava um compromisso político para acordos futuros.

A medida recebeu críticas contundentes, especialmente por resultar de um pacote desproporcional de concessões do Governo Bolsonaro em troca do apoio estadunidense para ingresso do Brasil na OCDE. Na mesma ocasião em que se abandonou o TED em negociações futuras, foram firmados compromissos relativos a: conformação com políticas fiscalizatórias da OCDE (com possibilidade de abertura de segredos comerciais de empresas brasileiras), vedação de práticas de controle do fluxo de capitais (inclusive em hipótese de crises especulativas sob o Balanço de Pagamentos do Brasil) e proibição de tratamento diferenciado a empresas estatais. O panorama geral, nessa perspectiva, era de que o Brasil assumia deveres assimétricos sem uma contrapartida real, afastando precocemente o direito ao TED antes de atingida uma verdadeira maturidade econômica, necessária para suportar as repercussões advindas da liberalização (Santos, 2019).

A postura em relação ao TED a partir de 2019 sintetizou, ainda, o distanciamento do Brasil de suas coalizões Sul-Sul e uma estratégia contrária àquela adotada por China e Índia – potências emergentes que continuaram a defender com afincos seus direitos ao tratamento

diferenciado no comércio internacional. Na visão então manejada pelo Governo Federal, os benefícios a longo prazo do instituto de tratamento diferenciado eram limitados e, em certo escopo, contraproduativos, visto que os PEDs favorecidos com capacidade econômica para manter subsídios internos acabavam por afetar a competitividade do Brasil no plano internacional (Schofer; Weinhardt, 2022).

Não obstante o posicionamento público do governo Bolsonaro, os anos de 2019 a 2022 revelaram a resistência do Brasil em desvincular-se das vantagens auferidas com o TED. Em 2021, a delegação brasileira criticou perante o Comitê de Subsídios da OMC a atualização unilateral engendrada pelos Estados Unidos da lista de países classificados como “em desenvolvimento”, alteração essa que eliminava uma série de flexibilidades usufruídas pelo Brasil na temática de direitos compensatórios. Já em 2022, no âmbito de negociação para adesão do Brasil ao GPA (Acordo sobre Compras Governamentais), o governo Joe Biden utilizou da renúncia ao TED como pretexto para pressionar pelo abandono da política de *offset* (comumente conduzida em contratos de licenciamento e transferência de tecnologia para compensação do Estado/ente público concedente e o incentivo à pesquisa e desenvolvimento), tentativa essa que foi igualmente contestada pelo Brasil (Moreira, 2023a).

É nesse contexto de reveses enfrentados pela declaração de afastamento do tratamento diferenciado que o terceiro governo Lula, em 2023, retomou a caracterização do Brasil como país em desenvolvimento e beneficiário do TED. O posicionamento foi ratificado pelo Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, na reunião mini-Ministerial da OMC ocorrida em Paris em junho de 2023. Nela, reafirmou-se o desejo do Brasil de um sistema multilateral fortalecido, no qual os países em desenvolvimento fossem incluídos nas revoluções tecnológicas e de produção necessárias para consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O retorno ao Tratamento Especial e Diferenciado foi, adicionalmente, reiterado em outubro de 2023 pelo Secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty, embaixador Mauricio Lyrio, em reunião com a Diretora-geral da OMC, Ngozi Okonjo-Iweala. No encontro, a Diretora expressou a percepção do Secretariado da OMC de que o Brasil conservava sua renúncia ao TED, sendo então esclarecido pelo enviado brasileiro que o país não mais afastava o tratamento diferenciado, sendo essa uma decisão do governo anterior, já revertida. O Secretário classificou o TED como direito e prerrogativa, e ressaltou que outras nações emergentes adotavam a mesma interpretação, a exemplo de China, Índia, África do Sul e Argentina; sendo contraditório com a própria tradição brasileira abrir mão do instituto. O encontro revelou, por fim, potencial tendência do Brasil em buscar a ampliação do TED, tendo

o Embaixador afirmado que direitos – como aquele ao tratamento diferenciado – não são recusados, e sim reivindicados (Moreira, 2023b).

O Brasil, deste modo, aparenta retomar seu lugar histórico como proponente do tratamento diferenciado no comércio internacional; em uma agenda externa alinhada com o objetivo de desenvolvimento do Sul Global. Concomitantemente, revela a intenção de não tomar o TED como instrumento estático, mas sim aperfeiçoá-lo e ampliá-lo.

Passa-se, a seguir, a identificar as vantagens tarifárias (Tópico “2.2”) e não-tarifárias (Tópico “2.3”) usufruídas pelo Brasil como “país em desenvolvimento” e beneficiário do TED.

2.2. Vantagens tarifárias auferidas pelo Brasil

O tratamento especial e diferenciado, na perspectiva de vantagens tarifárias, é traduzido essencialmente no acesso preferencial a mercados pelos países beneficiários. O modelo de preferências é uma exceção à Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) e à regra de reciprocidade do GATT, nos termos das quais a concessão de tarifas reduzidas deve ser estendida a todos os integrantes do sistema multilateral, alcançando os bens similares, concorrentes ou substituíveis transacionados.

Originalmente, a brecha encontrada por países desenvolvidos para outorga de preferências não-recíprocas a PEDs, mesmo com a cláusula NMF, foram as chamadas “dispensas legais”, ou “*waivers*” – então autorizadas pelo artigo XXV(5) do GATT⁴. Porém, com a Cláusula de Habilitação, consagrada mediante a Decisão L/4903 de 1978, o trajeto jurídico para o acesso preferencial deixou de ser o mecanismo de *waiver* e passou a ser o Sistema Geral de Preferências (SGP), no âmbito do tratamento diferenciado (Saldanha, 2009).

No Sistema Geral de Preferências, nações industrializadas têm respaldo legal para ofertar tratamento tarifário diferenciado a produtos oriundos de países não desenvolvidos. Os SGPs são de renovação periódica e têm viés nacional e autônomo – isto é, cabe a cada país concedente do benefício estipular um esquema próprio que contenha a lista de produtos elegíveis, as margens de preferência e as respectivas regras de origem. Os Sistemas Gerais de Preferência que constituem o arranjo contemporâneo da OMC são conferidos por: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Islândia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Suíça, Turquia, União Econômica Euroasiática (Rússia, Belarus e Cazaquistão) e União Europeia. Há,

⁴ O artigo XXV dispõe que “em circunstâncias especiais não previstas em outros artigos do presente Acordo, as Partes Contratantes poderão dispensar uma Parte Contratante de uma das obrigações que lhe forem impostas pelo presente Acordo, com a condição de que tal decisão seja aprovada por maioria de dois terços dos votos expressos”.

		142 relativas a bens agrícolas e 735 bens industriais.	
Estados Unidos	Atual Beneficiário	Engloba 3.524 linhas tarifárias (aproximadamente 50,4% do total de bens cuja alíquota não é zero), sendo em sua maioria de produtos manufaturados e semimanufaturados (2.939 linhas), e determinados produtos agrícolas (585 linhas).	Alíquota de importação zero.
Noruega	Atual Beneficiário	Brasil é elegível a 942 linhas tarifárias (87% do total de linhas cuja alíquota é maior que zero), sendo em sua maioria de bens agrícolas (731 linhas).	Alíquota de importação zero, com exceção de bens agrícolas (que possuem reduções tarifárias variando de 10% a 100%) e determinados produtos têxteis.
Nova Zelândia	Atual Beneficiário	Adota-se a abordagem de "lista negativa", de modo que há presunção de que qualquer bem é elegível à tarifa preferencial, cumpridas as regras de origem, com exceção daqueles explicitamente excluídos (a exemplo de metais e matérias primas).	Em regra, a alíquota preferencial para PEDs equivale a 80% da alíquota normal.
Suíça	Atual Beneficiário	Brasil é elegível a 5.335 linhas tarifárias (aproximadamente 84,6% do total de bens cuja alíquota não é zero), sendo 658 de produtos agrícolas e 4.677 de bens industriais.	Em regra, há alíquota de importação zero para produtos agrícolas e bens industriais, com exceção de produtos têxteis, aos quais a redução é de 50% da alíquota normal.
União Econômica Euroasiática (UEE)	Constou como beneficiário até outubro/2021	Engloba bens agrícolas e industriais, incluindo carne bovina, tabaco, frutas e outros produtos alimentícios.	Quando aplicável, a redução tarifária era de 25% sobre os produtos brasileiros.
Japão	Constou como beneficiário até abril/2019	Quando beneficiário, o Brasil detinha 3.478 produtos elegíveis à tarifa preferencial (cerca de 60% do total de linhas com alíquota maior que zero), em sua maioria bens industriais.	Em regra, bens industriais recebiam alíquota zero, com exceções particulares a bens sensíveis, que recebiam reduções de 20%, 40%, 60% ou 80% da taxa de NMF.
Canadá	Constou como beneficiário até janeiro/2015	Aos PEDs beneficiados, são elegíveis 1.231 linhas tarifárias (aproximadamente 84% do total de linhas canadense), sendo 193 relativas a bens agrícolas. São excluídos produtos têxteis, calçados e químicos.	Taxas preferenciais variam de alíquota zero a alíquotas reduzidas proporcionalmente à taxa de NMF (Nação Mais Favorecida).
União Europeia (UE)	Constou como beneficiário até 2014	Inclui 6.217 linhas tarifárias (equivalente a 87% de todos os produtos cuja alíquota não é zero); englobando bens agrícolas e quase a totalidade de bens industriais (com exceção de armamentos).	Bens não-sensíveis tem direito à alíquota zero, enquanto bens considerados sensíveis recebem uma redução tarifária de 3,5% a 30% sobre a taxa NMF.
Reino Unido	Não constou como Beneficiário	Disponibilizam-se 4.283 linhas tarifárias, equivalente a 83% do total de bens cuja alíquota não é zero.	65% dos bens englobados conta com alíquota zero; 22% contam com alíquotas maiores que zero e menores que 10 pontos percentuais; e os demais contam com alíquotas maiores que 10 pontos percentuais (porém ainda menores que a taxa NMF).

Islândia	Não constou como Beneficiário	Aos PEDs beneficiados, são elegíveis 728 linhas tarifárias (mais de 70% das linhas cuja tarifa já não seja zero), sendo 609 de bens agrícolas.	Alíquota de importação zero.
Turquia	Não constou como Beneficiário	PEDs elegíveis contam com preferência em 6.205 linhas tarifárias (equivalente a 70,2% das linhas cuja alíquota já não é zero).	Taxas preferenciais variam de alíquota zero a alíquotas reduzidas proporcionalmente à NMF.

Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e da Base de Dados de PTAs (*Preferential Trade Arrangementss*) da OMC.

Entre os sistemas preferenciais dos quais o Brasil continua a figurar como beneficiário, aquele outorgado pelos Estados Unidos merece particular destaque, frente ao porte da relação bilateral entre os dois países (**Tabela 3**). Os EUA figuram como o 2º principal destino das exportações brasileiras, atrás apenas da China, sendo estimado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) que 8% do montante de exportações brasileiras foi atendido pelo SGP estadunidense em 2021, um agregado equivalente a US\$ 2,5 bilhões (Brasil, 2023).

Tabela 3 – Montante de exportações brasileiras para outorgantes de SGPs no ano de 2022

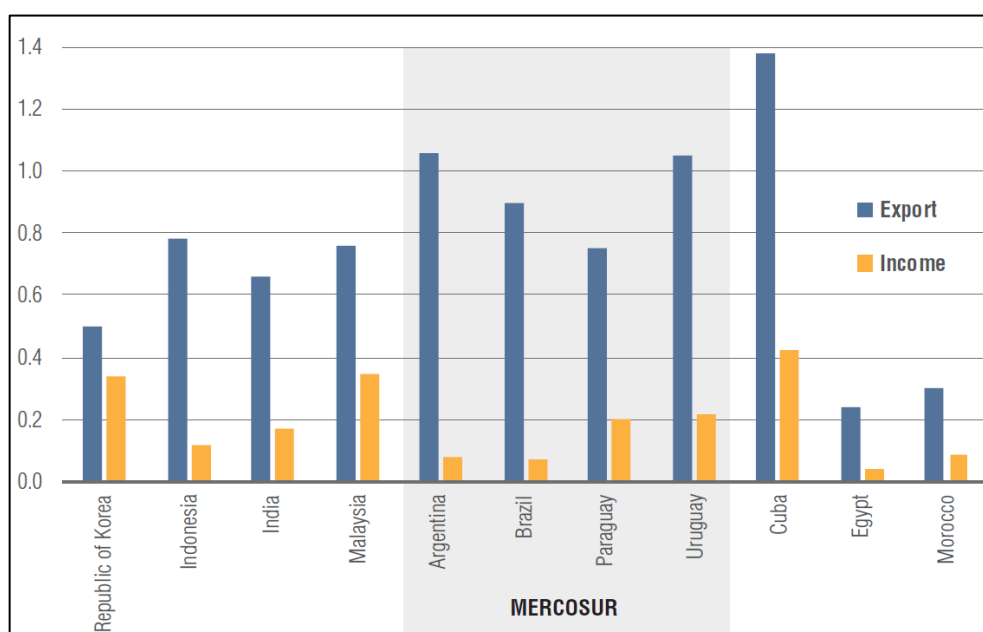
Outorgante de SGP	Valor das exportações brasileiras em 2022	Porcentagem no englobado geral
Estados Unidos	US\$ 37,4 bilhões	11% das exportações brasileiras
Noruega	US\$ 1,356 bilhão	0,4% das exportações brasileiras
Suíça	US\$ 1,182 bilhão	0,35% das exportações brasileiras
Austrália	US\$ 732 milhões	0,21% das exportações brasileiras
Nova Zelândia	US\$ 116 milhões	0,03% das exportações brasileiras

Fonte: Comexstat (2022).

