
REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Editores responsáveis por essa edição:

Editores:

Nitish Monebhurrn

Ardyllis Alves Soares

Marcelo Dias Varella

Editora assistente

Naiara Cardoso Gomide da Costa Alamy

Editores convidados:

Fábia Fernandes Carvalho

George Galindo

João Roriz

ISSN 2237-1036

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 19	n. 3	p. 1-447	dez	2022
--	----------	-------	------	----------	-----	------

Acordos plurilaterais e acordos de livre-comércio: encruzilhada ou caminho alternativo aos acordos multilaterais de comércio?*

Plurilateral agreements and free trade agreements: crossroads or alternative path to the multilateral trade agreements?

Vivian Daniele Rocha Gabriel**

Resumo

O presente artigo visa discorrer, por meio do método histórico, a evolução do sistema multilateral do comércio e do impasse nas negociações de novas regras multilaterais de comércio decorrentes da paralização da Rodada Doha, e que, embora haja algumas poucas evoluções recentes nesse sentido, há duas opções que vêm sendo paralelamente desenvolvidas e integrando novas estratégias dos países, quais sejam os acordos plurilaterais de comércio e os acordos de livre-comércio. Por meio de análise bibliográfica e documental, serão examinadas essas duas opções assim como o atual interesse brasileiro em aderir aos acordos plurilaterais sobre compras governamentais e comércio de aviões civis recentemente, sua ativa participação nas iniciativas conjuntas sobre comércio eletrônico, facilitação de investimentos e regulamentação doméstica de serviços, além de como tem negociado novos acordos de livre-comércio por meio do MERCOSUL, bloco do qual faz parte. Por fim, concluir-se-á que essas alternativas não implicam situação de encruzilhada na confecção de regras internacionais, mas sim caminhos alternativos e paralelos às negociações multilaterais, sendo estes em prol de um mesmo objetivo, qual seja a liberalização comercial, e que o engajamento brasileiro em todas as frentes impulsionará o país como *rule maker* na governança do comércio internacional.

Palavras-chave: sistema multilateral do comércio; acordos plurilaterais; acordos de livre-comércio; alternativas; Brasil.

Abstract

This article aims to discuss, using the historical method, the evolution of the multilateral trade system and the deadlock in the negotiations of new multilateral trade rules resulting from the stoppage of the Doha Round. Although there are a few recent developments in this sense, there are two options that have been developed at the same time and have integrated new country strategies, that is the plurilateral trade agreements and the free trade agreements. These two options will be examined through the bibliographic and documentary analysis, as well as the current Brazilian interest in joining the

* Recebido em 26/07/2022
Aprovado em 29/10/2022

** Advogada em Comércio Internacional no Magalhães e Dias Advocacia. Professora da FAE Centro Universitário – Programa Law Experience. Doutora em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), como período doutorado sanduíche no exterior na Faculdade de Direito da Universidade de Michigan (EUA). Email: vivian.d.rocha@gmail.com

plurilateral agreements on government procurement and trade in civil aircraft, and its active participation in joint initiatives on e-commerce, investment facilitation, and domestic regulation on services, and how it has negotiated new free trade agreements through MERCOSUR, the bloc that Brazil has membership. Finally, it will be concluded that these alternatives do not imply in a crossroads situation, but in alternative paths, in parallel to multilateral negotiations, all in favor of the same objective, which is trade liberalization, and that Brazilian engagement on all fronts will boost the country as a rule maker in the governance of international trade.

Keywords: multilateral trade system; plurilateral agreements; free trade agreements; alternatives; Brazil.

1 Introdução

Inicialmente, o comércio internacional se desenvolveu dentro de um amplo arcabouço de tratados bilaterais, tais como os Tratados de Comércio e Navegação que remontam ao século XIX e início do século XX. Essa tipologia de acordos perdurou com intensidade até a primeira metade do século XX, quando, ao final da Segunda Guerra Mundial, houve esforços dos Aliados (Reino Unido, França, União Soviética e EUA) em reconstruir a economia mundial e o consenso de que isso se daria por meio de um sistema multilateral de regras e instituições que vinculassem todos os Estados e trouxessem paz e estabilidade à ordem internacional.

Em 1944, incluiu-se o acordo de Bretton Woods, com o objetivo de criar um ambiente de maior cooperação na área da economia internacional, o que seria realizado com base no estabelecimento de 3 pilares institucionais internacionais. O primeiro deles seria o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a finalidade de manter a estabilidade das taxas de câmbio e assistir os países com problemas de balanço de pagamentos por meio do acesso a fundos especiais. O segundo seria o Banco Mundial, com a função de fornecer capitais necessários para a reconstrução dos países atingidos pela guerra. O terceiro seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a função de coordenar e supervisionar a negociação de um novo regime para o comércio mundial baseado nos princípios do multilateralismo e do liberalismo. No entanto, a instauração da OIC foi frustrada e, de 1947 a 1993, o comércio internacional foi regido por

um acordo executivo provisório denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Somente em 1994, esse acordo foi substituído por uma organização internacional, qual seja a Organização Mundial do Comércio (OMC), o que conferiu um reforço institucional ao sistema vigente. A OMC passou, portanto, a reger o comércio internacional, servindo como foro de negociação de regras e solução de disputas comerciais entre seus membros.

Desde então, o sistema multilateral de comércio passou por um período de otimismo. Em 2001, foi estabelecida a Rodada Doha ou Rodada do Desenvolvimento, que visa à negociação de novas regras comerciais em temas diversos, como os relacionados à agricultura — subsídios, apoio interno, redução de tarifas e crédito à exportação —, à liberalização em serviços, ao aprimoramento de regras sobre defesa comercial (medidas antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas), dentre outros.

No entanto, a falta de consenso entre os membros da OMC tem sido a principal razão não somente para o impasse dessa Rodada — que já dura mais de 20 anos —, mas também para a negociação de regras comerciais relacionadas a temas mais contemporâneos, que se encontram fora do mandato de Doha, e para a própria sobrevivência da instituição, haja vista a recente paralisação do Órgão de Apelação fruto da oposição americana em relação à nomeação de novos membros do órgão pelos EUA¹.

Considerando esse cenário, Paulo Estivallet de Mesquita avalia que a “indefinição em relação à agenda multilateral propicia a busca de alternativas, tanto dentro como fora da própria Organização”. Nesse sentido, a primeira pergunta que se coloca é: quais seriam essas alternativas? De acordo com o autor citado, as alternativas internas seriam as negociações setoriais “plurilaterais” e as externas seriam os “acordos de livre-comércio”².

A primeira alternativa foca nos acordos plurilaterais de comércio, alguns deles criados ainda sob a égide do sistema multilateral e outros ainda em processo de ne-

¹ HILLMAN, Jennifer. *Three approaches to fixing the world trade organization's appellate body: the good, the bad and the ugly?* Institute of International Economic Law. Georgetown University Law Center. Disponível em: <https://www.law.georgetown.edu/wp-content/uploads/2018/12/Hillman-Good-Bad-Ugly-Fix-to-WTO-AB.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

² MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 98.

gociação, os quais são de adesão opcional dos membros da OMC³. Acordos plurilaterais de comércio são acordos temáticos de adesão voluntária, criados no seio do sistema multilateral do comércio, ao mesmo tempo em que também eram negociados acordos multilaterais obrigatórios a todos os membros.

A segunda alternativa é por meio de acordos de livre-comércio ou acordos preferenciais de comércio. Esses são acordos pactuados entre determinado grupo de países cuja premissa principal é estabelecer vantagens comerciais recíprocas somente entre os signatários.

Ambas as opções têm apresentado evoluções nos últimos anos. Embora ainda haja um número reduzido de acordos plurilaterais em vigor, desde 2017, há iniciativas para a discussão de novos plurilaterais. Já os acordos de livre-comércio têm se proliferado, substancialmente, nos últimos anos: de cerca de 70 em 1990 para 300 em 2010; e, até março de 2022, contabilizam 354 acordos em vigor⁴.

Historicamente, o Brasil sempre optou, primordialmente, pelas negociações multilaterais de comércio, cujos acordos serão vinculantes a todos os membros da OMC. Porém, em consonância com o movimento dos últimos anos, o país parece estar diversificando suas opções para as alternativas acima mencionadas. Desde a 11ª Conferência Ministerial da OMC, de 2017, o Brasil, à época sob o governo Temer (2017-2018), tem participado da negociação de acordos plurilaterais em facilitação de investimentos, comércio eletrônico e regulamentação doméstica em serviços e, no atual governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), aprovou mandato negociador para ingressar nos acordos plurilaterais sobre compras governamentais e comércio de aeronaves civis. Paralelamente, o Brasil tem empreendido esforços para um relançamento das negociações de acordos de

livre-comércio do Mercosul com terceiros países — especialmente com países asiáticos⁵.

Nesse contexto, o presente artigo visa explorar essas duas opções à negociação de acordos multilaterais de comércio, se atualmente estamos diante de uma “encruzilhada” em sentido figurado (ponto crítico, em que uma decisão deve ser tomada) ou se estas tratam de caminhos alternativos para se alcançar um mesmo objetivo, qual seja a liberalização comercial. Em primeiro lugar, será utilizado o método histórico, para se compreender melhor a evolução do sistema multilateral de comércio e como se dão as negociações de acordos multilaterais. Em seguida, serão apresentados os acordos plurilaterais de comércio e as atuais negociações, bem como os contornos dos acordos de livre-comércio, fazendo um recorte para os acordos negociados pelo MERCOSUL, bloco que o Brasil faz parte. Tal seção será amparada pelo método analítico-investigativo, baseado em referências bibliográficas nacionais e internacionais sobre o tema, e documentos das negociações atuais. Por fim, também discorrer-se-á sobre como tem sido o posicionamento brasileiro diante dos acordos plurilaterais e dos acordos de livre-comércio, com enfoque para um cenário futuro em que, muito provavelmente, todas essas regras internacionais coexistirão.

2 Evolução do sistema multilateral do comércio: do GATT à OMC

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e após a experiência traumática dos anos 1920 e 1930, “a visão predominante era de que o unilateralismo havia contribuído para agravar e prolongar a Grande Depressão”⁶. Na esfera monetária e financeira, houve a criação do FMI e do Banco Mundial para administrar taxas de câmbio e financiar a reconstrução, porém, na área comercial, a resposta foi o esforço para estabelecer a OIC.

Sob a égide das Nações Unidas, em fevereiro de 1946, o Conselho Econômico e Social da Organiza-

³ NAKATOMI, Michitaka. Plurilateral agreements: a viable alternative to the World Trade Organization? *ADBI Working Paper Series*, n. 439, oct. 2013. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156294/adbi-wp439.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

⁴ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares. The new rules on trade and environment linkage in preferential trade agreements. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 388-411, 2017. p. 391; MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 100; WORLD TRADE ORGANIZATION. *Regional trade agreements*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#:~:text=As%20of%201%20march%202022,goods%2C%20services%20and%20accessions%20separately. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁵ GABRIEL, Vivian Daniele Rocha; NEGRAO, Francisco Nicolás; TOMIMATSU, Camila Emi; MELO, Déborah de Sousa e Castro; FERRAZZO, Bruna Linhares. Novos acordos comerciais do Mercosul com países asiáticos: oportunidades e desafios aos exportadores brasileiros. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, v. 1, p. 295-322, 2022.

⁶ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 25.

ção das Nações Unidas (ECOSOC) adotou resolução convocando os países para a “Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego”, para discutirem e elaborarem uma nova organização voltada ao comércio internacional. Em março de 1948, foi aprovada a Carta de Havana, documento constitutivo da OIC. Embora os EUA tenham tido papel seminal nas negociações, a Carta de Havana foi rejeitada pelo Congresso norte-americano e, em dezembro de 1950, o Presidente Truman anunciou que não buscava mais a aprovação do Congresso, acabando definitivamente com qualquer possibilidade de entrada em vigor da Carta de Havana e, consequentemente, da OIC⁷.

O principal argumento dos congressistas americanos era o de que a nova instituição restringiria, excessivamente, a soberania dos EUA na área do comércio internacional. Com isso, o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional ficou sendo o GATT, um acordo executivo⁸ “provisório” negociado em 1947, entre 23 países, durante a terceira das 4 (quatro) reuniões do Comitê Preparatório da OIC, e que inspirou em larga medida o capítulo do projeto da Carta de Havana que tratava de regras comerciais, o qual, por sua vez, tinha sido fortemente influenciado pelos acordos comerciais bilaterais negociados pelos EUA após 1934. O GATT 47, como ficou conhecido, adotava, apenas, um segmento da Carta de Havana: aquele relativo às negociações de tarifas e regras sobre o comércio. Diferentemente da Carta de Havana, tal negociação não dependia da aprovação do Congresso americano, pois a autorização já havia sido dada ao Poder Executivo.

Assim, de simples acordo executivo, o GATT 47 se transformou, na prática, embora não legalmente, em um órgão internacional, com sede em Genebra, que fornecia a base institucional para diversas rodadas de negociação sobre comércio, e funcionaria como coordenador e supervisor das regras de comércio até o final da Rodada Uruguaí (1986-1994), e a criação da OMC.

⁷ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 26.

⁸ De acordo com Francisco Rezek, acordo executivo é “todo tratado internacional carente da aprovação individualizada do Congresso — é uma prática convalidável, desde que, abandonada a ideia tortuosa de que o governo pode pactuar sozinho sobre assuntos de sua competência privativa, busque-se encontrar na lei fundamental sua sustentação jurídica”. REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 88.

O sistema de regras multilaterais do comércio internacional, como é conhecido hoje, foi estabelecido ao longo dos anos, por meio de 8 rodadas de negociações multilaterais no âmbito do GATT. As 6 primeiras visaram, basicamente, à diminuição dos direitos aduaneiros por meio de concessões tarifárias recíprocas. As 2 últimas rodadas também incluíram reduções tarifárias, porém, foram mais amplas, pois envolveram, com profundidade nunca vista antes, temas não tarifários. A Rodada Tóquio (1973-1979) e a Rodada Uruguaí (1986-1994) introduziram novas regras ao GATT em temas como agricultura, propriedade intelectual, medidas de defesa comercial, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, compras governamentais, serviços, medida relacionadas a investimentos, entre outras áreas que, ainda, não haviam sido reguladas até então. No entanto, um dos problemas vislumbrados era que os acordos somente valiam para as partes que os assinavam⁹, o que acabou se denominando GATT *à la carte*.

Em relação aos acordos firmados multilateralmente, esses refletiam alguns princípios básicos do comércio internacional. O primeiro deles é o Princípio da Não Discriminação, subdividido nos princípios da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional. A nação mais favorecida refere-se à situação em que, uma vez estabelecida uma nova tarifa ou benefício, estes passam a ser estendidos de forma não discriminatória, ou seja, de igual modo, a todas as partes contratantes (hoje membros) do sistema multilateral do comércio. Já o tratamento nacional garante que, uma vez dentro da fronteira de uma parte contratante, produtos importados não podem ser discriminados com relação aos produtos nacionais¹⁰.

Outro princípio basilar refere-se ao fato de que o único instrumento de proteção permitido dentro do comércio internacional é o de tarifas aduaneiras e o objetivo do sistema multilateral do comércio é torná-las cada vez mais reduzidas. A cada negociação, as partes procuram reduzir as tarifas, e deve ser abolido o uso de quotas, restrições quantitativas ou outras barreiras comerciais. Por fim, de acordo com Vera Thorstensen, outro princípio relevante do sistema multilateral do comércio

⁹ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 30.

¹⁰ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 33.

é o da transparência, que reforça o dever de publicidade dos países em relação à publicação de documentos, legislações nacionais adotadas e acordos comerciais negociados em âmbito regional¹¹.

Para atender interesses específicos das partes do Acordo, bem como visar ao controle do uso de instrumentos que permitissem a não aplicação das regras negociadas, definiram-se exceções aos princípios estabelecidos. Primeiramente, destacaram-se as exceções gerais do art. XX do GATT, que estipulam que nenhuma disposição no GATT deve impedir a adoção de medidas para proteger a moral pública e a saúde humana, animal ou vegetal, proteção de patentes, recursos exauríveis, dentre outros. Além das exceções gerais, existem também as salvaguardas ao balanço de pagamentos, permitindo a restrição de importações para salvar, temporariamente, sua posição financeira externa e seu balanço de pagamentos e, por fim, as uniões aduaneiras e zonas de livre comércio, oriundas de acordos de livre-comércio ou acordos preferenciais de comércio e que são legitimadas de acordo com o art. XXIV do GATT¹², desde que as regras preferenciais sejam (i) estabelecidas para parte substancial do comércio do acordo, (ii) não sejam mais restritivas que o necessário e sejam estabelecidas antes do acordo e, por fim, (iii) sejam dispostas em um prazo de tempo razoável¹³.

Para além das negociações de novas regras de comércio, o GATT, também, servia para solucionar controvérsias comerciais. Disputas eram levadas a painéis criados pelo próprio GATT, que podiam autorizar medidas de retaliação. No entanto, um de seus principais problemas era que as partes perdedoras nos painéis podiam bloquear sua adoção, pois a prática era adotar decisões por consenso¹⁴. Porém, apesar de não ter a força

de um tribunal, o GATT exercia forte pressão política para que as partes do acordo cumprissem as regras existentes.

A respeito da participação dos países nas rodadas de negociação no GATT, no momento em que tais rodadas passaram a incluir não somente tarifas, os interesses de cada parte nas negociações começaram a ser contrabalançados com os custos da abertura de suas economias. Cada Estado avaliou como alcançar o melhor acesso aos mercados estrangeiros para suas exportações e como poderia se defender contra importações consideradas desleais. No entendimento de Vera Thorstensen, os conceitos de uma negociação balanceada e da possibilidade de trocas de concessões, que envolvem custos e benefícios para cada parte, se tornaram pontos básicos de toda a negociação¹⁵.

A participação de todos os parceiros nas rodadas baseava-se na ideia de que, com as reduções tarifárias e a aplicação da cláusula da nação mais favorecida, qualquer benefício concedido a um membro deveria ser estendido a todos os outros, logo, todos os países poderiam tirar proveito da abertura comercial. Contudo, criticava-se que caso um participante não oferecesse reduções tarifárias ou consolidasse novas tarifas, ou não estendesse qualquer outro tipo de benefício aos outros países, isso faria com que acabasse se beneficiando das reduções alheias, sem incorrer nos custos de expor sua economia à concorrência internacional. Essa prática se caracterizava como dos caronas (*free riders*).

Por fim, como resultado da Rodada Uruguai (1986-1994), última Rodada do GATT 47, houve a criação da OMC, substituindo o GATT 47. O sistema multilateral do comércio passou de simples secretariado de acordo multilateral para uma organização internacional. Dentre as mudanças vislumbradas, houve um reforço das regras do GATT em relação a temas já conhecidos, como defesa comercial (antidumping, subsídios e salvaguardas), barreiras técnicas e sanitárias e fitossanitárias, e a negociação de novos acordos em áreas como comércio de bens, propriedade intelectual, serviços e solução de controvérsias. Além disso, foi negociado novo processo de solução de controvérsias, que tornou a OMC mais forte e respeitada¹⁶. Com a entrada em vigor da OMC, a

¹¹ THORSTENSEN, Vera. *O multissistema da regulação do comércio global*: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6212/1/RTM_v3_n1_Multissistema.pdf. Acesso em: 09 out. 2011.

¹² Destaca-se que o art. XXIV do GATT é a regra geral dos acordos de livre-comércio, porém, a cláusula de habilitação, que fundamenta acordos do gênero entre países em desenvolvimento, e o art. V do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que respalda acordos para a liberalização mútua em serviços, vêm complementar esse rol.

¹³ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 34-35.

¹⁴ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 31.

¹⁵ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 35-36.

¹⁶ CAPUCIO, Camila. A natureza jurídica do sistema de solução

regra passou a ser a do “consenso negativo”, ou seja, todos os membros precisam ser contrários à tal norma ou decisão para que ela não entre em vigor¹⁷. Em linha com o embaixador Paulo Estivallet de Mesquita¹⁸, o sistema anterior, baseado no consenso (inclusive da parte considerada inadimplente em relação a suas obrigações), foi substituído por um mecanismo quase judicial, com dois níveis de adjudicação, com a criação do Órgão de Apelação — conhecido mais tarde como a “jóia da coroa” da Organização¹⁹.

Em consonância com esse entendimento, segundo Celso Lafer, ex-Ministro das Relações Exteriores, houve um adensamento de juridicidade, pois houve a redução de sua dimensão diplomática, caracterizada pelo controle político dos Estados no alcance de decisões (consenso positivo), e a multiplicação de normas secundárias que regem a organização e o funcionamento do sistema, como aquelas normas que atribuem poderes e competências aos painéis e ao Órgão de Apelação²⁰.

Assim, os resultados da Rodada Uruguai refletiram a participação não somente dos grandes atores internacionais, mas também dos pequenos e médios, que passaram a considerar a OMC um meio de supervisão e apoio para assegurar o seu acesso aos mercados protegidos dos países desenvolvidos, inclusive, via solução de controvérsias internacionais.

Com a criação da OMC, o termo GATT ficou restrito para designar o conjunto de regras comerciais desde 1947 e as modificações realizadas até a Rodada Uruguai. Ademais, novos pressupostos foram negociados para orientar as negociações multilaterais de comércio. Por exemplo, somente poderão ser membros da OMC membros que aceitem todos os acordos como um conjunto indissociável, de acordo com o Princípio do *Single*

Undertaking, ao contrário do GATT, em que os países podiam escolher os códigos que quisessem aderir²¹.

Porém, assim como no GATT, conforme as negociações foram se tornando mais complexas e envolvendo temas sensíveis entre os membros, as dificuldades no alcance do consenso para a negociação de novas regras, e que deverão ser incorporadas por todos os membros conforme o princípio supracitado, permanecem. Isso ocorre, especialmente, pela contraposição de grupos de interesse variados nas negociações multilaterais²².

Esses grupos podem abranger países desenvolvidos de um lado e países em desenvolvimento de outro, ou, também, grupos que agregam membros de diversos níveis de desenvolvimento ao redor de interesses comuns em determinados temas. Esse é o caso, por exemplo, de países exportadores agrícolas, que fazem parte do Grupo de Cairns, criado na Austrália, em 1986, com o intuito de propugnar sua estratégia em relação às negociações agrícolas na Rodada Uruguai, uma vez que tinham na produção e exportação de produtos agrícolas uma forte base econômica. O Grupo de Cairns foi formado tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, tendo como principais expoentes Brasil, Argentina, Nova Zelândia, Canadá, Austrália, dentre outros de seus 13 membros à época, os quais, isoladamente, não teriam maiores condições de influir no processo e, por essa razão, buscaram juntos (e o fazem até hoje) a eliminação significativa de proteções e subsídios (à exportação e internos à produção), além do acesso a mercados protegidos por várias barreiras tarifárias e não tarifárias²³.

No entanto, mesmo que as negociações envolvam membros de diferentes níveis de desenvolvimento, isso não significa que sejam equilibradas. Ao se comparar o Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS), frutos dessa negociação, o TRIPS

de controvérsias da OMC e de suas decisões: solucionando um imbróglio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 315-340, 2017.; BREVIGLIERI, Etiene M. Bosco; PEREIRA, Luciano Meneguetti. Os vinte anos da OMC, suas conquistas e desafios: uma análise do Brasil e o sistema de soluções de controvérsias. *Revista de Direito internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 123-150, 2014.