O Brasil também é sujeito a vantagens tarifárias no escopo do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC). O SGPC é um acordo plurilateral, originalmente integrado por 43 PEDs, que nasceu por iniciativa da UNCTAD com o objetivo de promoção do Comércio Sul-Sul. O SGPC foi internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 194/1991, resultado da 2ª Rodada de Negociações do tratado, dentro da qual foi admitida a adesão conjunta do Mercosul (então composto por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) como bloco. As preferências auferidas pelo Brasil, portanto, constam de uma lista conjunta com os demais membros do Mercosul.

O SGPC teve seu impacto largamente ampliado com a Terceira Rodada de Negociações do acordo, lançada no Brasil em 2004 (e, assim, denominada “Rodada São Paulo”), que contou com 22 países negociantes e 11 signatários. O sistema, que antes atendia cerca de 650 linhas tarifárias, teria a meta de agora cobrir mais de 47 mil linhas entre as nações contratantes, fixando um corte linear de 20% sobre a taxa NMF, com meta de alcance sobre, no mínimo, 70% dos produtos cuja alíquota de importação fosse maior que zero. Simulando os efeitos das novas medidas por meio de um modelo de Equilíbrio Geral Computável, a UNCTAD estimou que a implementação da Rodada São Paulo seria capaz de gerar um ganho compartilhado de mais de US\$ 14 bilhões, com ganhos percentuais em níveis de exportações e renda líquida (**Gráfico 4**). A simulação previu, adicionalmente, capacidade de proveitos progressivos com a adesão total dos 43 membros originais do SGPC, cenário em que o ganho compartilhado (por parte dos mesmos 11 signatários) saltaria para a casa de US\$ 27 bilhões (UNCTAD, 2019).

Gráfico 4 – Simulação UNCTAD: Potencial de crescimento em Exportações e Receita (Percentual) com a entrada em vigor do novo SGPC



Fonte: UNCTAD (2019).

Em outubro de 2022, foi publicado no Brasil o Decreto Legislativo nº 145/2022, que internalizou o texto do Protocolo da Rodada de São Paulo, e, em janeiro de 2023, o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação do tratado junto ao Secretariado da UNCTAD.

Cuba, Índia, Malásia, Argentina e Uruguai também já confirmaram o acordo, sendo necessário que no mínimo 4 signatários depositem o instrumento de ratificação para que o novo SGPC entre em vigor (nesse cenário, o Mercosul é considerado um único signatário, sendo requerida a concordância de todos os membros do bloco).

O SGPC destaca-se, nesse sentido, por ser uma opção preferencial que transcende a dimensão Norte-Sul, regra nos outros esquemas SGP. Nele, os PEDs atuam como beneficiários e outorgantes mútuos, e a reciprocidade é adotada não em afastamento à Cláusula de Habilitação, mas sim como pressuposto de um crescimento conjunto do Sul Global. É nessa toada que o documento de implementação do SGPC esclarece que não busca substituir, mas sim dar amparo a alianças econômicas sub-regionais, regionais e inter-regionais de países em desenvolvimento; sendo a própria participação do Mercosul um atestado desse objetivo.

Na perspectiva de vantagens tarifárias, portanto, o Brasil – enquanto beneficiário do TED – contou historicamente com proveitos face a parceiros comerciais importantes (como União Europeia, antes de sua graduação, e Estados Unidos) e continua a ampliá-los no âmbito do Sul Global, como exemplificado no SGPC.

2.3. Vantagens não tarifárias auferidas pelo Brasil

As medidas não-tarifárias (MNTs) de Tratamento Especial e Diferenciado traduzem a faceta regulatória da cooperação comercial. MNTs são capazes de influenciar – mesmo que indiretamente – os montantes e preços transacionados no comércio internacional, podendo favorecer o mercado doméstico em detrimento da concorrência estrangeira. Possuem, ainda, um viés de política pública, visto a possibilidade de sua veiculação para estabelecimento de parâmetros de saúde e segurança. A fixação de padrões mínimos pode fornecer segurança jurídica e encorajar trocas com garantia de qualidade, de modo que o resultado concreto das MNTs dependerá dos *compliance costs* (os “custos de conformidade”) e dos objetivos de maior ou menor protecionismo almejados por cada país (Hoekman; Nicita, 2018, pp. 19-21). Nesse sentido, observa-se o caráter multifuncional das medidas não-tarifárias:

[Non-Tariff Measures] are multi-purpose within the workings of the trading system and can be price-based, quantitatively determined, or regulatory in nature. They may include: 1) contingency measures (e.g. balance-of-payments problems, anti-dumping and countervailing duties, and safeguards); 2) flexibility in the use of certain measures for developmental reasons (e.g. quantitative restrictions, tariffs, subsidies); 3) flanking measures to protect other commitments (e.g. rules on import licensing or customs valuation); and 4) a range of public policy objectives (e.g. standards relating to both products and processes) (Low; Mamdouh; Rogerson, 2018, p. 15).

A possibilidade de tratamento diferenciado na aplicação de MNTs ganha contorno com a Rodada de Tóquio, na qual foram legitimados arranjos especiais relativos a subsídios, direitos compensatórios, antidumping, valoração aduaneira, licenças de importação e barreiras técnicas. Os chamados “*Tokyo Round Codes*”, e as respectivas alterações subsequentemente empreendidas nos tratados da OMC, passaram a figurar como o consolidado-chave de iniciativas TED não-tarifárias (Low; Mamdouh; Rogerson, 2018). Restando enquadrado como país em desenvolvimento, o Brasil ganha legitimidade para reivindicar estas vantagens. Foram em sua maioria benefícios não-tarifários aqueles que o Governo Bolsonaro, ao regular o alcance da renúncia ao TED em 2019, mencionou explicitamente como ainda válidos (neste trabalho referidos como “núcleo duro” de tratamento diferenciado).

Na **Tabela 4** passa-se a esquematizar as principais MNTs de Tratamento Especial e Diferenciado aplicáveis ao Brasil no âmbito de acordos multilaterais do sistema OMC.

Tabela 4 – Brasil e Vantagens Não-Tarifárias de TED nos acordos OMC

Tratado	Principais vantagens não-tarifárias de tratamento diferenciado	Status da Vantagem
Acordo sobre Agricultura (AA)	Acesso ampliado a subsídios e cláusula <i>de minimis</i> de 10%.	Vigente
	Período transacional de 10 (dez) anos.	Vantagem histórica (já concluída)
SPS (Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias)	Introdução de novas medidas sanitárias em fases, com períodos prolongados, quando referentes a bens de interesse de PEDs.	Vigente
	Assistência técnica.	Vigente
Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)	Intervalo mínimo entre a publicação de regulamentos técnicos e sua entrada em vigor.	Vigente
	Direito à participação representativa em órgãos de padronização internacional.	Vigente
	Assistência técnica.	Vigente
Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS)	Prazo estendido de 5 (cinco) anos para eliminação de restrições quantitativas a investimentos relacionados ao comércio.	Vantagem histórica (já concluída)
Acordo sobre a Implementação do Artigo VI (Antidumping)	Menção geral à proteção de interesses de países em desenvolvimento na aplicação de medidas antidumping.	Vigente
Acordo sobre a Implementação do Artigo VII (Valoração Aduaneira)	Período transacional de 5 (cinco) anos, com possibilidade de pedido de prorrogação.	Vantagem histórica (já concluída)
	Direito de reserva quanto à inversão da ordem de determinação legal do valor aduaneiro.	Vigente
	Assistência técnica.	Vigente

Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações	Período transacional de 2 (anos).	Vantagem histórica (já concluída)
ASCM (Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias)	Período transacional de 8 (oito) anos para atendimento da obrigação de eliminação de subsídios de exportação.	Vantagem histórica (já concluída)
Acordo sobre Salvaguardas	Direito de prorrogar medidas de salvaguarda por dois anos a mais que países desenvolvidos.	Vigente
	Vedação de salvaguardas quando a participação do PED nas transações do bem considerado for igual ou inferior a 3%.	Vigente
TFA (Acordo de Facilitação do Comércio)	Autonomia para formular um calendário próprio de implementação do acordo.	Vigente
AGCS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços)	Direito de liberalização compreensiva, podendo fixar condições especiais a fornecedores estrangeiros.	Vigente
	Possibilidade de aplicação de restrições em caso de ameaça à Balança de Pagamentos.	Vigente
	Não obrigatoriedade de eliminação completa de barreiras discriminatórias em acordos de integração econômica.	Vigente
	Assistência técnica.	Vigente
TRIPS (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual)	Período transacional de 4 (quatro) anos.	Vantagem histórica (já concluída)
	Possibilidade de prorrogação adicional de 5 (cinco) anos em matéria de patentes no setor tecnológico, listados na Seção 5, Parte II do acordo.	Vantagem histórica (já concluída)
	Assistência técnica.	Vigente

Fonte: Elaborado pelo Autor com dados de WTO (2023).

Entre as MNTs vigentes com TED de particular relevância ao Brasil, cabe menção em detalhe àquelas presentes: no Acordo sobre Salvaguardas (i); no Acordo sobre Agricultura (ii); no Acordo sobre Facilitação do Comércio (iii); no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (iv); e no Acordo sobre Barreiras Técnicas (v).

No Acordo sobre Salvaguardas (ASG), o Brasil está sujeito a isenções. Salvaguardas são medidas de defesa comercial aplicadas contra práticas que, apesar de não categorizadas como desleais, impactam negativamente o mercado interno de um país importador. Nos termos do art. II do ASG, salvaguardas podem ser manejadas por um país-membro sobre um bem particular caso as importações para seu território tenham observado um crescimento imprevisto (absoluto ou relativo, comprovado após investigação) capaz de provocar grave prejuízo à indústria doméstica. A salvaguarda poderá ser imposta por um período de 4 anos, com possibilidade de extensão pelo mesmo tempo. Como PED, o Brasil tem tratamento diferenciado

tanto quando outorga a medida (podendo prorrogá-la por um período adicional de dois anos), como quando é sujeito à salvaguarda no papel de exportador. Isso, porque quando o percentual de participação das exportações brasileiras no bem considerado for igual ou menor a 3%, o parceiro comercial não poderá aplicar salvaguardas contra o Brasil⁵ (Munhoz, 2004).

No Acordo sobre Agricultura (AA), o Brasil tem acesso ampliado a subsídios à exportação e apoio à produção interna. O Artigo 9 do tratado autoriza que países em desenvolvimento invistam orçamentos de subsídio percentualmente superiores ao de países industrializados: enquanto nações desenvolvidas assumiram com o AA um compromisso de redução de 21% em termos de volume subsidiado e 36% relativamente a despesas orçamentárias, a diminuição-base requerida dos PEDs foi de 14% em volume e 24% em despesa orçamentária. Além disso, consoante ao artigo 6(4) do AA, os países em desenvolvimento recebem tratamento diferenciado na cláusula *de minimis*, que regula o mínimo de apoio doméstico autorizado pela OMC sobre uma linha produtiva, inclusive quando tal apoio tenha efeitos de distorção comercial. Para países desenvolvidos, o apoio doméstico não pode ultrapassar 5% do valor de sua produção agrícola total; já para PEDs o percentual *de minimis* é de 10%.

No Acordo de Facilitação de Comércio (AFC), por sua vez, o Brasil tem autonomia para formular uma agenda própria de implementação. O AFC é um dos mais recentes tratados a integrar o sistema OMC, entrando em vigor em fevereiro de 2017 com o intuito de ampliar o regramento de três dispositivos do GATT: artigo V (liberdade de trânsito), artigo VIII (taxas e formalidades de importação e exportação) e artigo 10 (administração e publicação de regulamentos comerciais). O Acordo endereça uma série de aspectos procedimentais do comércio internacional, como desembaraço aduaneiro, processamento de produtos, cooperação transfronteiriça e taxas alfandegárias (Low; Mamdouh; Rogerson, 2018).