¹⁷ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 229. Text, Cases and Materials.

¹⁸ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 87.

¹⁹ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 94. Text, Cases and Materials.

²⁰ LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

²¹ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 46.

²² THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 48.

²³ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 107; THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 68.

elevou os padrões mínimos de proteção e tornou obrigatórios para todos os membros da OMC os elementos centrais do conjunto de acordos do sistema da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Em caso de não cumprimento, um membro pode ser acionado juntamente ao órgão de solução de controvérsias e, em caso de derrota, sofrer retaliações comerciais. A agricultura, um setor do comércio de bens até então excluído do sistema, foi incorporada, mas não liberalizada. Criaram-se regras específicas, menos rigorosas do que as aplicáveis ao comércio de bens. As condições de acesso a mercados mudaram pouco nos principais mercados desenvolvidos. Sobre os subsídios domésticos, houve pouco impacto sobre as políticas das principais potências comerciais. O Acordo de Blair House preservou ampla margem de manobra para os subsídios europeus e norte-americanos, eliminando os limites por produtos²⁴.

Dessa forma, em linha com Vera Thorstensen, “o dia a dia da instituição não é ditado por uma geometria fixa de interesses negociáveis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou de países exportadores e importadores de certos produtos”²⁵, mas sim geometrias variáveis de interesses comuns sobre pontos específicos da agenda.

Quando a OMC entrou em vigor, havia a consciência de que ainda faltava muito a fazer em termos de liberalização comercial multilateral. Por isso, em novembro de 2001, lançou-se uma nova Rodada de negociação multilateral, em Doha, no Qatar, com previsão de encerramento até 1º de janeiro de 2005, no mais tardar. Fixou-se o mandato de Doha, com a promessa de resultados robustos em temas como agricultura, serviços e comércio eletrônico, facilitação de comércio, dentre outros. Porém, as negociações entraram num impasse na Conferência Ministerial de Cancún em 2003.

O tema agricultura continuou a ser nevrálgico, visto que alguns países resistiram às negociações sobre a redução de subsídios domésticos ao setor agrícola. Por exemplo, os EUA intencionaram melhorar o acesso a mercados por meio de profundos cortes tarifários para todos os países, porém, deixaram claro que realizariam,

apenas, cortes modestos nos subsídios interno. A UE, embora se recusasse a aceitar cortes tarifários generalizados, exigia uma isenção adicional da redução tarifária para certos produtos, além de pressionar os EUA para que reduzissem seus subsídios agrícolas. A distinção de posições entre a UE e os EUA em agricultura demonstra que, mesmo países desenvolvidos possuem suas divergências nas negociações comerciais multilaterais, o que corrobora a dificuldade no alcance de consenso em relação ao tema²⁶.

As negociações da Rodada Doha não foram concluídas na data propugnada e, em julho de 2006, o Diretor Geral da OMC à época, Pascal Lamy, pediu a suspensão indefinida das negociações e admitiu o impasse²⁷. Contabilizou-se que a Rodada Doha já dura mais de 20 anos e, dentre uma série de fatores que contribuiu para impedir a sua conclusão, destaca-se que a falta de habilidade dos membros em conduzir barganhas com os novos atores — especialmente com os países emergentes — criou uma nova dinâmica nas negociações em termos de círculos decisórios, simetria de informações e expectativas²⁸.

Nesse contexto, o ambiente, na primeira década do século XXI, foi, *per se*, menos propício para a diplomacia multilateral do que nos anos 1990, visto que, além dos ataques terroristas aos EUA em 2001, a crise financeira de 2008 também teve impacto substancial sobre a disposição dos países em assumirem compromissos que reduziriam sua autonomia política e econômica. O impasse de 20 anos na Rodada Doha, portanto, pesa sobre a OMC, na medida em que “suscita dúvidas sobre sua capacidade de enfrentar as questões remanescentes do passado e de se adaptar aos desafios do futuro”²⁹.

²⁴ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 88-89.

²⁵ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 48.

²⁶ NARLIKAR, Amrita; VAN HOUTEN, Pieter. Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO. In: NARLIKAR, Amrita (ed.). *Deadlocks in multilateral negotiations: cases and solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 142-163. p. 149.

²⁷ De acordo com Pascal Lamy: “There’s no beating around the bush. We’re in dire Straits”. Cf. NARLIKAR, Amrita; VAN HOUTEN, Pieter. Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO. In: NARLIKAR, Amrita (ed.). *Deadlocks in multilateral negotiations: cases and solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 142-163. p. 142.

²⁸ VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 93.

²⁹ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 93.

No entanto, houve alguns avanços em meio à paralisia geral. Apresentam-se a seguir alguns avanços significativos ocorridos nas últimas Conferências Ministeriais:

Tabela 1 - Avanços Vislumbrados nas Últimas Conferências Ministeriais da OMC (2013-2022)

Ano	Conferência Ministerial	Conteúdo
2013	Conferência Ministerial de Bali (MC 9)	Foi negociado o <i>Acordo sobre Facilitação de Comércio</i> primeiro acordo de grande escala estabelecido pelos Membros da OMC desde a conclusão da Rodada Uruguai, que contém medidas para modernizar a administração aduaneira e simplificar e agilizar os procedimentos de comércio exterior, além de possibilitar a cooperação entre os Membros na prevenção e combate a delitos aduaneiros, e 4 (quatro) decisões/declarações sobre agricultura (“serviços gerais” em países em desenvolvimento, formação de estoques para programas de segurança alimentar, administração de quotas tarifárias e subsídios à exportação).
2015	Conferência Ministerial de Nairóbi (MC 10)	Alcançou-se decisão histórica de proibição de subsídios às exportações agrícolas, quase 6 (seis) décadas após a eliminação do mesmo tipo de subvenção a produtos industriais. O pacote abrangeu, também, decisões relacionadas a estoques públicos para fins de segurança alimentar; mecanismo de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento; algodão; e temas relacionados a países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), como regras de origem preferenciais para PMDRs; implementação de tratamento preferencial para serviços e prestadores de serviços de PMDRs; e aumento da participação de PMDRs no comércio de serviços. No entanto, a Declaração Ministerial resultante da Conferência registrou a falta de consenso entre os Membros no tocante à Agenda de Desenvolvimento de Doha. Além disso, abriu-se a possibilidade de tratamento de novos temas não incluídos no mandato da Rodada Doha, desde que haja consenso entre os membros para tratá-los. Ademais, houve compromisso conjunto dos Membros para se avançar nas negociações sobre temas pendentes de Doha, inclusive nos três pilares de agricultura: acesso a mercados, apoio doméstico e competição nas exportações.

Ano	Conferência Ministerial	Conteúdo
2017	Ministerial de Buenos Aires (MC 11)	Houve discussões sobre novos temas, a partir do lançamento das iniciativas conjuntas plurilaterais (conhecidas como <i>“Joint Statement Initiatives/JSIs”</i>), por exemplo, na área de facilitação de investimentos ³⁰ , de comércio eletrônico e regulamentação doméstica em serviços. Essas iniciativas permanecem em andamento e já têm apresentado evoluções desde as primeiras discussões em Buenos Aires. Não houve grandes avanços nas negociações de acordos multilaterais.
2022	Ministerial de Genebra (MC 12) (postergada em decorrência da pandemia)	Houve a negociação do Acordo sobre Subsídios à Pesca. As negociações desse tratado foram lançadas em 2001, na Ministerial de Doha e, em 2017, na MC 11, os ministros decidiram um programa de trabalho para concluir as negociações com o objetivo de adotar, na próxima Conferência Ministerial, um acordo que cumprisse com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14.6, da ONU. Em 24/11/21, o draft do Acordo sobre Subsídios à Pesca foi submetido para análise dos demais ministros; em 17/06/22, a Conferência Ministerial anunciou a adoção do Acordo. O novo tratado inclui um conjunto de regras que proíbem subsídios à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, à pesca de estoques de peixes “sobrepescados” (<i>overfished stocks</i>) e à pesca em alto mar fora do controle das organizações regionais de gestão da pesca ³¹ . Com relação a novos temas, algumas áreas que vêm sendo citadas são investimentos, comércio eletrônico, defesa da concorrência e pequenas e médias empresas, sendo que as JSIs permanecem em discussão. A Declaração Ministerial incluiu, também, por iniciativa brasileira, parágrafo que trata de acordos comerciais regionais. Estabeleceu-se que serão necessárias discussões sobre as implicações sistêmicas dos acordos regionais de comércio para o sistema multilateral de comércio e sua relação com as regras da OMC ³² . Houve, também, discussões acerca de poluição causada por plásticos e comércio sustentável de plásticos.

Fonte: Elaboração própria.

³⁰ BRASIL. *Negociações sobre facilitação de investimentos*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/paginas/negociacoes-de-facilitacao-de-investimentos>. Acesso em: 23 jun. 2022.

³¹ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Negotiations on fisheries subsidies*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

³² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *12 Conferência Ministerial da OMC (MC-12)*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/organizacoes-economicas-internacionais/xii-conferencia-ministerial-da-omc-mc-12>. Acesso em: 23 jun. 2022.

Hodiernamente, as três funções da organização, quais sejam (i) resolver disputas entre seus 164 membros³³; (ii) fornecer um fórum de negociação para liberalizar o comércio em novos temas e (iii) monitorar as políticas comerciais enfrentam desafios.

Transpondo o primeiro desafio, destaca-se que o Órgão de Apelação se encontra atualmente paralisado diante do bloqueio dos EUA relativo à nomeação de novos membros, visto que é necessário, ao menos, 3 (três) juízes para que se possa decidir uma questão em nível de apelação³⁴. Isso tem obrigado alguns membros a tomarem decisões paliativas, como a UE, que propôs a adoção da arbitragem *ad hoc* para analisar novas apelações, com ex-membros do Órgão de Apelação, porém, nem todos os membros da OMC reconhecem esse sistema arbitral.

Para entender esse bloqueio, é preciso compreender a grande crítica dos EUA em relação ao Órgão de Apelação. Ela versa sobre a autorização dada a alguns juízes do Órgão de Apelação para que permaneçam em seu posto até terminarem o relatório em andamento da apelação, mesmo com o final de seus mandatos. Segundo os EUA, isso violaria as normas da OMC e autorizaria prorrogações ilegais. Outro ponto seria a falta de aderência aos prazos para análise das apelações, que têm sido prorrogados frequentemente para além do permitido de 90 dias. Por fim, os EUA também criticam o ativismo judicial do órgão de apelação, criando obrigações para além do previsto nos acordos da OMC³⁵.

Outro desafio latente é a manutenção de um fórum de negociação para aprofundar a liberalização comercial,

inclusive, em áreas mais modernas e relacionadas à economia digital. Nesse sentido, desde 2017, os membros da OMC têm empreendido esforços para a discussão de um acordo plurilateral em comércio eletrônico. Uma justificativa plausível por esse movimento plurilateral é que as regras da OMC foram desenvolvidas antes que a tecnologia mudasse radicalmente a forma de financiar, produzir, comercializar e transportar produtos e serviços no mundo³⁶. Ademais, a área digital se moderniza de forma muito veloz, ou seja, não poderia enfrentar uma negociação tão demorada quanto a do Acordo sobre Subsídios à Pesca, por exemplo, sob o risco de as discussões se tornarem anacrônicas e desatualizadas.

O terceiro desafio se refere ao monitoramento de políticas comerciais possivelmente disruptivas adotadas pelos membros e seu monitoramento. Com o aumento de subsídios industriais no cenário internacional, especialmente aqueles voltados a empresas estatais orientadas para o mercado, houve assimetrias de concorrência internacional, como os criticados subsídios voltados às empresas chinesas e russas. Segundo estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), há 50 programas de subsídios proibidos na China em 5 grandes áreas: benefícios fiscais, acesso a insumos, apoio à exportação, empréstimos preferenciais e acesso direto a fundos. Países como Austrália, Canadá, EUA, Índia e UE têm um número bastante superior e crescente de medidas compensatórias aplicadas contra a China, que visam combater subsídios. Nesse sentido, o grande desafio da OMC a respeito é reforçar as medidas de transparência entre os países membros, especialmente China, para que essas medidas que supostamente possam vir a caracterizar subsídios sejam notificadas e, por consequência, fiscalizadas³⁷.