Diferente de outros tratados da OMC, que concediam aos PEDs um período prolongado pré-determinado para a entrada em conformidade, o AFC inovou em seu Tratamento Especial e Diferenciado ao priorizar a autonomia das próprias nações em desenvolvimento. Nele, o cronograma de implementação é organizado por cada país-membro, seguindo três categorias: categoria A (medidas de adoção imediata); categoria B (medidas que contam com um período transacional fixado pelo membro); e categoria C (medidas cuja adoção fica condicionada à assistência técnica). Dos 47 compromissos estabelecidos pelo Acordo de Facilitação, o Brasil segmentou 42 na categoria A – adotando-os imediatamente – e 5 compromissos na categoria B.

⁵ Esta hipótese de tratamento diferenciado está prevista no art. IX.1 do ASG.

Os compromissos com período transacional ampliado são relativos ao processamento antecipado no despacho aduaneiro e à facilitação de formalidades para operadores autorizados.

No Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS), PEDs estão sujeitos a uma flexibilização no dever de liberalização, podendo regular o acesso a seus mercados de acordo com seus estágios de desenvolvimento e inclusive fixar condições especiais a serem seguidas por fornecedores estrangeiros, nos termos do artigo XIX(2) do tratado. O artigo XII, por sua vez, permite que países em desenvolvimento façam uso de restrições comerciais em caso de pressões sobre suas Balanças de Pagamentos; e o artigo V retira a obrigação de eliminação completa de barreiras discriminatórias no âmbito de acordos de integração econômica preferencial, caso um PED seja Parte-Contratante do Acordo. Há, assim, um enfoque do AGCS em um tratamento diferenciado que incentive os países em desenvolvimento a adaptar suas políticas públicas e moldar escalas próprias de abertura internacional (Low; Mamdouh; Rogerson, 2018).

No âmbito do Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT), por fim, o Brasil auferiu vantagens diferenciais na aplicação de regulamentos e procedimentos de conformidade. Mediante o artigo 12 do tratado, países desenvolvidos devem considerar as necessidades financeiras e comerciais de nações em desenvolvimento na aplicação de normas técnicas, evitando erguer obstáculos desnecessários. Já o artigo 2.12 destaca a necessidade de um intervalo mínimo razoável entre a publicação de regulamentos e a sua entrada em vigor, e o artigo 12.8 permite hipóteses de períodos de transição flexibilizados na aplicação de regulamentos por países em desenvolvimento. O artigo 3, ademais, fixa a isenção de ônus administrativos e financeiros sobre PEDs para fornecimento de dados de importação em licenciamentos não automáticos (Saldanha, 2009; WTO, 2023).

3. IMPLICAÇÕES DO TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NO CENÁRIO BRASILEIRO

O revés no posicionamento brasileiro entre os anos de 2019 e 2023, com a renúncia e reapropriação do Tratamento Especial e Diferenciado, evidencia um substrato de disputa sobre a efetividade do instituto. As vantagens tarifárias e não-tarifárias do TED, esquematizadas no Capítulo 2, não existem como somas fechadas, mas sim como operações de ação e reação no tabuleiro internacional, sendo passíveis de questionamento.

Nesse sentido, propõe-se, em um primeiro momento, pautar os efeitos positivos da permanência do Brasil como beneficiário do TED. Em seguida, abordar-se-ão os possíveis efeitos distorcivos do tratamento diferenciado na estratégia comercial brasileira, fazendo uso da bibliografia que examina as falhas estruturais do instituto no sistema OMC. Investigados os efeitos positivos e negativos, passa-se ao diálogo com o cenário internacional, sendo enfrentada a contraposição entre (a) o compromisso político de graduação do Brasil e (b) a intenção de ampliação do país como destinatário de Tratamento Especial e Diferenciado; vislumbrando de que modo o TED atende, ou não, aos propósitos que ensejaram sua criação.

3.1. Efeitos positivos do TED para o Brasil

A continuidade do Brasil como proponente do tratamento diferenciado implica perspectivas de ganho a médio e longo prazo. A médio prazo, contempla-se a possibilidade de manutenção do país em Sistemas Gerais de Preferência, a aplicação flexibilizada de medidas de defesa comercial e o uso de regras de não-reciprocidade para proteção da indústria interna. A longo prazo, o benefício é de maleabilidade em negociações da OMC (com garantia ampliada de que o país não será excluído de direitos em novos Acordos por ter se graduado como país desenvolvido); e de maior alinhamento ao Sul Global.

No que se refere aos Sistemas Gerais de Preferência, em vista da formulação da lista de beneficiários ser competência de cada país outorgante, afastar a classificação como PED perante a OMC enfraquece a pretensão brasileira de enquadramento nos planos preferenciais e dá razão política para a exclusão. Foi esta, inclusive, a avaliação do Governo Federal brasileiro ao reverter a renúncia de 2019, observando que a medida havia dificultado negociações de renovação de SGPs (Moreira, 2023a).

No caso do SGP americano, são adotados dois critérios para permanência no arranjo preferencial: o país beneficiário deve representar menos de 50% do total de importações da mercadoria, e o valor anual de exportação deve ser inferior a US\$ 125 milhões. Estes limites, contudo, são objetos de *waivers*, que podem ser solicitados pelos PEDs para transpor os critérios de graduação e prolongar as vantagens tarifárias. Não apenas isto, mas a Casa Branca pode determinar a retirada de um beneficiário – mesmo aquele que esteja em conformidade com os critérios-limítrofes – caso repute que o país atingiu níveis de renda altos nas métricas do Banco Mundial. Isso confirma como o posicionamento político do país favorecido é chave para o alcance de isenções, e que uma renúncia ao TED cria terreno fértil para decisões unilaterais de exclusão pelos países outorgantes, com retorno a alíquotas de importação superiores a zero.

A pesquisa empírica conduzida por Kume e Visconti (2010) ajuda a dimensionar a influência do sistema preferencial na relação bilateral Brasil-EUA. Na ocasião de renovação do arranjo preferencial estadunidense em 2010, momento no qual havia risco de afastamento brasileiro, os autores utilizaram um modelo de Equilíbrio Parcial Computável para estimar que a materialização de uma exclusão do Brasil seria capaz de provocar queda nas exportações em valores de US\$ 322,7 milhões a US\$ 485,2 milhões. Dentro do grupo de transações beneficiadas pelo SGP, isto equivaleria a uma redução de 11,4% a 13,8% das exportações brasileiras. As variações, apesar de módicas, estariam concentradas em um grupo particular de indústrias, sendo os principais setores atingidos os de: máquinas e equipamentos, madeira e mobiliário, metais, material de transporte, plástico e borracha.

Barral e Bohrer (2011) destacam, ainda, que há um grau positivo de utilização do arranjo, com a grande maioria dos produtos brasileiros elegíveis ao SGP americano sendo efetivamente tutelados sob o programa. Os exportadores brasileiros amparados não seriam apenas grandes empresas, mas também pequenas e médias, dispersas geograficamente por todo o país e com representação em quase todos os estados da federação. Levantamento da FIESP em 2009 demonstrou, nesse sentido, que o número de empregos no Brasil ligados direta ou indiretamente à produção de bens beneficiados pelo SGP dos EUA chegava a 188 mil.

Albornoz, Brambilla e Garriga (2016, pp. 17), por sua vez, ao investigarem os efeitos do SGP dos EUA no comércio exterior brasileiro e argentino, concluem que o arranjo preferencial incrementa as exportações tanto em sua margem intensiva (a quantidade exportada por transação), como em sua margem extensiva (a tomada de decisão do produto ser exportado ou não). Na simulação estatística proposta pelos autores, é demonstrado que quando um bem brasileiro é sujeito ao SGP, a probabilidade de que efetivamente seja exportado (margem extensiva) aumenta em média 16,6%. No que se refere à margem intensiva, os resultados são heterogêneos entre diferentes classes de mercadoria, podendo implicar em crescimentos de até 134% nas quantidades exportadas, conforme a **Tabela 5**.

Tabela 5 – Estimativa do efeito do SGP (EUA) em exportações. Efeitos heterogêneos por grupo de produtos.

	BRASIL	
	Crescimento na margem intensiva	Crescimento na margem extensiva
Produtos animais	134,3%	26,4%

Produtos vegetais	99,9%	18,2%
Alimentos manufaturados	98,9%	16,6%
Químicos	118,9%	33,8%
Plástico e borracha	98,7%	15,6%
Peles e couro	73,4%	14,5%
Madeira e mobiliários	6,9%	10,9%
Têxteis	56,3%	13,2%
Calçados e chapéus	41,4%	13,3%
Produtos de pedra e vidro	30,9%	13,5%
Metais	63,5%	7,4%
Maquinaria e elétricos	61,9%	10,3%
Equipamentos de transporte	40,7%	21,1%
Variados	34,4%	9,7%

Fonte: Adaptado de Albornoz; Brambilla; Garriga, 2016.

Os dados consolidados relativos à Argentina também oferecem pontos de atenção para a análise brasileira. A pesquisa retrata o cenário de exportações argentinas após a exclusão do país como beneficiário do SGP americano em 2012 (exclusão que perdurou até 2017), e que conduziu a uma redução horizontal nas transações com importadores americanos. Isso evidenciaria a deficiência do argumento de que o SGP veicula vantagens competitivas que, por si só, tornam redundante sua existência e, eventualmente, colocam o país beneficiário em posição de igualdade com outros *players* do comércio internacional. O cenário argentino comprovaria que acessos preferenciais são medidas inquisitivas para que produtos de PEDs sejam competitivos em mercados de países industrializados (Albornoz; Brambilla; Garriga, 2016).

O levantamento, por fim, apontou que a participação em um arranjo preferencial incrementa não apenas as exportações do beneficiário para o país outorgante, mas também para outros destinos. No caso do SGP estadunidense, esse “segundo destino” seriam os países da OCDE, externalidade positiva que resultaria da complementaridade de custos de exportação com os membros da organização e dos próprios ganhos de experiência dos PEDs (Albornoz; Brambilla; Garriga, 2016).

A participação em Sistemas Gerais de Preferência pode, ainda, catalisar uma cadeia de aprendizado na indústria interna brasileira. Os exportadores tutelados por um SGP funcionam

como pioneiros, incentivando rivais domésticos a galgar transações similares e ampliar sua abertura ao mercado internacional. Assim, nos moldes narrados no caso SGP americano e OCDE, os exportadores ampliam seu leque de transações com outros agentes, inclusive aqueles terceiros a arranjos preferenciais. O panorama alargado de oportunidades de exportação engendra inovação, já que setores a princípio de baixa produtividade adquirem expectativas de retorno pelo investimento em pesquisa e desenvolvimento (Ornelas, 2016, p. 26).

Outro desdobramento positivo do manejo do TED pelo Brasil – e que se configura como a faceta inversa do acesso preferencial a mercados – é a possibilidade de manutenção de tarifas internas mais altas que aquelas estabelecidas por seus parceiros comerciais em SGPs e arranjos plurilaterais. A não-reciprocidade funciona como um instrumento de proteção aos produtores internos, resguardando os interesses do Brasil nas dinâmicas de importação e exportação. A flexibilização do compromisso de reproduzir a mesma tarifa mínima torna-se relevante na gestão de política externa de um PED, especialmente no enfrentamento a choques externos e a variações abruptas nos custos de contratação (Ornelas, 2016).

A proteção à indústria doméstica brasileira é reforçada, ainda, por medidas de restrição de importações. No âmbito do GATT, em que medidas de restrição tarifárias foram amplamente reguladas, ganham notoriedade as medidas não-tarifárias:

Barreiras não-tarifárias constituem a prática do comércio internacional em termos de restrição às importações, mesmo porque as barreiras tarifárias são claras e quantificáveis e já negociadas de forma objetiva frente a acordos preferenciais e regionais de liberalização tarifária. O acesso ao mercado, em termos negociais, diz respeito ao que países desenvolvidos e em desenvolvimento estão dispostos a oferecer uns aos outros na busca por benefícios mútuos. Sem dúvida, a não reciprocidade forma parte do jogo político quando da negociação de novos acordos, e isso se torna mais explícito se a fórmula adotada é a de redução de tarifas (Saldanha, 2009, p. 136).

O recurso ao Tratamento Especial e Diferenciado, conforme discutido no tópico “2.3”, possibilita acesso facilitado a medidas de defesa comercial por países em desenvolvimento. Carneiro (2015, p. 31) aponta que o Brasil tem se mostrado, cada vez mais, um usuário frequente de ações antidumping como estratégia de limitação de importações – sendo o primeiro colocado no ranking da OMC para países que mais iniciam investigações antidumping. Já no que se refere a medidas de incentivos à exportação, o autor destaca iniciativas do Governo Federal como o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e a ampliação do limite de gastos para equalização de juros no crédito ao exportador no pós-Crise de 2008.

O tratamento diferenciado previsto no artigo XVIII do GATT, adicionalmente, concede ao Brasil maior flexibilidade para proteger sua Balança de Pagamentos, autorizando a

regulamentação de importações e, na prática, isentando-o em caso de potencial descumprimento da vedação geral a restrições quantitativas e quotas, prevista no tratado.

Na perspectiva de longo prazo, um dos efeitos positivos da retomada do TED pelo Brasil é a consolidação dos objetivos de liderança do Sul Global. Para Schofer (2023, p. 22), o alinhamento do Brasil aos EUA nas negociações para ingresso na OCDE, e a subsequente renúncia ao tratamento diferenciado em 2019, marcou uma alteração drástica na relação com a frente de países emergentes na OMC. Quando China, Índia, África do Sul, em conjunto com outros PEDs, elaboraram declaração posicionando-se contrariamente à tentativa dos EUA de fixar critérios de diferenciação e exclusão do status de “país em desenvolvimento”, o Brasil se absteve. Posteriormente, quando emitida uma nova declaração defendendo o direito incondicional ao TED e sua aplicação continuada nas futuras decisões da OMC, mais uma vez o Brasil não demonstrou apoio público.

Hopewell (2017; 2022) discorre que, nos BRICS, a orientação comum em defesa ao Tratamento Especial e Diferenciado funcionara, até a renúncia do Brasil em 2019, como uma estratégia de sobrevivência das potências emergentes nas negociações multilaterais, e que, apesar de suas diferenças, a reivindicação de medidas TED era interpretada como essencial para os objetivos de desenvolvimento econômico compartilhado do Sul. O alinhamento Brasil-Índia-China, em especial, havia sido chave para contrapor a hierarquia de poder prevalecente na OMC e fixar uma nova frente de barganha. Contudo, as rupturas na fundação histórica da aliança, iniciadas com a decisão brasileira de afastar o TED em acordos futuros, colocaram em xeque essa frente de barganha. O Brasil, na prática, havia “desertado” suas alianças com economias emergentes, e, como resultado, perdia habilidade de se consolidar frente à OMC como um *rule-maker*, e não apenas *rule-taker*.

É perceptível, nesse sentido, a centralidade da temática de tratamento diferenciado como “matéria-escudo” dos PEDs na OMC. Vislumbra-se como efeito da retomada empreendida pelo Governo brasileiro em 2023, portanto, um horizonte ampliado para reconstrução de seu alinhamento a outros países do Sul.

O redirecionamento da posição brasileira também impacta, a médio e longo prazo, a esfera de negociações futuras no seio da OMC. Assumindo-se a posição firme de que o Brasil é um país em desenvolvimento, fica facilitada a inclusão em medidas TED nos acordos que o país venha a integrar – a exemplo do contexto de tratativas para ingresso do Brasil no GPA (Acordo de Compras Públicas). A temática de compras públicas é especialmente sensível para PEDs, visto que nela são elencadas limitações para formulação de políticas industriais

domésticas. Além disso, o próprio GPA demanda níveis altos de capacidade administrativa e regulatória, de forma que a assunção de tratamento diferenciado se torna um eixo de viabilização para participação no tratado (Kattel; Lember, 2010).

3.2. Efeitos potencialmente negativos do TED para o Brasil

Os efeitos potencialmente negativos do tratamento especial e diferenciado, retratados na doutrina e prática jurídica, dizem respeito, essencialmente, a: **(i)** falhas políticas e estruturais dos Sistemas de Preferência e das regras de não-reciprocidade; **(ii)** distorções comerciais provocadas pela prática de subsídios; **(iii)** desvios com medidas de restrição a importações e com iniciativas protecionistas; e **(iv)** descompasso entre os objetivos do TED e sua execução material.

No que se refere ao Sistema Geral de Preferências, é argumentado que os excessos de burocracia e complexidade, em especial no emprego de regras de origem, esvaziam os efeitos positivos intencionados no Tratamento Especial e diferenciado. As regras de origem – cujo atendimento é vinculativo para elegibilidade em um SGP – atravessam requisitos técnicos e de certificação para atestar que o bem procede do país beneficiado. No cenário de uma cadeia produtiva crescentemente globalizada, são estabelecidos critérios *de minimis* (porcentagem máxima de materiais importados que podem ser manejados na mercadoria final) e de valor acumulado para classificar um bem como objeto válido do arranjo preferencial. A justificativa normativa para veiculação destas normas reside na necessidade de prevenir desvios comerciais, especialmente no caso de extensão das preferências a fornecedores externos ao SGP.

Cadot e Melo (2008) demonstram empiricamente, contudo, que os efeitos das regras de origem alcançam mais que a inibição de terceiros: as estimativas sugerem que o custo de conformidade às regras de origem em acordos preferenciais equivale a uma média de 3% a 5% do valor final do bem – porcentagem essa superior a muitos dos cortes tarifários previstos em SGPs. A pesquisa revela, ainda, que tanto no sistema estadunidense (do qual o Brasil ainda consta listado), quanto no sistema europeu (no qual o Brasil figurou como beneficiário até 2014), há uma forte correlação entre picos tarifários e regras de origem altamente restritivas; o que pode indicar o sequestro desses regramentos por interesses protecionistas dos países outorgantes.

Outra adversidade criada pelo emprego de regras de origem desproporcionais é a dificuldade de atingir economias de escala. Um mesmo exportador nacional, com transações potenciais em múltiplos destinos que oferecem arranjos preferenciais distintos, terá que

cumprir, no mesmo processo produtivo, com requisitos heterogêneos. Acaba sendo criado um incentivo para que os componentes e insumos intermediários sejam adquiridos do próprio país outorgante do SGP, contexto esse em que o cálculo final do arranjo é a criação de uma distorção comercial que mais favorece o país desenvolvido do que o PED. Tal desvirtuamento não seria uma externalidade, mas sim um efeito intencional: diferente de outras medidas protecionistas (como restrições de exportação e provisões antidumping), as regras de origem em larga medida fogem à disciplina da OMC (Ozden, Hoekman, 2005; Cadot; Melo, 2008).

Para além das regras de origem, Ozden e Reinhardt (2005, pp. 190-2) defendem que esquemas de preferência sofrem de falhas de administração. Por serem geridos de modo autônomo pelos países outorgantes, os SGPs ficam vulneráveis às flutuações da política econômica doméstica. Já os PEDs, que deveriam figurar como protagonistas das iniciativas, aproximam-se mais de “participantes gratuitos”, com pouco espaço legal para defender suas demandas. A cobertura de cada sistema preferencial (incluindo as margens tarifárias preferenciais, os critérios de elegibilidade e os produtos englobados) tem como influência central os setores internos do país outorgante, setores esses que competem com as importações beneficiadas – um “conflito de interesses” desenhado na própria estrutura dos arranjos preferenciais. Em grande parte, é precisamente nas indústrias em que PEDs têm vantagens comparativas (como bens agrícolas), que as nações desenvolvidas estabelecem exclusões desde o momento de partida do arranjo.

Ainda na temática de embate político, é possível delimitar um efeito negativo associado ao próprio conceito de sistema preferencial, desta vez no âmbito interno do PED. Políticas de comércio exterior resultam, na maioria dos casos, de uma disputa entre os setores de importação e exportação de um país: os primeiros, contrários à liberalização e favoráveis a medidas protecionistas; e os segundos, defensores de medidas de maior abertura comercial. Esquemas preferenciais não-recíprocos – apesar de atenderem aos interesses de acesso ampliado ao mercado – retiram o incentivo do *lobby* exportador para continuar a contrapor os interesses protecionistas. Deste modo, a instância de importação passa a dominar a construção de políticas de comércio exterior, firmando seus interesses ao redor dos “espaços protegidos” (e sem garantia de permanência) dos SGPs. Aliado a isto, a ameaça de graduação (frente à ampliação de transações junto ao país outorgante e à percepção de que a nação beneficiária se tornou competitiva) pode vir a fazer com que os próprios exportadores agraciados pelo sistema preferencial busquem limitar o crescimento de exportações, com vista a resguardar suas vantagens individuais (Ozden; Reinhardt, 2005, p. 191).

Os SGPs sofrem, ainda, de um problema de estabilidade. O cenário de insegurança sobre os setores comerciais que serão mantidos ou retirados a cada ciclo de renovação dos arranjos preferenciais implica que os exportadores nacionais não têm resguardo jurídico para planejar uma estratégia econômica de extensa duração. Se, a curto prazo, as alíquotas preferenciais são capazes de impulsionar a lucratividade de fornecedores cujas exportações são inicialmente incipientes, a falta de um futuro calculável torna os ganhos a longo prazo incertos. Os critérios de graduação elásticos (pautados tanto em requisitos quantificáveis, quanto em opções políticas dos países outorgantes) fazem com que os SGPs tenham menos o papel de solucionar falhas de mercado que atingem países em desenvolvimento, e mais a função de um “auxílio internacional” pontual. Nesta segunda função, o impacto durável de sistemas preferenciais é não apenas marginal, mas inframarginal, com poucos ganhos dinâmicos sobre as atividades de exportação (Ornelas, 2016, p. 28).

Outro efeito negativo é a adoção, pelos países outorgantes de SGPs, de barreiras não-tarifárias em “substituição” às alíquotas preferenciais. Clark e Zarrili (1992) apontam que, historicamente, países concedentes de esquemas preferenciais tendem a aplicar MNTs para regular o nível de importações de bens sujeitos a tarifas reduzidas. Em produtos alimentícios, as barreiras mais comuns seriam a de procedimentos de licenciamento não-automático; em bens agrícolas e matérias primas, seriam medidas antidumping e direitos compensatórios; e em metais e minerais, medidas voluntárias de restrição às exportações. Os outorgantes de SGP, portanto, recorreriam a estas “*backdoors*” para limitar os efeitos internos dos esquemas preferenciais; ao mesmo tempo esvaziando o propósito de acesso facilitado a países em desenvolvimento.

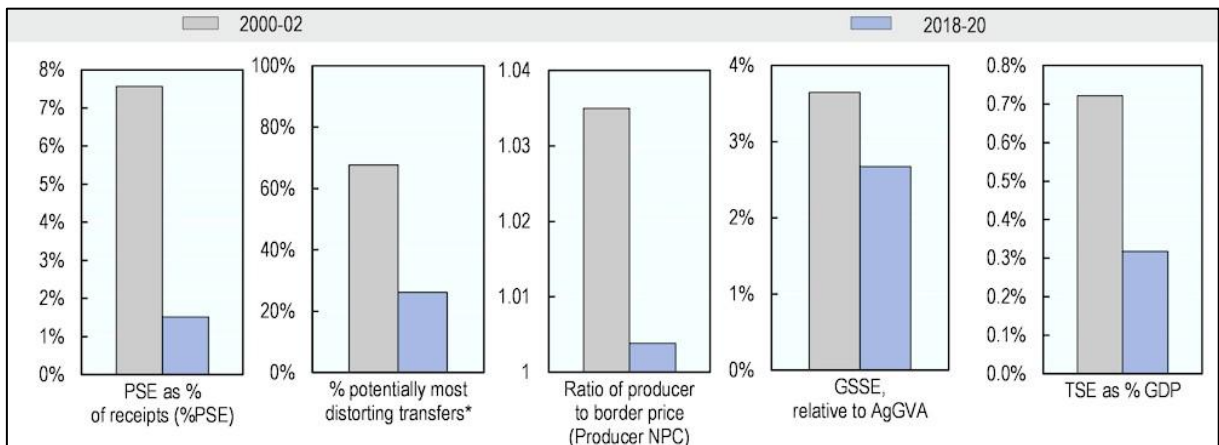
Hoekman e Ozden (2005, p. 12) destacam que SGPs já não figuram como os arranjos de melhor custo-benefício ofertados por países desenvolvidos, já que as menores alíquotas são, na verdade, concedidas em esquemas bilaterais de livre-comércio nos quais se exige reciprocidade. Assim, na concepção dos autores, os beneficiários de um SGP estariam, na verdade, sujeitos a discriminação, excluídos dos modelos mais vantajosos disponibilizados a um subgrupo de seus concorrentes. A proliferação de acordos preferenciais, por sua vez, causa um emaranhado de normas heterogêneas de difícil harmonização, com vantagens cada vez mais limitadas. Este denominado “*spaghetti bowl*” normativo tira objetividade e transparência do tratamento diferenciado, além de aumentar os custos gerais de transação e os riscos de provisões mutuamente inconsistentes (Cadot; Melo, 2008; Saldanha, 2009).