³³ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Members and observers*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

³⁴ HILLMAN, Jennifer. *Three approaches to fixing the world trade organization's appellate body: the good, the bad and the ugly?* Institute of International Economic Law. Georgetown University Law Center. Disponível em: <https://www.law.georgetown.edu/wp-content/uploads/2018/12/Hillman-Good-Bad-Ugly-Fix-to-WTO-AB.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.; BACCHUS, James. *WTO steps back from the abyss of irrelevance... but crucial issues remain unresolved. Blog CATO at Liberty*, 17 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cato.org/blog/wto-steps-back-abyss-irrelevance-crucial-issues-remain-unresolved>. Acesso em: 28 set. 2022.

³⁵ GABRIEL, Vivian Daniele Rocha; NEGRAO, Francisco Niclós; TOMIMATSU, Camila Emi; MELO, Déborah de Sousa e Castro; FERRAZZO, Bruna Linhares. *Novos acordos comerciais do Mercosul com países asiáticos: oportunidades e desafios aos exportadores brasileiros. Revista de Direito do Comércio Internacional*, v. 1, p. 295-322, 2022.

³⁶ WOLFF, Alan Wm. *WTO 2025: getting back to the negotiating table*. Working Paper. Peterson Institute for International Economics, maio 2022. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp22-7.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.; SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne. *Reforming the World Trade Organization: prospects for transatlantic cooperation and the global trade system*. Research Paper. *Chatham House*, 11 sep. 2020. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2020/09/reforming-world-trade-organization/05-revitalizing-wtos-negotiation-function>. Acesso em: 28 set. 2022.

³⁷ Um ponto de atenção é que o arcabouço da OMC foi escrito quando o mundo era dominado pelos EUA e pelas grandes economias europeias, e acabou superado com a emergência da China. As regras da OMC não previam uma economia gigante com forte intervenção estatal e, quanto mais espaço ganhavam os chineses, mais os EUA criticavam o fato de que ela recebia o mesmo tratamento preferencial de outros países em desenvolvimento, apesar de continuar

Considerando-se os desafios supracitados e a afirmação de Paulo Estivallet de Mesquita de que os melhores momentos da diplomacia multilateral aconteceram após grandes conflitos, ou seja, quando a memória da tragédia permite compreender melhor as vantagens da cooperação, pode ser mais difícil reformar a OMC do que criar algo novo³⁸. Assim, “advém a tentação de buscar acordos mais fáceis, entre pequenos grupos de países, do que grandes rodadas de negociação”³⁹. Diante de um quadro de crise institucional, vislumbram-se esforços em alternativas à negociação de regras multilaterais, em paralelo ao mandato da Rodada Doha e entre um número mais reduzido de países.

3 Alternativas ao sistema multilateral do comércio

Conforme explicitado, o principal motivo para a paralisação do sistema multilateral do comércio é a falta de consenso entre os membros da OMC. Além da contraposição de grupos de interesse variados nas negociações multilaterais e da dificuldade em se chegar a um consenso entre mais de 100 membros, a amplitude ou limitação do escopo dos acordos, também, são pontos cruciais nas negociações.

Em linha com o embaixador Paulo Estivallet de Mesquita, a indefinição em relação à agenda multilateral propicia a busca de alternativas, tanto dentro como fora da própria Organização. As alternativas internas são as negociações setoriais plurilaterais e as externas são os acordos de livre-comércio⁴⁰.

desrespeitando as regras do jogo. Além disso, devido à ampliação desse tipo de prática, também se suscita a necessidade de ampliação da lista de subsídios proibidos, que atualmente apenas se resumem aos que condicionados ao desempenho das exportações ou à exigência do uso de produtos nacionais em vez de produtos importados. Cf. PINTO, Ana Estela de Sousa. Entenda o que é a OMC e por que ela precisa ser reformada. *Folha de S. Paulo*, 19 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/entenda-o-que-e-a-omc-e-por-que-ela-precisa-ser-reformada.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2022.

³⁸ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 103.

³⁹ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 103.

⁴⁰ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 28.

3.1 A opção pelos acordos plurilaterais de comércio

Os acordos plurilaterais são acordos voluntários e que valem, apenas, para as partes que os aderem, diferentemente dos acordos multilaterais, que são obrigatórios a todos os membros da OMC e mandatários em sua integralidade também para futuros membros, em alusão ao Princípio do *Single Undertaking*⁴¹.

Inicialmente, os primeiros acordos plurilaterais foram concluídos na Rodada Tóquio (1973-1979) por meio de acordos setoriais simplificados de acompanhamento de mercado para aeronaves civis, carne bovina e produtos lácteos. Sua negociação fazia parte de um primeiro esforço significativo para o enfrentamento das barreiras não tarifárias⁴². Segundo Paulo Estivallet de Mesquita, eram chamados informalmente de “códigos” e a maioria desses códigos foram transformados em acordos multilaterais na Rodada Uruguai (a exemplo do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – Acordo TBT, e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e o Acordo Antidumping — esses na Rodada Tóquio e Kennedy —, que, originalmente, nasceram como acordos plurilaterais e depois foram multilateralizados)⁴³. Já no âmbito da OMC, em 1996, na Conferência Ministerial de Cingapura em dezembro de 1996, foi assinado o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA), concluído por 29 participantes. Desde então, o número de participantes aumentou para 82, representando cerca de 97% do comércio mundial de produtos de tecnologia da informação (TI). Os participantes estão empenhados em eliminar completamente as tarifas sobre os produtos de TI abrangidos pelo Acordo. Na Conferência Ministerial de Nairóbi, em dezembro de 2015, mais de 50 membros concluíram a expansão do Acordo, que atualmente abrange mais 201 produtos avaliados em mais de US\$ 1,3 trilhão por ano. Os membros da OMC que não aderiram ao ITA incluem México, Brasil, Tunísia, África do Sul, Argentina e Chile⁴⁴.

⁴¹ THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 275.

⁴² MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 40.

⁴³ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 43 e p. 51.

⁴⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Plurilaterals: of minority interest. Understanding the WTO: the agreements*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm. Acesso em: 29 set. 2022.; WORLD TRADE OR-

Os arranjos plurilaterais sobre carne bovina e produtos lácteos, também criados, foram encerrados e apenas os acordos sobre compras governamentais e sobre a compra de aeronaves civis foram mantidos, por esse motivo, o presente artigo se aterá aos acordos plurilaterais em vigor e às novas iniciativas que o Brasil pretende aderir⁴⁵.

3.1.1 Acordo sobre Compras Governamentais

O Acordo Plurilateral sobre Compras Governamentais foi criado como código na Rodada Tóquio por um grupo de 12 países (incluindo os então 9 membros das Comunidades Europeias). De início, a própria participação limitada na negociação desse acordo ensejou à renegociação do código durante a Rodada Uruguai, transformando-o em acordo plurilateral⁴⁶. O Acordo conta atualmente com 48 membros, incluídos os 27 integrantes da UE. Há 35 membros/observadores da OMC e 4 organizações internacionais que participam do Comitê de Compras Governamentais como observadores e 11 desses membros com status de observadores estão em processo de adesão ao Acordo⁴⁷.

Por considerações de eficiência ou para a obtenção de financiamento, muitos países costumam abrir, mesmo na ausência de obrigações nesse sentido, os seus mercados para fornecedores estrangeiros. No entanto, a relevância do poder de compra do Estado como instrumento de política industrial tem levado a grande maioria dos países em desenvolvimento a buscar preservar essa possibilidade e, conseqüentemente, a resistir à negociação de obrigações de acesso a mercados nessa área⁴⁸.

No entanto, o Acordo é flexível e não se aplica a todas as compras governamentais dos signatários. Cada participante lista as entidades centrais, subnacionais ou outras (como autarquias e empresas estatais) cobertas. Aplicam-se igualmente limiares de valores para as aquisições. Por exemplo, os EUA ressaltaram que o acordo se aplica às compras de 37 estados. Além disso, aplicam-se, também, limiares de valores para as aquisições, que de maneira geral representam 130 mil DES (direitos especiais de saque) para bens e 5 milhões de DES para serviços de construção⁴⁹. Ademais, o Acordo “também promove a convergência internacional em sistemas de compras e, por resultar em padrões de transparência e procedimentos, é visto como uma forma de melhorar a credibilidade nos processos de compras governamentais”⁵⁰.

Destaca-se que, na Declaração que lançou a Rodada Doha, estava previsto o lançamento de negociações sobre os chamados “temas de Cingapura” (lançados na Reunião Ministerial de Cingapura, em 1996), e um deles era transparência em compras governamentais. Porém, o tema não progrediu. De modo geral, o Acordo sobre Compras Governamentais permanece como um acordo entre países desenvolvidos, porém, a ampliação do número de signatários do Acordo é uma das prioridades dos países desenvolvidos, visando à dissuasão de barreiras ou proibições e o acesso de suas empresas nacionais às compras públicas (ou licitações públicas) de uma gama cada vez mais extensa de países nos mais diversos setores⁵¹.

No Brasil, a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993) permite a participação de empresas estrangeiras em licitações, ressalta o respeito ao Princípio da Isonomia no tratamento entre empresas nacionais e estrangeiras, porém, não dispunha sobre licitações internacionais propriamente ditas. A nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021) prevê e conceitua a modalidade de lici-

GANIZATION. *The WTO's Information Technology Agreement (ITA)*. Disponível em: https://www.wto.org/french/news_f/brief_ita_f.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

⁴⁵ NAKATOMI, Michitaka. Plurilateral agreements: a viable alternative to the World Trade Organization? *ADB Working Paper Series*, n. 439, oct. 2013. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156294/adb-wp439.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

⁴⁶ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 63.

⁴⁷ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on Government Procurement Parties: observers and accessions*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁴⁸ BERTELSMANN-SCOTT, Talitha *et al.* The impact of plurilateral trade agreements on developing countries: to participate or not to participate? *South African Journal of International Affairs*, n. 25, v. 2, p. 177-198, 2018. Disponível em: https://journals.scholarsportal.info/details/10220461/v25i0002/177_tiotpatpontp.xml. Acesso

em: 29 set. 2022.

⁴⁹ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 63.

⁵⁰ ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. *TD 2450: uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵¹ Inclusive, segundo Estivallet de Mesquita, acredita-se que o ingresso da China – que iniciou negociações em 14 de janeiro de 2008 – aumentaria significativamente a relevância do Acordo. Cf. MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 64.

tações internacionais. O inciso XXXV do art. 6º do projeto de lei define licitação internacional como aquela processada em território nacional, em que é admitida a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro⁵².

De acordo com Rafael Wallbach Schwind, empresas estrangeiras poderão participar também de licitações nacionais, visto que “a regra apenas estabelece que, nas licitações internacionais, a participação de estrangeiros será necessariamente admitida, mas não restringe a participação de estrangeiros às licitações internacionais”⁵³. Ademais, segundo o §6º do art. 52, observados os termos da lei, o edital não poderá prever condições de habilitação, classificação e julgamento que constituam barreiras de acesso ao licitante estrangeiro⁵⁴.

Em linha com as mudanças propugnadas pelo nova Lei de Licitações em direção à abertura do Brasil às licitações internacionais, em 2017, o Brasil se tornou observador do Acordo sobre Compras Governamentais e, em 18 de maio de 2020, o país formalizou seu pedido de adesão ao Acordo. Em 21/08/20, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) lançou consulta pública, por meio da Circular SECEX n.º 55/2020, sobre a adesão do Brasil ao Acordo, de modo a colher contribuições da sociedade civil.