As vantagens tarifárias auferidas pelo Brasil em SGPs, portanto, são sopesadas por déficits tanto de (i) administração e regulamentação dos arranjos pelos seus respectivos outorgantes, como de (ii) desenho conceitual do sistema preferencial. É nessa perspectiva que Keck e Low (2004, pp. 13-4) defendem reduções tarifárias recíprocas como a resposta mais segura aos dilemas do comércio internacional. Compromissos multilaterais, diferentemente dos esquemas unilaterais de preferência, contariam com estabilidade e previsibilidade, incentivos importantes para a atuação de comerciantes e investidores. Um ponto de ruptura nos SGPs, segundo os autores, firma-se como inevitável. Quanto maior o número de beneficiários, e quanto mais semelhantes seus perfis de exportação, menores as vantagens competitivas usufruídas por cada PED, eventualmente tornando a relação custos de manutenção/ganhos econômicos insustentável.

Em linha similar, Subramanian e Wei (2007) demonstram empiricamente um contraste entre os efeitos da participação na OMC por países desenvolvidos e por PEDs – tendo a atuação dos primeiros proporcionado maiores ganhos comparativos em termos de acesso comercial. A prática de reciprocidade seria a principal causa deste descompasso, com um envolvimento efetivo nas regras do sistema multilateral trazendo confiabilidade e abertura econômica ao Norte Global. O próprio instituto de Tratamento Especial e Diferenciado teria funcionado como uma “válvula de escape” aos países industrializados, possibilitando campo facilitado para que esses mantivessem barreiras de seu interesse nas áreas de agricultura, têxteis e calçados, sob a guarida de que o quadro de reciprocidade havia sido afastado pelo TED. A manutenção do instituto de tratamento diferenciado, portanto, funcionaria em detrimento das nações em desenvolvimento.

Também são identificados efeitos negativos do TED para o Brasil nas temáticas de subsídio e proteção interna, particularmente nas exportações agrícolas. Apesar do tratamento diferenciado no Acordo sobre Agricultura permitir uma porcentagem de subsídios de até 10%, o Brasil continua a fazer uso da taxa de 5% manejada por países desenvolvidos; em consonância com seu posicionamento por maior liberalização e menor protecionismo no comércio agrícola. Adicionalmente, nos últimos 20 anos, o Brasil continuou a diminuir consistentemente o suporte a produtores internos, conforme explicitado no **Gráfico 5**, em que os quadros indicam (da esquerda para direita): redução no apoio doméstico em termos de receita; redução em termos de transferências distorcivas; queda na razão entre o preço de compra e o preço de exportação; queda no apoio destinado a serviços; e redução em termos de porcentagem de gastos com subsídios frente ao PIB.

Gráfico 5 – Brasil: transformações no suporte à agricultura



Fonte: OCDE, 2021.

Assim, a prática de subsídios no seio do tratamento diferenciado seria de menor interesse à política comercial brasileira. O manejo destes subsídios por outros PEDs, por outro lado, dificultaria a abertura comercial empreendida pelos exportadores brasileiros – análise confirmada pelo posicionamento do Brasil na OMC em junho de 2022, quando da tentativa indiana de expandir programas de controles de preço e subsídio para commodities agrícolas. Na ocasião, a delegação brasileira contestou o argumento de que a formação de uma *stockholding* pública (pautada em regras permanentes de subsídios) faria avançar a segurança alimentar global; asseverando que maior liberalização e abertura à exportação é que fariam ser solucionado o problema de acesso a insumos (Moreira, 2022). A percepção é de que a graduação de mecanismos de tratamento diferenciado pelo Brasil (e sua progressiva inserção em esquemas recíprocos) pode vir a tornar insustentável o recurso a estes argumentos por outros PEDs emergentes que competem com o país no comércio internacional.

A análise empreendida por Panagariya (1999) evidencia o caráter limitado – e até contraprodutivo – do uso de subsídios à exportação pelo Brasil. A autora compara a experiência indiana, mexicana e brasileira ao longo das décadas de 70, 80 e 90, e conclui que subsídios são instrumentos custosos para um projeto de diversificação de exportações. No nível macroeconômico, a aplicação de subsídios sem a adoção de políticas internas que promovessem uma abertura paralela à importação fez com que os países em desenvolvimento permanecessem pouco integrados ao sistema multilateral de comércio. Um segundo dano colateral dos subsídios

estaria no aumento da instabilidade da taxa de câmbio real, constituindo obstáculo extra à construção de uma agenda perene de inserção comercial.

Trubek e Cottrel (2009), por sua vez, delineiam que a prática de subsídios e incentivos internos via TED é afetada por uma deficiência de alocação de recursos. Mesmo quando o Estado tem por objetivo incentivar a indústria interna, não há garantia de que ele contará com as ferramentas corretas de escolha dos “vencedores adequados”, podendo, na realidade, apenas aprofundar distorções comerciais. Mesmo na hipótese de ganhos, o país teria que carregar as externalidades negativas advindas das políticas protecionistas de outros PEDs favorecidos pelo tratamento diferenciado (hipótese exemplificada no caso de subsídios agrícolas na relação Brasil-Índia), momento em que o jogo de soma e subtração no tabuleiro internacional seria negativo.

Outro potencial efeito negativo da manutenção do Brasil como beneficiário do TED decorre do manejo de regras restritivas às importações. A falta de segurança jurídica no recurso a estas medidas retiraria o elemento de confiabilidade do país no cenário internacional, diminuindo a transparência de sua agenda externa e a percepção favorável de transações com operadores brasileiros. Mesmo a justificativa de proteção à Balança de Pagamentos (nos termos do tratamento diferenciado proposto pelo artigo XVIII do GATT) não seria suficiente para justificar o recurso a medidas restritivas, visto que a resposta mais adequada para controle das taxas de câmbio seria a de ajuste na política monetária (Hoekman, Michalopoulos, Winter, 2004).

A doutrina crítica ao TED aponta também um efeito nocivo advindo da contradição entre a prática do instituto e sua finalidade de redução das desigualdades Norte-Sul. O Tratamento Especial e Diferenciado não proveria condições reais para desenvolvimento, na medida em que políticas comerciais seriam instrumentos simplesmente inadequados para atender a um projeto desenvolvimentista. Questões tão diversificadas quanto industrialização, progresso tecnológico, redução de pobreza, proteção rural e segurança alimentar estariam fora do escopo comercial, e uni-las sob a égide de um mesmo plano representaria um atraso tanto na perspectiva de inserção no mercado quanto na de avanço social. Os poucos casos de sucesso de política comercial aliada a desenvolvimento demandariam elementos externos, como governança institucional, infraestrutura, reformas legislativas e instrumentos compreensivos de regulação concorrencial; fatores que ultrapassam o tratamento diferenciado (Novel, Paugam, 2005).

O TED teria efeitos relevantes para países menos desenvolvidos, com poucos recursos e limites institucionais, dentro dos quais as vantagens tarifárias e não-tarifárias atuariam como “escapes” necessários diante da ausência de estabilidade econômica frente às forças estrangeiras (Hoekman, Kostecki, 2009). Neste argumento, o “peso” de potências emergentes como o Brasil no TED retira os ganhos comparativos usufruídos por todo o sistema multilateral quando tais vantagens são concedidas apenas aos membros mais vulneráveis.

3.3. Expectativas a longo prazo: entre a graduação e a ampliação

Pautados os principais efeitos positivos e negativos da permanência do Brasil como “país em desenvolvimento” na OMC (e, nestes termos, beneficiário do TED), o dilema que se apresenta diz respeito a qual trajeto comporta mais ganhos: a adoção de uma política uniforme de graduação e progressiva reciprocidade para inserção no comércio internacional; ou, inversamente, a defesa de ampliação do tratamento diferenciado como estratégia desenvolvimentista. A política externa brasileira no ciclo de 2019-2022 fez, apesar de com ressalvas, uma opção pela primeira alternativa; e o ciclo que se inicia em 2023 indica um viés claro pela ampliação.

O que se propõe aqui é que a graduação e ampliação do TED, apesar de inicialmente apreciadas como inversos, podem na verdade ser veiculadas como eixos de um processo comum. Lima, Milani e Pinheiro (2017) versam sobre o conceito de “graduação” não somente na semântica de barreiras limítrofes para tratamento diferenciado, mas como uma transição sistêmica na qual o PED passa a integrar o núcleo das instituições globais e da economia internacional. O trajeto de graduação de um PED, nessa vertente, tem como critério-base um foco no Sul Global, aliado a uma estratégia de integração regional tanto econômica como geopolítica. Uma política externa direcionada para o Norte provoca, por outro lado, dependência; caso esse do México, cujo alinhamento regional se limitou ao livre comércio, sem a construção de laços estruturais que ultrapassassem o Norte.

O tratamento diferenciado, nessa perspectiva, pode vir a funcionar como um eixo de fortalecimento do Brasil em seu projeto de graduação. Cabe diferenciar, contudo, o “TED político” do “TED jurídico”. Em sua vertente política, o TED pode ser caracterizado pela busca de obrigações reduzidas no sistema multilateral, mediante isenções e hipóteses de exceção que eximem os PEDs da carga normativa completa dos acordos da OMC. Esta faceta, todavia, caso tomada sozinha, esvazia a eficácia normativa dos tratados firmados, enfraquece o caráter *rule-based* do sistema e dificulta o alcance de consenso em negociações futuras – visto que a busca

por menos compromissos suplanta a regulamentação como propósito central. Em sua vertente jurídica, diferentemente, o TED fica pautado no atendimento aos objetivos de desenvolvimento sustentável e na individualização de medidas de tratamento diferenciado que respondam a necessidades específicas (Saldanha, 2012, pp. 309-312). É na defesa de um TED reformulado, propositivo, que o Brasil pode fortalecer o eixo conjunto com a graduação.

Sugere-se aqui que a própria graduação pode ser tomada em seu sentido “político” e “jurídico”. Na vertente política, traduz a ação empreendida por países do Norte Global quando, por ato unilateral, graduam setores comerciais de PEDs em seus arranjos preferenciais e pressionam por liberalização e reciprocidade independente de paridade comercial. A graduação, nessa esfera, não é manejada como critério de diferenciação para avanço de um comércio justo, mas sim como ferramenta de manutenção do *status quo*. Na vertente jurídica, a graduação se revela como processo, e não é tida como fato posto, outorgado pelo mundo desenvolvido. Nesta interpretação, o tratamento diferenciado não é excluído com a graduação, mas sim adaptado, em resposta às novas demandas do PED em seus estágios de industrialização, atentando-se aos déficits estruturais e institucionais que permanecem mesmo com o crescimento na participação no comércio internacional.

A renúncia ao status de “país em desenvolvimento” na OMC pelo Brasil, como concessão negociada para entrada na OCDE, revela a vertente política da graduação. O afastamento dos benefícios do TED, por sua vez, pode ser arguido como medida de pouca utilidade para enfrentar os efeitos negativos apontados no Tópico “3.2”.

No que tange à proposta de liberalização como “melhor caminho” para abertura comercial, e às críticas a mecanismos de não-reciprocidade, não deve ser ignorada uma particularidade de países em desenvolvimento: a vulnerabilidade econômica estrutural. Esse conceito não se confunde com o de “vulnerabilidade macroeconômica” (pautada nos efeitos de médio e longo prazo das políticas públicas nacionais), e sim diz respeito à maior suscetibilidade de PEDs a choques exógenos e persistentes, independentes à política financeira adotada domesticamente (Gnangnon, 2019). Forbes (2002) aponta a relação entre a liberalização comercial multilateral e o aumento do risco de choques, destacando que os fluxos de comércio desempenham papel-chave na disseminação de crises regionais. Economias abertas trariam riscos próprios de instabilidade, com impacto proporcionalmente superior em PEDs. No caso brasileiro, mesmo o aumento da exportação de commodities primários – um ganho relativo da liberalização – poderia vir a consolidar um incentivo negativo para a diversificação do perfil comercial do país.

Nessa conjuntura, a maximização de ganhos com a liberalização multilateral demanda um projeto capaz de, em primeiro lugar, endereçar a vulnerabilidade econômica estrutural do Brasil e, segundo, oferecer respostas rápidas frente à instabilidade de uma economia aberta. O afastamento repentino do tratamento diferenciado, em prol da reciprocidade plena, dificilmente atende a estes pressupostos.

As falhas operacionais dos Sistemas Gerais de Preferência, por sua vez, não são solucionadas com a desistência absoluta de arranjos preferenciais, mas sim com a defesa de sua regulação na esfera da OMC. Isto é demonstrado por Albornoz, Brambilla e Garriga (2016) na análise comparativa Brasil-Argentina, em que o cancelamento de um SGP tem efeitos de queda imediata na balança de exportação, e sua continuidade é capaz de ampliar o alcance comercial do país beneficiário inclusive para destinos externos ao do esquema preferencial.

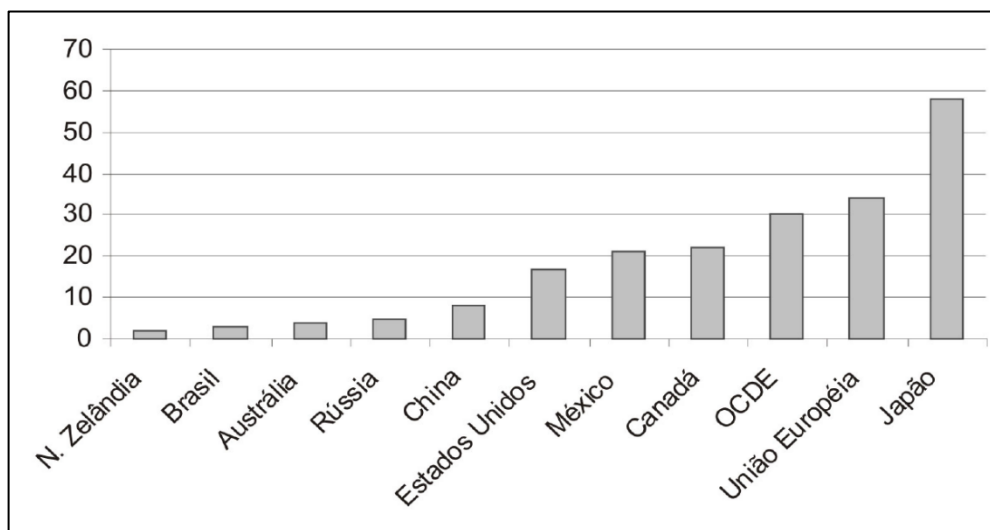
Jobim (2013) assevera, ademais, que o argumento de livre-comércio tende a negligenciar a desigualdade de poder de barganha entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como as consequências deste desnível nos processos de negociação multilateral. Compromissos baseados em reciprocidade dificilmente produziram ganhos equivalentes a todos os países-contratantes, e a percepção de que obrigações consensuadas seriam de alguma forma mais “justas” seria equívoca. O esvaziamento de vantagens tarifárias de acesso comercial de PEDs, nesse sentido, veicula benefícios diretos mais ao Norte Global do que ao Sul.

Para Charlton (2003), os *adjustment costs* do processo de liberalização são sentidos de modos distintos no cenário internacional, com transformações estruturais que criam “ganhadores” e “perdedores”. A curto prazo, o país que liberaliza seu comércio externo enfrenta custos de transição, como aumento de desemprego e volatilidade econômica. O processo pode implicar, ainda, em redução da receita do Estado, afetando os recursos disponíveis para programas de desenvolvimento e redução de pobreza. Estes efeitos, apesar de atingirem tanto países industrializados como não industrializados, são mais sensíveis nesses últimos, particularmente quando a liberalização é empreendida de forma prematura. O esvaziamento do TED, nessa perspectiva, intensifica as externalidades negativas do comércio internacional.

Já no que se refere à problemática de subsídios e incentivos domésticos, o abandono do TED, por si só, não desmonta as barreiras protecionistas prejudiciais ao Brasil. Já na ocasião das negociações multilaterais na Rodada de Doha, a porcentagem de subsídios empreendidos pelo Brasil era muito inferior àquela de países desenvolvidos como Canadá, União Europeia, Japão e membros da OCDE (**Gráfico 6**). Na prática, as distorções comerciais derivadas do

emprego de subsídios ultrapassam em larga escala os direitos providos pelo TED em âmbito internacional.

Gráfico 6 – Subsídios de países selecionados, como percentagens das receitas de agricultura. Média 2002-2004.



Fonte: Paula; Rodrigues, 2008.

O Brasil teve, nesse sentido, avanços significativos no combate a configurações abusivas de subsídios no comércio internacional. No “Caso do Algodão”, por exemplo, o Brasil obteve êxito frente à OMC para confirmar que o programa adotado pelos EUA para concessão de subsídios domésticos a exportadores de algodão havia sido um dos fatores responsáveis pela queda internacional de preços do insumo no período de 1999-2002. Em 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC decidiu pela configuração de prática indevida de subsídio, e em 2009 o Brasil teve reconhecido o direito de retaliação – tanto de forma direta (com aumento na alíquota de importação), como de forma cruzada (possibilidade de quebra de patentes adquiridas pela indústria farmacêutica estadunidense). Firmou-se, contudo, um acordo de compensação em 2012, por meio do qual os EUA viriam a ressarcir o Brasil por meio do repasse do valor de US\$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) (Vieira Filho, 2012).

O Caso do Algodão evidencia que a renúncia ao tratamento diferenciado não é a única resposta para enfrentar o protecionismo no comércio internacional – e que práticas indevidas de incentivo doméstico continuam a existir fora do plano de Tratamento Especial e Diferenciado.

Por fim, no que diz respeito à efetividade do tratamento diferenciado para promover a participação do Brasil no comércio internacional, é possível delimitar uma problemática de *soft law* e *hard law*. A crítica é de que o tratamento diferenciado ainda não conseguiu ultrapassar o viés de diretriz, possuindo uma formulação vaga no texto do GATT e uma natureza majoritariamente principiológica nos demais acordos da OMC – com menções frequentes a “melhores esforços” pelas nações desenvolvidas, mas sem uma clara operabilidade. Seria imperativo, portanto, converter o TED em uma *hard law* – um instituto vinculante e de implementação coercitiva, com obrigações específicas (She, 2023, p. 3).

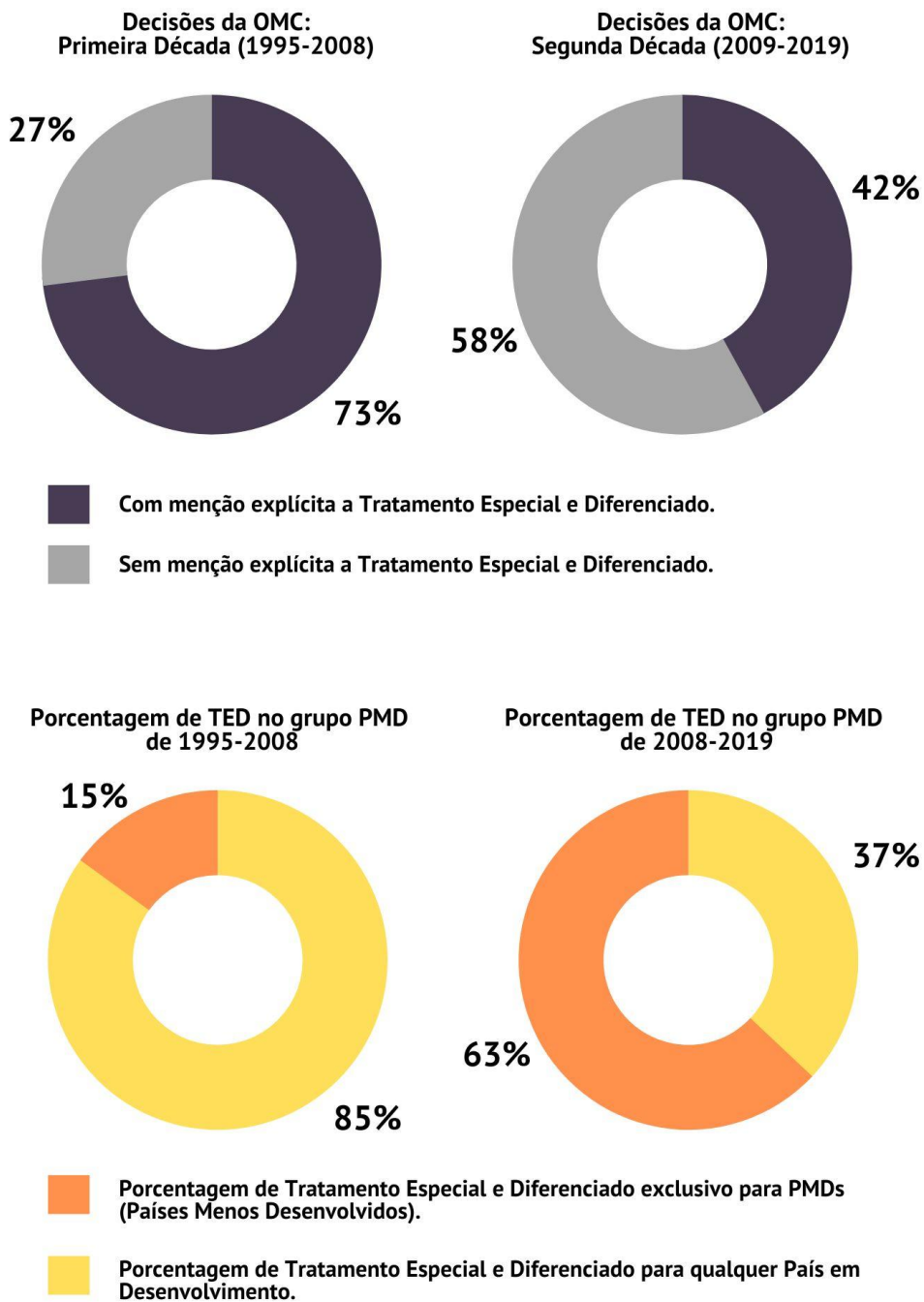
Neste ponto, mais uma vez, o distanciamento do Brasil como beneficiário do tratamento diferenciado não aparenta auxiliar em uma agenda desenvolvimentista, já que está mais próximo do reconhecimento da superação do instituto na OMC do que do posicionamento pela melhoria. A abordagem da ampliação, por outro lado, permite a revisão da prática normativa do TED e uma nova aplicação do tema para atendimento aos interesses críticos brasileiros.

No diálogo com o cenário internacional, o dilema entre a ampliação e limitação de práticas de tratamento diferenciado atravessa o debate sobre a pertinência da delimitação Norte-Sul para o Comércio Internacional. Na visão de Schofer e Weinhardt (2022b), o primeiro período de regulação comercial sob a recém-fundada OMC, de 1995 a 2008, continuou a contar com uma delimitação central entre o Norte Global e o Sul Global. As expressões de normas TED tratavam os países não industrializados como um grupo homogêneo: no Acordo sobre Agricultura, todos os PEDs receberam indistintamente a ampliação da cláusula *de minimis* de 5% para 10%; no Acordo TRIPS, o período prolongado de transição era único e indiferenciado; sendo esses apenas alguns exemplos. A própria segmentação interna do Sul entre PMDs e PEDs foi pouco pronunciada neste primeiro intervalo, com apenas 15% das decisões da OMC concernentes a tratamento diferenciado tratando de previsões legislativas específicas a países menos desenvolvidos.

No pós-crise de 2008/2009, em contrapartida, se observa uma maior fragmentação do tratamento homogêneo do Sul, com maior pressão dos Estados Unidos e União Europeia para reforma do TED. As propostas de reforma tinham por eixo comum mecanismos de graduação que reduzissem o número de países considerados não desenvolvidos na OMC. Apesar destas iniciativas não terem transformado o critério de autodesignação, é cabível considerar que elas influenciaram as decisões de tratamento diferenciado em âmbito internacional, conforme passa a ser demonstrado no **Gráfico 7**. Comparando-se os períodos de 1995-2008 e de 2009-2019, houve tanto uma redução na quantidade de menções ao TED por parte dos órgãos decisórios da

OMC, quanto um aumento na porcentagem de tratamento diferenciado concedido exclusivamente a PMDs, em detrimento de PEDs (Schofer; Weinhardt, 2022b).

Gráfico 7 – Transformações no recurso a TED pela OMC. Comparativo 1995-2008 e 2009-2019



Fonte: Adaptado de (Schofer; Weinhardt, 2022b).

Na interpretação dos referidos autores, a polarização no debate sobre reformas no Tratamento Especial e Diferenciado facilitou uma fragmentação da dicotomia Norte-Sul, ao menos no âmbito da OMC. Isso, porque o crescimento de custos com a concessão de medidas TED a potências emergentes teria aumentado os incentivos para um foco exclusivo em PMDs – grupo esse que estaria sempre sendo controlado dentro de uma esfera marginal, com critérios de graduação que manteria seus integrantes dentro da barreira de 1% das exportações mundiais.

Não seriam, porém, apenas os países emergentes de grande porte (como China, Brasil e Índia) aqueles excluídos do escopo do TED, mas também dezenas de outras nações em desenvolvimento: dos 164 membros da OMC que se autodenominam PEDs, apenas 46 estariam enquadráveis nos requisitos de PMD, sendo afastados os direitos especiais da maior parte do Sul Global. Mesmo com essa ameaça, não se verificaria o mesmo alinhamento entre países em desenvolvimento que se observou nas décadas de 60 e 70, com os PEDs se enxergando atualmente cada vez mais como concorrentes (Schofer; Weinhardt, 2022b).