Segundo Ignácio Araújo Júnior, “será custoso realizar as mudanças e a manutenção de sistemas de informação para garantir a transparência que o GPA propicia nos processos de compras públicas”⁵⁵. Outros custos

serão gerados pelas mudanças nas leis de licitações, treinamento de pessoal e adaptação do sistema eletrônico de compras públicas. Ademais, o “quão elevados serão esses custos depende das diferenças entre a legislação nacional vigente para compras públicas e o marco normativo do GPA”⁵⁶, o que somente poderá ser mensurado com a entrada da nova legislação.

3.1.2 Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis

O acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis foi negociado na Rodada de Tóquio em 1979 e entrou em vigor em 1980. Seu objetivo é a obtenção de liberdade para o comércio mundial de aeronaves, motores, suas partes e componentes, a outras partes, componentes e subconjuntos de uma aeronave civil; e aos simuladores de voo, suas partes e componentes. O acordo, disposto no Anexo 4A do Acordo de Marraquexe, estabelece a eliminação de direitos aduaneiros, outros direitos ou taxas equivalentes, também a máxima redução possível de restrições comerciais e de outros efeitos distorcivos ao comércio e regras para a compra de aeronaves por parte dos governos, além de regular subsídios financeiros para o setor.

Cada signatário do Acordo deve adequar suas leis aos compromissos assumidos. Entre outras disposições, os países-membros se comprometem a não influir nas decisões de suas empresas aéreas para a aquisição de aeronaves de determinado fabricante. Essas compras deverão ser baseadas nas condições de entrega do produto, sua qualidade e preço. Outro compromisso é o requisito ou encorajamento (direto ou indireto) de governos regionais, locais e autoridades não governamentais para que não ajam em desacordo com o Anexo 4A⁵⁷.

Vale recordar que o setor de aeronaves civis é muito caro ao Brasil, pois o país “consolidou-se como um dos

⁵² BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n.º 4253, de 2020*. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado n.ºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&tts=1607630768278&disposition=inline>. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵³ SCHWIND, Rafael Wallbach. Participação de empresas estrangeiras no projeto da nova Lei de Licitações. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 05 maio 2022. Disponível em: <https://www.novalelicitacao.com.br/2020/02/27/participacao-de-empresas-estrangeiras-no-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n.º 4253, de 2020*. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado n.ºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&tts=1607630768278&disposition=inline>. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵⁵ ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. *TD 2450: uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵⁶ ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. *TD 2450: uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁵⁷ GOMES, Sérgio Bittencourt Varella; BARCELLOS, João Alfredo; TUCCI, Nelson. A disputa comercial no setor aeronáutico: EUA/Boeing versus UE/Airbus na organização mundial do comércio. *BNDES Set.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 29-79, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17002/3/PRArt_Disputa%20comercial%20no%20setor%20aeron%20a1utico_compl_BD.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

grandes protagonistas no comércio internacional de aeronaves civis, a partir da atuação da Embraer e de seus fornecedores altamente especializados”⁵⁸.

De acordo com Greg Shaffer, Michelle Ratton Sanchez Badin e Bárbara Rosemberg, o Brasil criou a Embraer como empresa estatal em 1969 com a intenção de tornar-se o fornecedor doméstico da Força Aérea Brasileira durante o regime militar do Brasil. O governo privatizou a Embraer em dezembro de 1994 como parte da política de liberalização da economia brasileira após a redemocratização do país. Nessa esteira a Embraer tornou-se uma das duas maiores vendedoras de pequenos aviões a jato de médio porte. O sucesso econômico da Embraer fez com que o Brasil pudesse concorrer nos mercados internacionais de alta tecnologia em setor de alto valor agregado — nesse caso, aviões a jato para uso comercial, corporativo e militar. O sucesso da Embraer exemplifica, nas palavras de Roberto Mangabeira Unger, uma situação na qual um país relativamente mais atrasado pode entrar em setores de negócios em que um país relativamente mais avançado se especializa⁵⁹.

Ademais, o país foi atuante no tema no próprio órgão de solução de controvérsias da OMC, figurando tanto como reclamante como reclamado. Por exemplo, o Brasil foi reclamante no caso DS 70, em que o Governo canadense forneceu subsídios à produção de aeronaves civis da Bombardier cuja prática foi considerada desleal pela OMC e no caso DS 222, em que o Governo canadense concedeu créditos à exportação e garantias de empréstimos para aeronaves regionais à fabricante nacional Bombardier. Em ambos houve ganho de causa ao Brasil. O Brasil foi reclamado no caso DS 46, em que o Canadá alegou que o país concedia subsídios à construção de aeronaves, pela Embraer, por intermédio do Programa de Apoio às Exportações (PROEX), em violação aos Acordos da OMC, inclusive o Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis. Nessa questão, o Canadá venceu a demanda, tanto em nível de painel quanto no

⁵⁸ SERRADOR NETO, José. A OMC e o novo acordo de créditos às exportações da OCDE: as negociações no setor aeronáutico. *Pontes Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*, v. 3, n. 6, p. 7-8, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pontes/issue/view/4277/2274>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁵⁹ SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Bárbara. The trials of winning at the WTO: what lies behind Brazil's success. *Cornell International Law Journal*, v. 41, n. 5, p. 383-501, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/bitstream/handle/10438/25236/2-s2.0-57149117877.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03 out. 2022.

Órgão de Apelação, porém, no último painel de revisão, houve ganho de causa para o Brasil⁶⁰.

Nesse sentido, há algum tempo, “o Brasil vem discutindo a oportunidade de entrar em tal acordo, uma vez que decisões relevantes ao setor vêm sendo discutidas nesse foro”⁶¹. O Brasil é um dos poucos grandes fabricantes mundiais da aviação civil que ainda não tinha aderido ao acordo. Em junho de 2022, o Brasil apresentou pedido de adesão ao Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, na ocasião da 12.ª Conferência Ministerial da OMC, em Genebra. Segundo o Secretário de Comércio Exterior brasileiro, Lucas Ferraz, o acordo “vai abrir mercados para o Brasil e criar condições para que o setor privado do país participe no setor aéreo internacional”⁶².

3.1.3 Negociações sobre Facilitação de Investimentos

Em 2017, na 11ª Conferência Ministerial da OMC, 71 membros assinaram a Declaração Ministerial Conjunta de Facilitação de Investimentos para Desenvolvimento, reconhecendo a importância do tema e solicitando o início de discussões estruturadas na OMC sobre o tema. De acordo com o documento, os membros signatários se comprometem a identificar e desenvolver elementos para facilitar os investimentos estrangeiros diretos melhorando a transparência e a previsibilidade das medidas de investimento; racionalizar e agilizar os procedimentos e requisitos administrativos; e aprimorar a cooperação internacional, o compartilhamento de informações, o intercâmbio de melhores práticas e as relações com as partes interessadas, incluindo no que tange à prevenção de disputas⁶³.

⁶⁰ LORENTZ, Adriane. Controvérsias entre o Brasil e o Canadá sob os auspícios da OMC. *Revista Brasileira de Estudos Canadenses*, v. 3, n. 1, p. 58-78, 2003.

⁶¹ THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MUELLER, Carolina. Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BICS: China, Índia e Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a53.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶² BRASIL pede à OMC para entrar no acordo comercial sobre aeronaves civis. *Dinheiro Vivo*, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/internacional/americas/brasil-pede-a-omc-para-entrar-no-acordo-comercial-sobre-aeronaves-civis-14940876.html>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶³ HOEKMAN, Bernard; SABEL, Charles. Plurilateral cooperation as an alternative to trade agreements: innovating one domain at a time. *Global Policy*, v. 12, suppl. 3, p. 50, 2021. Disponível em: <http://www.globo.com>

Em fevereiro de 2018, o Brasil elaborou uma detalhada proposta de Facilitação, inspirada em seu modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs)⁶⁴, e a apresentou na OMC no âmbito de Discussões Estruturadas.

Em 2020, as Discussões Estruturadas sobre Facilitação de Investimentos evoluíram para o formato de negociações textuais, com o objetivo de se alcançar um futuro acordo plurilateral. Nesse contexto, o Brasil lidera, em grande medida, o debate técnico na OMC⁶⁵.

3.1.4 Negociações sobre Comércio Eletrônico

Os primeiros esforços para criar regras multilaterais sobre comércio eletrônico no âmbito da OMC remontam à Declaração sobre o Comércio Eletrônico Global, adotada em 1998, na 2ª Conferência Ministerial da OMC, em Genebra. A partir de então, foi instaurado programa de trabalho sobre o tema (*WTO Work Programme on Electronic Commerce*), cujos resultados mais relevantes foram a definição do termo comércio eletrônico, que pode ser entendido como “a produção, distribuição, marketing, venda ou entrega de bens ou serviços por meio eletrônico, e o estabelecimento da moratória de não imposição de direitos aduaneiros sobre transmissões eletrônicas”⁶⁶.

Em 2017, na 11ª Conferência Ministerial da OMC, 70 membros da OMC adotaram a Declaração Ministerial Conjunta de Comércio Eletrônico com o intuito de iniciar trabalhos visando a futuras negociações sobre os aspectos comerciais da economia digital. Em janeiro de 2019, foi publicado o *Joint Statement on Electronic Commerce*, em que um grupo de países confirmou a intenção de iniciar negociações na OMC sobre os aspectos comer-

ciais de comércio eletrônico⁶⁷. As negociações tiveram início em maio de 2019, tratando de diversos temas relacionados ao comércio eletrônico, como facilitação do comércio digital, fluxo de dados, proteção do consumidor e acesso a mercado⁶⁸.

O Brasil figura como um dos países proponentes da iniciativa e tem coordenado as discussões sobre facilitação do comércio digital, em particular, em relação aos temas como *paperless trading*, procedimentos aduaneiros, intercâmbio de dados entre portais únicos e serviços logísticos. Ademais, o país também tem participado nas discussões sobre acesso à internet, certificação digital e proteção de dados pessoais⁶⁹. Em julho de 2019, o Brasil apresentou comunicado propondo texto base sobre questões discutidas no grupo conjunto, como definições, princípios, contratos eletrônicos, dentre outras⁷⁰.

3.1.5 Negociações sobre Regulamentação Doméstica em Serviços

De acordo com o art. VI.4 do GATS, os Membros da OMC devem desenvolver as disciplinas necessárias para garantir que medidas relacionadas a requisitos e procedimentos de qualificação, normas técnicas e requisitos e procedimentos de licenciamento não sejam barreiras desnecessárias ao comércio de serviços.

Nesse contexto, as discussões multilaterais sobre o tema surgiram no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Regulamentação Doméstica da OMC. Em 2017, na 11ª Conferência Ministerial da OMC, um grupo de países expressou o objetivo de avançar nessas negociações, por meio da Declaração Ministerial Conjunta sobre Regulamentação Doméstica de Serviços. Em seguida,

ps://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12923. Acesso em: 28 set. 2022.; WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint ministerial statement on investment facilitation for development*. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=240870,240871,240899,240900,240833,240841,240845,240847,240848,240853&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 25 jul. 2022.

⁶⁴ Para maiores informações sobre os ACFIs, ver: GABRIEL, Vivian Daniele Rocha. *A proteção jurídica dos investimentos brasileiros no exterior*. São Paulo: Lex, 2017.

⁶⁵ BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶⁶ BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶⁷ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint statement on electronic commerce communication from Brazil*. 09 jul. 2019. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/255478/q/INF/ECOM/27R1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶⁸ BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁶⁹ BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁷⁰ WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint statement on electronic commerce communication from Brazil*. 09 jul. 2019. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/255478/q/INF/ECOM/27R1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

criou-se uma frente plurilateral de negociação, que tem progredido.