Cogita-se neste Trabalho, contudo, uma segunda linha de interpretação sobre as transformações no manuseio do TED na última década. Os debates sobre tratamento diferenciado (com a pressão renovada de países industrializados frente à OMC) podem revelar uma estratégia relativamente uniforme do Norte Global em defesa de seus interesses compartilhados. Se o desconcerto do Sul, à primeira vista, vem como anúncio de um sistema multilateral progressivamente fracionado, por outro ângulo pode ser tomado como ação e reação. Em um tabuleiro internacional ainda fortemente controlado pelo mundo desenvolvido, o risco de perda de vantagens tarifárias e não tarifárias pode constituir incentivo motriz para um projeto de reaproximação. Os passos tomados pelo Brasil ao reaver o TED – com colocações reiteradas de solidariedade Sul-Sul – evidenciam a viabilidade desta segunda linha de interpretação.

Não se perde, nesse viés, que o Tratamento Diferenciado deve continuar a ser pautado em uma busca pelo *fair trade*, o comércio justo. Sabry (2007, pp. 31-8) adota uma análise em três dimensões para consecução de um comércio internacional justo: (i) equidade formal; (ii) valores substanciais; e (iii) campo de atuação equilibrado. Na dimensão de equidade formal, o autor contesta a noção de que igualdade corresponde a uma aplicação de regras universal e uniforme, recíproca entre todos os agentes. Para o alcance real de equidade nas trocas internacionais, a concretização normativa não poderia ignorar os descompassos de desenvolvimento tecnológico, de *know-how* e de capacidade industrial dos PEDs face ao Norte.

Já a dimensão de valores substanciais diz respeito aos imperativos de integridade que guiam o comércio internacional – como de proteção trabalhista, desenvolvimento sustentável e transações éticas.

Na dimensão do campo de atuação equilibrado, por fim, o comércio justo depende da formulação institucional do próprio sistema multilateral da OMC, com a revisão dos mecanismos por meio dos quais o órgão privilegia os membros com maior poder de barganha. O campo equilibrado demanda, adicionalmente, um conteúdo normativo compreensivo, com regras que disponibilizem aos negociadores as ferramentas necessárias para transacionar no mercado internacional. A Cláusula de Habilitação e o TED seriam provisões importantes para essa dimensão do *fair trade* em particular, mas o poder vinculante diminuto associado a elas impediriam o estabelecimento deste campo de atuação equilibrado. Isto não torna o tratamento diferenciado obsoleto, mas reforça a necessidade de ampliação do instituto.

Stiglitz e Charlton (2014) vão além, defendendo que as negociações multilaterais devem constituir esferas de igualdade de oportunidades, sem que eventuais distorções na distribuição de ganhos comerciais se tornem a regra no comércio internacional. A pauta de desenvolvimento, assim, seria requisito injuntivo, e uma política comercial com externalidades negativas sobre o avanço socioeconômico dos países-membros deveria ser imediatamente afastada.

No caso brasileiro, pode-se afirmar que retomada do Tratamento Especial e Diferenciado atravessa três níveis: o de conceituação (com a finalidade de avaliar a efetividade das medidas TED como recursos de acesso comercial e redução de desigualdade), o de aplicação concreta (para enfrentamento dos excessos de burocracia, das ações unilaterais de países desenvolvidos e da falta de um regramento próprio na OMC), e o de coerência entre a esfera normativa e a esfera de implementação nacional em cada país-membro (Marne, 2005, p. 386).

A contraposição entre os efeitos negativos e positivos do TED sobre o Brasil, nessa perspectiva, indica que o caminho de ampliação do instituto demanda tanto um empenho de defesa do tratamento diferenciado no campo geopolítico, quanto um esforço jurídico de reconstrução e fortalecimento das regras dos acordos OMC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a investigar a conformação do instituto de Tratamento Especial e Diferenciado ao cenário brasileiro, a partir da identificação dos efeitos positivos e negativos, a médio e longo prazo, da adesão ao status de “país em desenvolvimento” na OMC. Nesse sentido, a criação do TED foi retratada como produto da divisão Norte-Sul no âmbito do GATT, no contexto de crescente inserção política de membros do Sul Global nas negociações multilaterais, projeto no qual o Brasil figurou historicamente como uma das principais lideranças. Em seguida, enquadrou-se o país como beneficiário do Tratamento Especial e Diferenciado, com a sistematização das vantagens tarifárias e não-tarifárias usufruídas nos acordos de comércio internacional; para, ao fim, apurar as possíveis implicações do recurso a estas medidas.

Viu-se que um tratamento diferenciado que atenda ao imperativo de equidade e equilíbrio entre desiguais deve ir além do modelo baseado em concessões que emergiu com a Rodada do Uruguai. A abordagem dentro da qual o TED é oferecido, avaliado e debatido como um “programa de caridade” outorgado pelo Norte deve ser substituída pelo paradigma de comércio justo, que traz o desenvolvimento como princípio-guia da regulação comercial internacional (Garcia, 2004).

Foi discorrido, nesse sentido, que as políticas domésticas protecionistas de países desenvolvidos – particularmente nos setores de agricultura e têxteis – continuam a figurar como a principal contradição do argumento em prol da liberalização. A crítica ao TED como obstáculo ao livre comércio, e ao ganho de vantagens comparativas por todo o tabuleiro internacional, ignora esta outra categoria de “direitos especiais” mantida pelo Norte.

Não se apaga a heterogeneidade do Sul Global, veiculada na diversidade dos próprios beneficiários do TED. O fato do uso do tratamento diferenciado por um PED causar externalidades negativas sobre outros países, contudo, não impõe a conclusão de que o instituto é falho por natureza. Afinal, diversas são as ações empreendidas no âmbito multilateral da OMC que desconsideram externalidades sobre a pauta desenvolvimentista, sem maiores contestações. A melhor resposta continua a ser a coordenação, por parte das nações em desenvolvimento, entre suas políticas domésticas e internacionais, priorizando o consenso estratégico para que os objetivos compartilhados avancem simultaneamente. As coalizões Sul-Sul são essenciais para a consecução desta resposta, funcionando como blocos de barganha e proteção face às pressões externas do Norte (Jobim, 2013).

No âmbito de debate sobre a viabilidade do status do Brasil como “país em desenvolvimento” na OMC, foram confrontados um enfoque econômico-comercial (que reputa o porte das transações brasileiras como incompatível com o título de PED) e um enfoque de estabilidade-maturidade (que considera a vulnerabilidade estrutural do país frente aos *players* propriamente desenvolvidos). O Brasil, apesar de figurar com peso nas exportações internacionais, conta historicamente com uma forte exposição a choques externos e a períodos prolongados de estagnação financeira.

A maturidade socioeconômica necessária para entrada em esquemas completamente recíprocos, por sua vez, não está diretamente relacionada ao montante de transações, com fatores como altas taxas de juros e inflação elevada impactando a atratividade brasileira no mercado. O afastamento do Brasil de suas alianças históricas com o Sul e aproximação bilateral com países do Norte exemplifica os déficits desta maturidade ainda não alcançada, com perda de protagonismo global e aprofundamento do fenômeno de desindustrialização, associados a investimentos insuficientes em Pesquisa e Desenvolvimento e menor inserção em cadeias globais de valor.

Abordou-se, nessa perspectiva, a possibilidade de diferenciação entre uma graduação “política” e “jurídica” – a primeira, manejada como concessão aos interesses do Norte, e, a segunda, como processo não-linear de inserção no núcleo da economia internacional e das instituições multilaterais. A renúncia brasileira ao TED em 2019 foi argumentada, assim, como uma graduação política, e a retomada do status de PED a partir de 2023 como um posicionamento em prol da graduação jurídica.

Ainda nesta temática, o presente trabalho cogitou as perspectivas de “ampliação” e “graduação” do TED como conceitos não digressivos, passíveis de encadeamento. O alargamento do tratamento diferenciado pode vir a funcionar como balizador do progresso de PEDs, menos em uma perspectiva de limitações de vantagens aos países que se tornarem mais competitivos, e mais em um esforço de adaptação das medidas TED. A análise empreendida com os Sistemas Gerais de Preferência confirma esta interpretação, em que a exclusão de listas de beneficiários impacta diretamente o montante transacionado internacionalmente por um país.

A efetividade do TED dialoga com déficits de conceituação, gestão e implementação. Os excessos de burocracia (como exemplificado nos regimentos unilaterais de SGPs), a baixa percepção de força vinculante e as reiteradas tentativas de circunscrever os benefícios a um subgrupo mínimo de países menos desenvolvidos favorecem um cenário em que o tratamento diferenciado ganha menor dinamismo. O propósito atual do Brasil – identificado nos recentes

pronunciamentos frente à ONU e à OMC – é o de reverter essa conjuntura e elevar a pauta de desenvolvimento e desigualdade interestatal ao centro da regulação comercial.

Defendeu-se, nessa perspectiva, que as disputas sobre a utilidade do TED não configuram um anúncio de ruptura da dimensão Norte-Sul no sistema multilateral, mas sim indicam movimentos de ação e reação. O tratamento diferenciado continua a constituir matéria-chave para que os países do Sul Global se convertam em não apenas *rule-takers*, mas igualmente *rule-makers*, contrapondo o poder de barganha concentrado pelos países desenvolvidos.

O retorno do Brasil a seu papel histórico de proponente do Tratamento Especial e Diferenciado sinaliza uma estratégia maior de busca por direitos substanciais no comércio internacional e de liderança em prol do desenvolvimento. A balança de efeitos positivos e negativos dependerá de participação ativa nas negociações multilaterais e de políticas internas de contorno das externalidades dos mecanismos preferenciais potencialmente distorcivos. O status readquirido de “país em desenvolvimento”, nessa seara, pode ser interpretado não como um retrocesso, mas como realidade concreta em transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBORNOZ, Facundo; BRAMBILLA, Irene; GARRIGA, Pablo. Exports of Argentina and Brazil under the Generalized System of Preferences. **Ensayos Económicos**, Central Bank of Argentina, Economic Research Department, vol. 1(74), 2016, pp. 27-55.

ANDRADE, Thalys Ryan de. **Multilateralismo x Regionalismo: a fragmentação jurídico-institucional do comércio internacional no âmbito das exceções à cláusula da nação mais favorecida da OMC**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.

ARRIGHI, Giovanni. Global Capitalism and the Persistence of the North-South Divide. **Science & Society**, Vol. 65, No. 4 (Inverno, 2001/2002), pp. 469-476.

ATKIN, David; KHANDELWAL, Amit K. How Distortions Alter the Impacts of International Trade in Developing Countries. **Annual Review of Economics**, vol. 12, pp. 213–38. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à Imprensa n. 82/2019**. Tratamento Especial e Diferenciado e a OMC. Publicado em 01/04/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso lido pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Sede da ONU em Nova York (EUA), 19 de setembro de 2023.

BRASIL. **Sistemas Gerais de Preferência**. Disponível em: <www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/perguntas-frequentes/acordos-comerciais/6-sistemas-gerais-de-preferencia>. Publicado em: 23/03/2022. Acesso em: 15/08/2023.

CADOT, Olivier; MELO, Jaime de. Why OECD Countries Should Reform Rules of Origin. **The World Bank Research Observer**, v. 23, n. 1, 2008.

CARNEIRO, Flavio Lyrio. **Medidas não tarifárias como instrumento de política comercial: conceito, importância e evidências recentes de seu uso no Brasil**. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 19, jan./abr. 2015.

CARNEIRO, Ricardo. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. **Brazilian Keynesian Review**, 5(1), 2019, p.154-173.

CHAKRABORTY, Debashis; SENGUPTA, Dipankar (2006). **IBSAC (India, Brazil, South Africa, China): A Potential Developing Country Coalition in WTO Negotiations**. CSH Occasional Paper, n. 18, 2006.

CHARLTON, Andrew. **Implementation and Adjustment Costs: Special and Differential Treatment and Assistance for Developing Countries**. Initiative for Policy Dialogue. Columbia University. Background Note for “The IPD/Stiglitz Plan”, Part III. 2003.

CLARK, Don P.; ZARRILI, Simonetta. Non-Tariff Measures and Industrial Nation Imports of GSP-Covered Products. **Southern Economic Journal**, v. 59, n. 2, 1992, pp. 284-293.

CONCONI, Paola; PERRONI, Carlo. Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO. **World Trade Review**, 14:1, 2015, pp. 67-86.

FORBES, K. **Are trade linkages important determinants of country vulnerability to crises?** In: EDWARDS, S.; FRANKEL, J. Preventing Currency Crises in Emerging Markets. The University of Chicago Press. 2002.

FRANKE, Luciane; RASADOR, Guilherme S. **Cui bono? A quem beneficia? O comércio internacional e o imperialismo do livre comércio.** 6º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). 5 a 7 de outubro de 2022.

FREEMAN, C.; HAGEDOORN, J. **Technical Change and the World Economy: Convergence and Divergence in Technology Strategies.** Aldershot: E. Elgar. 1995.