O objetivo das discussões em Regulamentação Doméstica em Serviços é desenvolver um “*Reference Paper*”, com obrigações relativas a prazos; solicitações eletrônicas; aceitação de cópias; taxas; independência das autoridades competentes; publicação; oportunidade para comentar antes da entrada em vigor de normas; e medidas objetivas, transparentes e imparciais, além de prazos de transição, assistência técnica e “*capacity building*” para Países em Desenvolvimento e de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs)⁷¹.

Desse modo, a falta de consenso nas negociações multilaterais, fator de paralisia na OMC⁷², influencia, sem dúvidas, para a negociação de acordos plurilaterais, a qual tem sido vista como relevante, especialmente em novas áreas que não podem ser negociadas na Rodada Doha por não fazerem parte de seu mandato. Assim, os acordos plurilaterais e iniciativas conjuntas para acordos em novas áreas oferecem a possibilidade de atualização do arcabouço normativo da OMC. Em linha com Gabrielle Marceau, os acordos plurilaterais, mesmo que não sejam vinculantes a todos os membros da OMC, não representam retrocesso no âmbito do sistema multilateral do comércio, pois esses conseguiram avançar nas negociações comerciais que estavam paralisadas, inclusive em novos setores, e seu sucesso encorajou mais membros da OMC a se juntarem a eles⁷³.

Imperioso destacar que, se com o multilateralismo a ideia é a de que todos os países devem se comprometer com a liberalização para tirar proveito da abertura comercial e que a concessão de vantagens apenas entre alguns países contrariava esse pressuposto, a principal vantagem dos acordos de adesão opcional é que somente tirará vantagem da liberalização em determinado tema aqueles realmente interessados e dispostos em se engajar na liberalização de tais áreas, juntamente a seus ônus e bônus.

⁷¹ BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁷² MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 99.

⁷³ MARCEAU, Gabrielle. Never waste a good crisis: the end of the WTO dream, or the beginning of something greater? *International Organizations Law Review*, n. 17, p. 345-349, 2020. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/iolr/17/2/iolr.17.issue-2.xml?language=en>. Acesso em: 30 set. 2022.

Nesse caso, não há um cruzamento de caminhos, visto que o sistema multilateral do comércio já previa a possibilidade dos acordos plurilaterais desde o GATT 47 paralelamente aos acordos multilaterais e, inclusive, já existem acordos dessa espécie em vigor. Além disso, os plurilaterais recentemente em negociação iniciaram suas discussões já neste formato — pela própria condição de esses temas estarem fora de Doha, não se aventou que fossem negociados primeiro pela via multilateral e depois se optou por mudar para a via plurilateral — ou seja, são caminhos alternativos internos e que andam em paralelo às negociações multilaterais.

3.2 Acordos de livre-comércio

Outra alternativa às negociações de acordos multilaterais de comércio seria externa, baseada na proliferação de acordos de livre-comércio. Nesse aspecto, o sistema multilateral de comércio conviveu, desde o início, com acordos regionais e ambos os sistemas foram sendo criados paralelamente⁷⁴. Os acordos de livre-comércio ou “de integração econômica” são acordos entre dois ou mais Estados que visam à integração política e econômica de suas economias nacionais, sobretudo, por meio do acesso aos mercados dos signatários. Para o alcance desses objetivos, um grupo de Estados criam direitos, deveres e benefícios recíprocos, tais como a redução de barreiras alfandegárias e das tarifas aduaneiras entre si, bem como regras para facilitar o comércio entre os parceiros e assim maximizá-lo.

Os acordos de livre-comércio são legitimados pelo art. XXIV do GATT, que estabeleceu as regras para a formação de uniões aduaneiras e zonas de livre comércio (ZLC) como exceções à cláusula da nação mais favorecida, ou seja, de não discriminação entre as nações, desde que as regras preferenciais sejam estabelecidas para parte substancial do comércio do acordo, as regras não sejam mais restritivas que o necessário, sejam estabelecidas antes do acordo e, por fim, que sejam dispostas em um prazo de tempo razoável. Também estão fundamentados na cláusula de habilitação, criada à época do GATT 47, que permite como exceção da cláusula da nação mais favorecida a criação de acordos regionais de concessões recíprocas entre países em desenvolvimento, em prol do tratamento especial e diferenciado a

⁷⁴ MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 102.

esses países, e do art. V do GATS quando o acordo possuir disposições envolvendo a liberalização em serviços.

A regra básica é que todo membro da OMC deve notificar a formação do acordo de livre-comércio ao Comitê de Acordos Regionais de Comércio, em prol da transparência. O Comitê examinará se o acordo é compatível com as regras da OMC, fazendo recomendações para ajustes se necessário.

De forma geral, há diferentes tipos de acordo de livre-comércio, os quais representam os níveis de integração econômica e política desejados. Na “ZLC”, as barreiras tarifárias e não tarifárias entre as partes do acordo são desmanteladas, mas cada parte continua mantendo sua própria política de comércio exterior, incluindo sua lista tarifária contra terceiros países, e suas regulamentações sobre todos os outros instrumentos de comércio exterior. Um exemplo dessa modalidade de integração regional é o atual Acordo EUA-México-Canadá (antigo Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA), que estabelece regras para liberalização comercial entre os membros, porém, cada membro permanece com sua soberania para a negociação de acordos com terceiros países.

Na “união aduaneira”, as barreiras tarifárias e não tarifárias entre as partes também são desmanteladas, porém, uma Tarifa Externa Comum (TEC) é implantada com relação a países terceiros, o que obriga as partes a adotarem uma política de comércio externo coordenada, inclusive com a harmonização das regras e instrumentos de comércio. Esse é o caso, por exemplo, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que estabeleceu regras para liberalização comercial entre os membros, dentre elas, de que a negociação de acordos comerciais com outros países somente poderia ser realizada em bloco.

Já no “mercado comum”, há um nível de integração mais profundo, em que a cooperação extrapola o simples comércio, ao ser instaurada uma política comum que abrange, também, a livre circulação de serviços, capitais e pessoas. A União Europeia passou por esse estágio ao longo de sua construção. Embora se denomine mercado comum, o MERCOSUL possui grau de integração mais limitado. Primeiramente, pois ainda se encontra no estágio de união aduaneira, isto é, apesar de possuir uma política comercial conjunta entre as partes, possui uma TEC e a negociação de acordos com terceiros países deve ser realizada em bloco. Ademais,

o MERCOSUL tampouco se comporta como união aduaneira plena, sendo denominado como união aduaneira imperfeita, pois, com o intuito de proteger certos setores, possui perfurações ou exceções à TEC, variadas de acordo com o nível de desenvolvimento do país. Além disso, possui cotas setoriais para açúcar e automóveis e 50% das normas aprovadas pelo Mercosul, ainda, não estão em vigor em todas partes. Ainda, tampouco satisfaz a livre circulação de serviços, capitais e pessoas.

Por fim, o último estágio da integração econômica é o da “união monetária”, em que, além de todas as medidas anteriores de integração, também é criada uma moeda comum entre todos os países do bloco, harmonizando-se a própria política monetária dos países. A União Europeia envidou esforços para progredir para esse estágio de integração em 1992, com o Tratado de Maastricht, que estabeleceu a criação de uma união monetária e a adoção de uma moeda única europeia, o euro, a qual foi adotada em 2002.

Acordos de livre-comércio, portanto, são instrumentos que criam direitos e obrigações recíprocos e que permitem aos envolvidos negociar compromissos que, muitas vezes, vão além do que era possível multilateralmente. Nessa esteira, em 2009, os teóricos Horn, Mavroidis e Sapir⁷⁵ voltaram-se ao estudo do conteúdo dos acordos de livre-comércio de EUA e UE, e identificaram algumas peculiaridades em sua anatomia. Observou-se que esses dois atores, em relação ao desenvolvimento de regras: (i) replicaram as regras multilaterais de comércio (dispositivos OMC intra); (ii) aprofundaram regras multilaterais de comércio já existentes (dispositivos OMC plus) e (iii) criaram novas regras de comércio em temas ainda não regulados multilateralmente (dispositivos OMC extra). As duas últimas categorias têm sido desenvolvidas diante da paralização de novos acordos multilaterais de comércio e da necessidade de regulamentação de novos temas e de superação de barreiras comerciais existentes. Diante da expansão dos acordos firmados pelos EUA e, principalmente pela UE, os autores entendem que esses atores têm utilizado seus acordos de livre-comércio para disseminarem suas próprias abordagens de regulação.

⁷⁵ HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros C.; SAPIR, Andre. *Beyond the WTO? an anatomy of EU and US preferential trade agreements*. 20 apr. 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1411066>. Acesso em: 24 jul. 2022.

Nesse sentido, acordos de livre-comércio de novíssima geração, como o Acordo da Parceria Transpácífica, pactuado entre países banhados pelo oceano Pacífico, podem reunir essas 3 classificações de regras (a depender da matéria). Por exemplo, replica regras sobre barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias à luz dos acordos da OMC (OMC intra), aprofunda regras de propriedade intelectual e serviços (OMC plus), e disciplina temas para os quais ainda não existem acordos multilaterais (investimentos e concorrência).

Dessa forma, os acordos regionais já se consolidaram no quadro político-regulatório do comércio internacional e, atualmente, convivem com o regime multilateral, o que deve ser trabalhado, principalmente, de modo a reduzir os custos de sobreposição dessas regras. Tampouco há uma encruzilhada, uma vez que para esses acordos, as partes utilizam como base regras e princípios oriundos da regulação multilateral já existente e prosseguem com a negociação de acordos de livre-comércio sem abandonar as negociações multilaterais e, até mesmo as plurilaterais, em curso na OMC. Ou seja, trata-se de mais um caminho alternativo paralelo a ser seguido.

4 O Mercosul e os acordos de livre-comércio

O marco normativo de criação do Mercosul é o Tratado de Assunção, de 1991, o qual dá continuidade às aproximações políticas de Argentina e Brasil, que remontam à década de 1980, acrescentando, no processo de integração, os demais países do cone sul, quais sejam Paraguai e Uruguai (e atualmente a Venezuela, que fora suspensa do bloco). Seu objetivo principal é aprofundar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, com clara inspiração do modelo europeu.

De forma gradual, o bloco foi aprofundando sua institucionalização. Em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, estabeleceu sua estrutura institucional com os órgãos que, atualmente, o compõem e conferiu-se personalidade jurídica internacional ao bloco. A partir de então, tornou-se sujeito de Direito Internacional, dotado de direitos e responsável por obrigações, podendo negociar internacionalmente acordos com terceiros países.

A respeito das negociações internacionais, o MERCOSUL possui poucos acordos de comércio assinados

— apenas com Egito, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU), Palestina e Índia — e seu caráter é limitado majoritariamente a reduções tarifárias. No entanto, nos últimos anos, os membros do MERCOSUL têm empreendido esforços para a modernização do bloco e para a negociação de novos acordos de livre comércio com terceiros países.

Há 5 novos acordos de livre-comércio com negociações em curso pelo MERCOSUL (ou com mandato negociador aprovado) (com Canadá, Coreia do Sul, Líbano, Indonésia e Vietnã) e 3 acordos cujas negociações foram finalizadas, o Acordo de Associação MERCOSUL-UE, Acordo de Livre-Comércio MERCOSUL-EFTA e, recentemente, em julho de 2022, o Acordo de Livre-comércio MERCOSUL-Singapura. Destes, salienta-se que 4 são com países asiáticos — Coreia do Sul, Indonésia, Singapura e Vietnã.

Os Acordos do MERCOSUL com UE, EFTA e Singapura passam, no momento, por processo de internalização, que depende da aprovação do Congresso Nacional, que, ao fim da análise pelas duas casas, publicará Decreto-legislativo, encaminhando ao Presidente da República, que, por fim, ratificará os acordos por meio de Decreto Presidencial. Ademais, é necessária, também, a ratificação interna pelas outras partes dos acordos, para que entrem em vigor.