GARCIA, Frank J. Beyond Special and Differential Treatment. **Boston College International and Comparative Law Review**, v. 27, n. 2, 2004, pp. 291-317.

GHOSE, Ajit K. Global Inequality and international trade. **Cambridge Journal of Economics**, Volume 28, Issue 2, Março de 2004, pp. 229–252.

GNANGNON, Sena Kimm. Multilateral trade liberalization and developing countries' economic exposure to shocks. **Journal of Economic Studies**, v. 46, n. 2, 2019, pp. 496-515.

GROVOGUI, S. The Global South: a metaphor, not an etymology. **Global studies review**, Virginia, v. 6, n. 3 Virginia, 2010.

GUERRA, Lucas. A emergência do “terceiro mundo” e a questão da desigualdade nas relações internacionais: respostas teóricas a partir do Norte e do Sul Global. **Revista Conjuntura Global**, v. 8, n. 1, pp. 46-62, 2019.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The Political Economy of the World Trading System: The WTO and beyond.** 3a Ed. Oxford University Press. 2009.

HOEKMAN, Bernard; NICITA, Alessandro. **Non-tariff measures and trade facilitation: WTO disciplines and policy space for development.** In: UNCTAD. Non-Tariff Measures: Economic Assessment and Policy Options for Development. Part 1. 2018, pp. 13-81.

HOEKMAN, Bernard; OZDEN, Çağlar. **Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey.** World Bank Research Paper 3566, abril/2005.

HOPEWELL, Kristen. How China lost its wolf pack: the fracturing of the emerging-power alliance at the WTO. **International Affairs**, v. 98, n. 6, nov/2022, pp. 1915-1935.

HOPEWELL, Kristen. The BRICS – merely a fable? Emerging power alliances in global trade governance. **International Affairs**, v. 93, n. 6, nov/2017, pp. 1377-1396.

HUDEC, R.E. **Developing Countries in the GATT Legal System.** Gower Publishing Co. Hampshire. 1987.

JANK, Marcos Sawaya. **Subsídios agrícolas: aceitar ou contestar as regras?** Resenha Econômica, n. 134, 2002.

JAYAGOVIND, A. Special and Differential Treatment in International Trade: A Developing Country Perspective. **National Law School of India Review**, 2008, Vol. 20, No. 1, 2008, pp. 95-106.

JOBIM, Maria Luiza Kurban. Drawing on the Legal and Economic Arguments in Favour and Against ‘Reciprocity’ and ‘Special and Differential Treatment’ for Developing Countries within the WTO System. **Journal of Politics and Law**, v. 6, n. 3, 2013.

KASTENG, Jonas; KARLSON, Anne; LINDBERG, Carina. **Differentiation between Developing Countries in the WTO**. Stockholm: Swedish Board of Agriculture. International Affairs Division. Junho, 2004.

KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Public Procurement as an Industrial Policy Tool: an option for developing countries? **Journal of Public Procurement**, v. 10, n. 3, 2010, pp. 368-404.

KECK, Alexander; LOW, Patrick. **Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?** World Trade Organization. Economic Research and Statistics Division. 2004.

KEMPER, R. **The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries**. World Bank Staff Working Paper, n. 372, 1980.

KHORANA, Sangeeta; UKPE, Aniekan. Special and differential treatment in the WTO: framing differential treatment to achieve (real) development. **Journal of International Trade Law and Policy**, v. 20, n. 2, 2021, pp. 83-100.

KRASNER, Stephen D. (Ed.) **International Regimes**. Ithaca: Cornell. 1983.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books. 2001.

KUME, Honorio; VISCONTI, Natalia Paiva do Nascimento. O Sistema Geral de Preferência dos EUA: uma estimativa dos impactos sobre as exportações brasileiras. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, jan./abr. 2010, pp. 7-25.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’. **International Affairs**, 93 (3), 2017, pp. 585-605.

LITONJUA, Meneleo D. Third World/Global South: From Modernization, to Dependency/Liberation, to Postdevelopment. **Journal of Third World Studies**, Vol. 29, No. 1, Global Change, Shifting Dynamics, and The Third World. 2012, pp. 25-56.

LOW, Patrick; MAMDOUH, Hamid; ROGERSON, Evan. **Balancing Rights and Obligations in the WTO – A Shared Responsibility**. Government Offices of Sweden. UD Kom. 2018.

LUCIANO, Bruno Theodoro. Os desafios do comércio global e suas repercussões no acordo Mercosul-União Europeia. **Série Relações Brasil-Europa**, nº 10, pp. 79-90, 2020.

MEDEIROS, Klei P. **Prelúdio, declínio e reestruturação da cooperação sul-sul: do não-alinhamento terceiro-mundista à multipolaridade dos BRICS (1955-2015)**. 6º Encontro ABRI – Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Julho, 2017.

MENG, J., MI, Z., GUAN, D. et al. **The rise of South–South trade and its effect on global CO2 emissions**. Nat Commun. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/s41467-018-04337-y>>.

MICHALOPOULOS, Constantine. **The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organization**. Julho, 2000. Disponível em: <SSRN: <https://ssrn.com/abstract=630760>>.

MOREIRA, Assis. Brasil avisa a parceiros: voltou a ser país em desenvolvimento na OMC. **Valor Econômico**. 2023a. Disponível em: <valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/brasil-avisa-a-parceiros-voltou-a-ser-pais-em-desenvolvimento-na-omc.ghtml>. Publicado em: 07/06/2023. Acesso em: 10/08/2023.

MOREIRA, Assis. Brasil tira dúvida da diretora da OMC: é país em desenvolvimento. **Valor Econômico**. 2023b. Disponível em: <valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/brasil-tira-duvida-da-diretora-da-omc-e-pais-em-desenvolvimento.ghtml>. Publicado em: 24/10/2023. Acesso em: 24/10/2023.

MOREIRA, Assis. Brazil reacts against agricultural subsidies at WTO. **Valor International**. 2022. Disponível em: <<https://valorinternational.globo.com/politics/news/2022/02/23/brazil-reacts-against-agricultural-subsidies-at-wto.ghtml>>. Acesso em: 10/09/2023.

MOREIRA, Uallace. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. **Brazil. J. Polit. Econ.** 32 (2). Junho de 2012.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Defesa Comercial: Medidas Compensatórias e de Salvaguarda na Rodada Doha. **Revista Paradigma**. 2004, pp. 218-229.

NETO, Raimundo Plácido Freire; SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Brasil, País em Desenvolvimento? Desafios frente à OCDE e OMC**. In: ACTAS: IV Congreso Internacional Globalización, Ética y Derecho. MONICA, E. F.; HANSEN, G. L.; DÍAZ L., J.; GUINEA L., M. (Organizadores). Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidade Federal Fluminense. 2020.

NOVEL, Anne-Sophie; PAUGAM, Jean-Marie. **Why and How to Differentiate Developing Countries in the WTO? Theoretical Options and Negotiating Solutions**. Ifri/AFD Conference. Paris, 2005.

OCDE. **Producer and Consumer Support Estimates**. OCDE Agriculture Statistics, 2021.

OLIVEIRA, Susan Elizabeth Martins Cesar de. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Brasília, 2014.

ORNELAS, Emanuel. **Special and Differential Treatment for Developing Countries**. CEP Discussion Paper n. 1415, março de 2016.

OXFAM. **Rigged Rules and Double Standards: Trade Globalisation, and the Fight Against Poverty**. 2002.

OZDEN, Çağlar; REINHARDT, Eric. **Unilateral Preference Programs: The Evidence**. In: HOEKMAN, Bernard; EVENETT, Simon. *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*. Capítulo 6. World Bank Publications. 2005.

PANAGARIYA, Arvind. **Evaluating the Case for Export Subsidies**. Trabalho apresentado no workshop “Export Promotion: the Dos and Don'ts”, organizado pela “Export Competitiveness thematic group of the World Bank” (EXCOMPETE). Banco Mundial, Washington DC. 1999.

PAULA, Nilson M. de; RODRIGUES, Tatiana S. Fukuda. A agricultura nas negociações multilaterais da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil. **Revista de Economia**, v. 34, n. 2 (ano 32), maio/agosto 2008, pp. 95-115.

PESSOA, Adriano Fleck de Paula. **Desigualdade no comércio exterior: uma discussão acerca das trocas internacionais**. Universidade Federal do Ceará. 2007.

PINO, Bruno Ayllón. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)**. In: Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Capítulo 3. Organizador: André de Mello e Souza. Brasília. Ipea, 2014.

RAMANZINI JÚNIOR; Haroldo. **O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha**. Universidade de São Paulo. 2012.

RAWLS, John. **The Law of Peoples**. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**. Princeton University. 2007.

SABRY, Mahmoud Ahmed. **From free trade to fair trade: Reclaiming special and differential treatment**. American University in Cairo, Thesis. AUC Knowledge Fountain. 2007. Disponível em: <https://fount.aucegypt.edu/retro_etds/2077>.

SALDANHA, Eduardo. **Desenvolvimento e Comércio Internacional: a América Latina e o Tratamento Especial e Diferenciado**. Universidade de São Paulo. Orientador: Umberto Celli Jr. São Paulo, 2009.

SALDANHA, Eduardo. **Desenvolvimento e tratamento especial e diferenciado na OMC: uma abordagem sob a perspectiva da doutrina do *stare decisis* – Parte II**. Ver. Direito Econ. Socioambiental, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012, p. 297-333.

SANTOS, André Luiz Passos. **O Ingresso do Brasil na OCDE: muito ‘toma lá’ e nenhum ‘dá cá’**. Disponível em: <brasildebate.com.br/o-ingresso-do-brasil-na-ocde-muito-toma-la-e-nenhum-da-ca/>. Publicado em: 21/05/2019. Acesso em: 03/08/2023.

SCHOFER, Till. From Developing Country Leader to Flexible Negotiator: New Directions in Brazilian Trade Strategy. **World Trade Review**, Cambridge University Press, 2023, pp. 1-28.

SCHOFER; Till; WEINHARDT, Clara. Developing-country status at the WTO: the divergent strategies of Brazil, India and China. Oxford University Press. **International Affairs** 98:6, 2022a.

SCHOFER, Till; WEINHARDT, Clara. Differential treatment for developing countries in the WTO: the unmaking of the North–South distinction in a multipolar world. **Third World Quarterly**, v. 43, n. 1, 2022b, pp. 74-93.

SHE, Xinyi. **China's Response Strategies under the Reform of the WTO Special and Differential Treatment Provisions**. SHS Web of Conferences 163. 2023.

SRIVASTAVA, Sanjay. Negotiation Analysis: **The Cancun Ministerial of the WTO**. International Studies 45, 1. Sage Publications. 2008, pp. 23-43.

STIGLITZ, Joseph; CHARLTON, Andrew. A development round of trade negotiations? **The World Economy**, v. 28, n. 3, 2005.

SUBRAMANIAN, A; WEI, S. J. The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly. **Journal of International Economics**, n. 72, 2007, pp. 151-175.

TRUBEK, D. M.; COTTREL, P. M. **Robert Hudec and the Theory of International Economic Law: The Law of Global Space**. In: CHANTAL, T.; TRACHTMAN, J. Developing Countries in the WTO Legal System. New York: Oxford University Press. 2009.

UNCTAD. United Nations Conference for Trade and Development. **The South-South trade partnership for accelerating the SDGs achievement**. 2023. Disponível em: <<https://unctad.org/meeting/south-south-trade-partnership-accelerating-sdgs-achievement>>.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Energizing South-South Trade: The Global System of Trade Preferences among Developing Countries**. Policy Brief n. 74, junho/2019.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. O contencioso do algodão: conquista histórica em xeque. **Revista Ipea**, Ano 9, Edição 75, 2012.

WEINHARDT, Clara. Emerging powers in the world trading system: contestation of the developing country status and the reproduction of inequalities. **Global Society**, v. 34, n. 3, 2020, pp. 388-408.

WILKINSON; SCOTT. Developing Country Participation in the GATT: A Reassessment. **World Trade Review**, 7:3, 473-510; 2008.

WTO. **Preferential Trade Arrangements** Database. 2023. Disponível em: <ptadb.wto.org>. Acesso em: 26/09/2023.

WTO. World Trade Organization. **Decisão L/4903 de 28 de novembro de 1979**.

WTO. World Trade Organization. **Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions**. Committee on Trade on Development. 16 de Março de 2023.

YAP, Deannie Yi Ping. Developing country status in the WTO: investigating self-designation and perpetuation of the “pretend” culture. **Journal of International Trade Law and Policy**. Emerald Publishing Ltd. Setembro, 2023.

YIGZAW, Destaw A. On the Obituary of the Doha Round: A Path for Reinventing the WTO’s Future. **Journal of International Law and Trade Policy**, vol. 22, n. 1, 2021, pp. 31-63.