Um ponto em comum entre todos esses acordos negociados e em negociação é que não se restringem à redução tarifária, mas incluem, também, a elaboração de um quadro regulatório complexo, com regras sobre diversos temas relacionados ao comércio internacional. Essas regras podem ter efeitos semelhantes ou maiores que a redução das tarifas, foco inicial das negociações de livre-comércio, e podem avançar em termos normativos, o que já foi negociado multilateralmente nos acordos da OMC.

Em relação às negociações em curso, as negociações com Canadá foram anunciadas em março de 2018, no Paraguai, e o Brasil ficou encarregado de conduzir as negociações no MERCOSUL. Desde então, realizaram-se 7 rodadas negociadoras. Conforme divulgado pelo governo brasileiro, as partes já trocaram ofertas de bens, serviços e investimentos, bem como de compras governamentais. Realizaram-se 2 consultas públicas para avaliar o posicionamento do setor privado em relação a um acordo de livre comércio com o Canadá. A primeira consulta foi lançada em setembro de 2012, pela Circular

SECEX n.º 45, de 25 de setembro de 2012, e obteve 32 participações. A segunda consulta pública, realizada em agosto de 2015, por meio da Circular SECEX n.º 48, de 6 de agosto de 2015, teve um caráter mais abrangente, e avaliou o interesse do setor privado em novos acordos comerciais com EFTA, Canadá, Líbano e Tunísia, obtendo 33 manifestações. Em 2018, 31 entidades e associações do setor privado brasileiro atualizaram seu posicionamento em relação ao acordo com o Canadá⁷⁶.

Iniciaram-se as negociações com Líbano em maio de 2015, em Beirute, onde as partes reafirmaram o interesse em celebrar um acordo com ampla cobertura de produtos. Realizou-se a primeira rodada negociadora em outubro de 2019, e prosseguiram em dezembro de 2020 por meio de videoconferência, para discutir aspectos normativos e de acesso ao mercado de bens, além de definir os próximos passos da negociação. Até o momento, o Líbano trata-se do único país africano com o qual o MERCOSUL empreende negociações do gênero⁷⁷.

Cumpra ressaltar também a negociação de acordos de livre-comércio do MERCOSUL com países asiáticos. De início, assevera-se que a escolha de negociar acordos comerciais com a Ásia parece natural, sobretudo diante dessa região ser o novo centro gravitacional do comércio global, do aumento da demanda dos países asiáticos por bens agrícolas originários do MERCOSUL e pelo bloco possuir uma ampla gama de consumidores para os produtos asiáticos. Além disso, o fato de países asiáticos terem firmado diversos acordos comerciais nos últimos anos também é visto como facilitador do processo⁷⁸.

Até o momento, dentre as negociações dos Acordos com Coreia do Sul, Indonésia e Vietnã, a negociação com a Coreia do Sul é a mais avançada, mesmo porque é o mais antigo dos três, tendo iniciado em 2018. Já as negociações com Indonésia e Vietnã são mais recentes

e ainda não se iniciaram, visto que os mandatos negociadores foram aprovados em 2021, tendo ambos os acordos passados por consultas públicas lançadas pela SECEX no mesmo ano. No entanto, esses acordos são de grande relevância para os setores privados do bloco, visto que, ao longo dos últimos anos, foram identificados alguns entraves no acesso ao mercado asiático.

Por exemplo, em relação à Coreia do Sul, vislumbram-se dificuldades a respeito da exportação de carne suína e bovina, como a falta de reconhecimento dos dispositivos sobre regionalização da Coreia, o que levou a questionamentos sobre os critérios utilizados para sua avaliação de risco e para estabelecer o nível apropriado de proteção perante o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC. Embora o setor agroexportador seja favorável ao acordo, o setor industrial é crítico ao acordo, alegando que este não prevê a exclusão de um número mais amplo de produtos, chegando a quase 20% das linhas tarifárias, períodos de carência, margens de preferência para produtos industriais e salvaguardas específicas para o setor industrial. Aduzem, também, que há falta de transparência sobre as concessões feitas pelos governos do MERCOSUL e que as práticas desleais de comércio praticadas pela Coreia do Sul devem ser levadas em consideração⁷⁹.

Em relação ao Vietnã, em 2019, a título exemplificativo, este passou a exigir que as importações de couro fossem acompanhadas de Certificado Sanitário Internacional (CSI) com requisitos sanitários específicos e que os produtos fossem submetidos à quarentena ao chegar no país, sem que houvesse justificativa sanitária para a medida, o que chamou a atenção do setor privado. A Indonésia possui histórico conhecido de medidas gerais restritivas às importações agrícolas, como é o caso das barreiras impostas aos frangos brasileiros, ocorridas desde 2009, transpostas por meio de exigências sanitárias e procedimentos administrativos que impediam a obtenção de licenças de importação. A restrição foi tamanha que culminou em uma disputa na OMC, encerrada em 2020, em que o Brasil figurou como vencedor⁸⁰.

⁷⁶ BRASIL. *Mercosul-Canadá*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-canada>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁷⁷ BRASIL. *Mercosul-Líbano*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-libano>. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁷⁸ GABRIEL, Vivian Daniele Rocha; NEGRAO, Francisco Niclós; TOMIMATSU, Camila Emi; MELO, Déborah de Sousa e Castro; FERRAZZO, Bruna Linhares. Novos acordos comerciais do Mercosul com países asiáticos: oportunidades e desafios aos exportadores brasileiros. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, v. 1, p. 295-322, 2022. p. 297.

⁷⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. *Mercosul-Coreia del Sur*: negociación de un acuerdo de libre comercio declaración conjunta. 23 abr. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/3b/bb/3bbbc8ec-fe3f-4cfe-bd83-512d030016d0/declaracion_conjunta_mercosul-corea-ua-cni.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁸⁰ GABRIEL, Vivian Daniele Rocha; NEGRAO, Francisco Niclós; TOMIMATSU, Camila Emi; MELO, Déborah de Sousa e Castro;

Dessa forma, a opção do MERCOSUL por negociações de acordos de livre-comércio tem progredido, especialmente nos últimos anos, o que projeta uma perspectiva otimista por essa via alternativa à negociação de acordos multilaterais de comércio. Porém, é importante ressaltar que essas negociações são bastante morosas e perpassam por diversas rodadas negociadoras. Sua complexidade é variável conforme o parceiro em jogo, visto que cada ator possui sensibilidades específicas do ponto de vista político e econômico interno e externo, o que faz com que a finalização exata das negociações seja incerta. Apesar disso, objetivamente, é muito mais fácil promover negociações com um número menor de países comparado ao sistema multilateral de comércio, que possui mais de 100 membros. Os interesses conflitantes são menores e o pragmatismo de ambas as partes pode ser maior em prol de um acesso mais célere aos mercados um do outro. Ademais, os atores envolvidos podem optar por incluir menos elementos ao acordo, pois isso o tornará mais factível em seu cumprimento — o que é estrategicamente preferível a um acordo que pode ser facilmente violado.⁸¹

Um número menor de atores envolvidos também pode abranger distribuições de poder menos assimétricas, ao contrário da negociação de acordos no plano multilateral, em que há questões em que somente alguns Estados conduzem de forma efetiva a questão, seja em razão de seu poder político, seja por seu peso econômico.⁸² Ainda, segundo Oye, o aumento na quantidade de atores envolvidos em uma negociação pode comprometer o reconhecimento e a troca de informação sobre o comportamento dos próprios Estados, deixando menos evidente a reciprocidade entre as partes⁸³, o que, nos acordos de livre-comércio pode ser mitigado.

5 O Brasil e as alternativas às negociações multilaterais de comércio

No cenário contemporâneo, presencia-se uma guinada do Brasil em prol da adesão às alternativas às negociações multilaterais de comércio, contudo, sem abandoná-las. Se no passado, autores como Accioly, Nascimento e Silva e Casella⁸⁴ e Bruno Simma⁸⁵ afirmaram que a tendência evolutiva do Direito e das Relações Internacionais estava na passagem do bilateralismo pontual para o multilateralismo institucional, pautado pela persecução dos interesses da comunidade, tem-se que esse caminho se trata, apenas, de uma parte de um vasto universo, que, no âmbito do comércio internacional, atualmente se fragmenta também em acordos plurilaterais — ainda sob a égide do sistema multilateral — e de livre-comércio, grandes em número, mas entre um número restrito de atores.

Do ponto de vista do Brasil, aderir aos acordos plurilaterais em vigor e participar da negociação dos demais que estão sendo discutidos traz 3 vantagens principais. A primeira, de o Brasil poder realizar licitações internacionais e que haja maior competitividade entre empresas nacionais e estrangeiras nos certames, o que pode resultar na melhora da qualidade de bens e serviços fornecidos. A segunda é a de que o Brasil era o único grande produtor de aeronaves civis ainda de fora do Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, o que despertava incômodo do setor domesticamente. Com essa adesão, poderá integrar-se de forma mais célere nas cadeias globais de valor deste setor, diminuindo os custos de produção. A terceira é que, com o engajamento do Brasil nas iniciativas de iniciativas conjuntas de facilitação de investimentos, comércio eletrônico e regulamentação doméstica em serviços, o país passa a atuar como *rule-maker* na negociação das regras internacionais, aproveitando o “*timing*” das negociações, e não como um mero *rule-taker*, aceitando regras negociadas *a posteriori* por outros países.

A negociação de acordos de livre-comércio pelo MERCOSUL, bloco do qual o Brasil faz parte, está ali-

FERRAZZO, Bruna Linhares. Novos acordos comerciais do Mercosul com países asiáticos: oportunidades e desafios aos exportadores brasileiros. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, v. 1, p. 295-322, 2022. p. 303.

⁸¹ GUZMAN, Andrew T. The design of international agreements. *The European Journal of International Law*, v. 16, n. 4, p. 579-612, 2005.

⁸² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. *Mercosul-Coreia del Sur: negociación de un acuerdo de libre comercio declaración conjunta*. 23 abr. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/3b/bb/3bbbc8ec-fe3f-4cfe-bd83-512d030016d0/declaracion_conjunta_mercosur-corea-ua-cni.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

⁸³ OYE, Kenneth A. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: OYE, Kenneth A. (org.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986. p. 1-24. p. 19.

⁸⁴ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 411.

⁸⁵ SIMMA, Bruno. From bilateralism to community interest in international law. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, v. 250, 1994.

nhada diretamente com a estratégia do governo brasileiro de aprofundamento da liberalização comercial, bem como de estreitar relações econômicas com a Ásia. O interesse do setor privado brasileiro é de que os acordos de livre-comércio aumentem as suas exportações, maximizando a exportação de produtos já comercializados e passando a exportar produtos que ainda não são, para que seus produtos acessem esses mercados consumidores potenciais. O trabalho, nesse caso, seria individual com cada parceiro, o que tem sido tratado como prioridade para o governo brasileiro. Sua atenção é tamanha que, para as negociações comerciais do MERCOSUL com os 4 (quatro) países asiáticos citados, a SECEX realizou estudos de impacto específicos em relação a cada parceiro, bem como consultas públicas. Identificaram-se os ganhos práticos desses acordos e as principais dificuldades administrativas, regulatórias e tarifárias enfrentadas no acesso a esses mercados, para subsidiar o posicionamento brasileiro durante as negociações.

No entanto, em relação aos acordos de livre-comércio, esse apoio não é homogêneo por todos os setores e em todos os acordos. Por exemplo, no Acordo de Livre-Comércio MERCOSUL-Coreia do Sul, enquanto o setor agroexportador é favorável, o setor industrial é resistente à forma com que o acordo vem sendo negociado.

De qualquer forma, se, com a adesão às negociações das iniciativas conjuntas para novos acordos plurilaterais, o Brasil está agindo como *rule maker*, o mesmo acontece com os acordos de livre-comércio negociados pelo MERCOSUL. Isso se traduz em uma vantagem para o governo brasileiro, que terá a oportunidade de aprofundar e participar da criação de novas regras em temas de seu interesse, as quais, ainda, estão longe de serem um concerto político no sistema multilateral de comércio, como em economia digital, comércio e meio ambiente.

Ademais, de maneira geral, os acordos regionais de comércio podem ser um complemento externo ao sistema multilateral do comércio, que, com o encerramento de Doha, já poderá ter molduras jurídicas prontas em matérias *OMC extra* para se inspirar. Nesse diapasão, em linha com o propugnado por Horn, Mavroidis e Sapir, países podem ampliar acordos de livre-comércio também visando à expansão de suas próprias regras e, o Brasil, fazendo isso por meio do MERCOSUL, pode se tornar peça-chave na governança do comércio inter-

nacional. Tem-se, portanto, um cenário em que o Brasil pode e deve aderir, simultaneamente, às duas alternativas viáveis à negociação de acordos multilaterais de comércio, uma vez que se beneficiaria de ambos os caminhos, sem prejuízos. Isso faria, inclusive, que elevasse sua governança no comércio internacional, uma vez que sua participação se tornaria ainda mais presente.

6 Considerações finais

Desse modo, conclui-se que os acordos plurilaterais de comércio e os acordos de livre-comércio não cruzam o caminho reservado às negociações multilaterais de comércio, mas sim se tratam de caminhos alternativos paralelos, que levam a um mesmo objetivo, qual seja a liberalização comercial. Seu caráter alternativo advém do fato de que muitos dos temas discutidos nesses instrumentos não podem ser negociados multilateralmente devido ao mandato de Doha ainda não ter sido finalizado. Como própria estratégia de sobrevivência interna, tanto a OMC quanto os seus membros decidiram, em 2017, focar na negociação de novos temas de forma plurilateral. Acordos mais restritos e de adesão optativa parecem acompanhar uma toada mais pragmática e com membros que estão, sobretudo, dispostos a liberalizar determinado tema.

Em linha com a decisão consciente de um Estado em adotar uma via alternativa à negociação multilateral, também estão os acordos de livre-comércio (opção externa à OMC). Somando mais de 300 acordos do gênero, trata-se de instrumentos que replicam um núcleo duro de princípios e regras derivados dos acordos multilaterais, mas em que, hodiernamente, apresentam regras mais aprofundadas e disciplinam temas ainda não explorados pela OMC em um acordo multilateral.

Após a análise de cada uma dessas vias, uma das principais conclusões possíveis é a de que, mesmo que esses caminhos estejam evoluindo paralelamente, nenhum membro da OMC suscitou abandonar as negociações multilaterais de comércio ou a própria OMC. Isso quer dizer que, apesar de suas imperfeições e lacunas e da necessidade de reforma do que já existe, a OMC, ainda, tem seu peso. O grau de comprometimento dos membros com a OMC é elevado, apesar de as negociações multilaterais avançarem lentamente.

Para a realidade do século XXI, a grande questão que se coloca não é qual o método de negociação de acordos de comércio — multilateral, plurilateral ou regional — é o mais eficiente, mas sim qual é a estratégia que trará maiores ganhos em longo prazo ao membro.

Envidar esforços em uma única opção não parece mais factível em um mundo que se altera numa velocidade tão rápida. Assim, mesmo com alguns anos de atraso em comparação com o resto do mundo, tanto o MERCOSUL quanto o Brasil já compreenderam que uma estratégia possível é diversificação das frentes de negociação. Além de trazer um frescor derivado dos novos temas, a adesão desses dois atores aos arranjos desses acordos desde a sua concepção — para os plurilaterais ainda em discussão —, e com um número restrito de membros, traz a possibilidade de maior visibilidade para os membros mais engajados e participação ativa na confecção das regras internacionais que regerão a ordem econômica internacional nos próximos anos.

Logo, diante da crise de liderança dos membros desenvolvidos tradicionais, como EUA, UE e Japão, especialmente em razão da proeminência chinesa, é preciso estar atento, aproveitar as oportunidades e participar do “fazer” das regras, para que não se incorra em uma aceitação semelhante a um contrato de adesão.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MESQUITA, Alebe Linhares. The new rules on trade and environment linkage in preferential trade agreements. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 388-411, 2017.

ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. *TD 2450: uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2450.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

BACCHUS, James. WTO steps back from the abyss of irrelevance... but crucial issues remain unresolved. *Blog CATO at Liberty*, 17 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cato.org/blog/wto-steps-back-abyss-irrelevance->

[crucial-issues-remain-unresolved](https://www.cato.org/blog/wto-steps-back-abyss-irrelevance-). Acesso em: 28 set. 2022.

BERTELSMANN-SCOTT, Talitha *et al.* The impact of plurilateral trade agreements on developing countries: to participate or not to participate? *South African Journal of International Affairs*, n. 25, v. 2, p. 177-198, 2018. Disponível em: https://journals.scholarsportal.info/details/10220461/v25i0002/177_tioptatpontp.xml. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL pede à OMC para entrar no acordo comercial sobre aeronaves civis. *Dinheiro Vivo*, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/internacional/americas/brasil-pede-a-omc-para-entrar-no-acordo-comercial-sobre-aeronaves-civis-14940876.html>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. *Acordos plurilaterais e joint statement initiatives*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/omc>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. *Mercosul-Canadá*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-canada>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. *Mercosul-Líbano*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-libano>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *12 Conferência Ministerial da OMC (MC-12)*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/organizacoes-economicas-internacionais/xii-conferencia-ministerial-da-omc-mc-12>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. *Negociações sobre facilitação de investimentos*. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/paginas/negociacoes-de-facilitacao-de-investimentos>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 4253, de 2020*. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos Projetos de Lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1607630768278&disposition=inline>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BREVIOLIERI, Etienne M. Bosco; PEREIRA, Luciano Meneguetti. Os vinte anos da OMC, suas conquistas e desafios: uma análise do Brasil e o sistema de soluções de controvérsias. *Revista de Direito internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 123-150, 2014.

- CAPUCIO, Camila. A natureza jurídica do sistema de solução de controvérsias da OMC e de suas decisões: solucionando um imbróglio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 315-340, 2017.
- CONDEFERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *China*: subsídios chineses identificados em investigações sobre medidas compensatórias no mundo. Brasília: CNI, 2020.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. *Mercosul-Coreia del Sur*: negociación de um acuerdo de libre comércio declaración conjunta. 23 abr. 2020. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/3b/bb/3bbbc8ec-fe3f-4cfe-bd83-512d030016d0/declaracion_conjunta_mercosur-corea-ua-cni.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.
- GABRIEL, Vivian Daniele Rocha; NEGRAO, Francisco Nicolás; TOMIMATSU, Camila Emi; MELO, Déborah de Sousa e Castro; FERRAZZO, Bruna Linhares. Novos acordos comerciais do Mercosul com países asiáticos: oportunidades e desafios aos exportadores brasileiros. *Revista de Direito do Comércio Internacional*, v. 1, p. 295-322, 2022.
- GOMES, Sérgio Bittencourt Varella; BARCELLOS, João Alfredo; TUCCI, Nelson. A disputa comercial no setor aeronáutico: EUA/Boeing versus UE/Airbus na organização mundial do comércio. *BNDES Set.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 29-79, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17002/3/PRArt_Disputa%20comercial%20no%20setor%20aeron%20a1utico_compl_BD.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.
- GUZMAN, Andrew T. The design of international agreements. *The European Journal of International Law*, v. 16, n. 4, p. 579-612, 2005.
- HILLMAN, Jennifer. *Three approaches to fixing the world trade organization's appellate body*: the good, the bad and the ugly? Institute of International Economic Law. Georgetown University Law Center. Disponível em: <https://www.law.georgetown.edu/wp-content/uploads/2018/12/Hillman-Good-Bad-Ugly-Fix-to-WTO-AB.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.
- HOEKMAN, Bernard; SABEL, Charles. Plurilateral cooperation as an alternative to trade agreements: innovating one domain at a time. *Global Policy*, v. 12, suppl. 3, p. 50, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12923>. Acesso em: 28 set. 2022.
- HORN, Henrik; MAVROIDIS, Petros C.; SAPIR, Andre. *Beyond the WTO?* an anatomy of EU and US preferential trade agreements. 20 apr. 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1411066>. Acesso em: 24 jul. 2022.
- LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LORENTZ, Adriane. Controvérsias entre o Brasil e o Canadá sob os auspícios da OMC. *Revista Brasileira de Estudos Canadenses*, v. 3, n. 1, p. 58-78, 2003.
- MARCEAU, Gabrielle. Never waste a good crisis: the end of the WTO dream, or the beginning of something greater? *International Organizations Law Review*, n. 17, p. 345-349, 2020. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/iolr/17/2/iolr.17.issue-2.xml?language=en>. Acesso em: 30 set. 2022.
- MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013.
- NAKATOMI, Michitaka. Plurilateral agreements: a viable alternative to the World Trade Organization? *ADB Working Paper Series*, n. 439, out. 2013. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156294/adbi-wp439.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.
- NARLIKAR, Amrita; VAN HOUTEN, Pieter. Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO. In: NARLIKAR, Amrita (ed.). *Deadlocks in multilateral negotiations: cases and solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 142-163.
- OYE, Kenneth A. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: OYE, Kenneth A. (org.). *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986. p. 1-24.
- PINTO, Ana Estela de Sousa. Entenda o que é a OMC e por que ela precisa ser reformada. *Folha de S. Paulo*, 19 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/entenda-o-que-e-a-omc-e-por-que-ela-precisa-ser-reformada.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2022.
- REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

- SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne. Reforming the World Trade Organization: prospects for transatlantic cooperation and the global trade system. Research Paper. *Chatham House*, 11 sep. 2020. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2020/09/reforming-world-trade-organization/05-revitalizing-wtos-negotiation-function>. Acesso em: 28 set. 2022.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Participação de empresas estrangeiras no projeto da nova Lei de Licitações. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 05 maio 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/02/27/participacao-de-empresas-estrangeiras-no-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 28 jun. 2022.
- SERRADOR NETO, José. A OMC e o novo acordo de créditos às exportações da OCDE: as negociações no setor aeronáutico. *Pontes Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*, v. 3, n. 6, p. 7-8, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pontes/issue/view/4277/2274>. Acesso em: 24 jul. 2022.
- SHAFFER, Gregory; SANCHEZ, Michelle Ratton; ROSENBERG, Bárbara. The trials of winning at the WTO: what lies behind Brazil's success. *Cornell International Law Journal*, v. 41, n. 5, p. 383-501, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/bitstream/handle/10438/25236/2-s2.0-57149117877.pdf?sequence=1>. Acesso em: 03 out. 2022.
- SIMMA, Bruno. From bilateralism to community interest in international law. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, v. 250, 1994.
- THORSTENSEN, Vera. *O multissistema da regulação do comércio global*: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6212/1/RTM_v3_n1_Multissistema.pdf. Acesso em: 09 out. 2011.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MUELLER, Carolina. Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BICS: China, Índia e Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a53.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.
- VAN DEN BOSSCHE, Peter. *The law and policy of the World Trade Organization: texts, cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- WOLFF, Alan Wm. *WTO 2025: getting back to the negotiating table*. Working Paper. Peterson Institute for International Economics, maio 2022. Disponível em: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp22-7.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint ministerial statement on investment facilitation for development*. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=240870,240871,240899,240900,240833,240841,240845,240847,240848,240853&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 25 jul. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint statement on electronic commerce communication from Brazil*. 09 jul. 2019. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDdocuments/255478/q/INF/ECOM/27R1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Joint statement on electronic commerce*. 25 jan. 2019. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/1056.pdf&Open=True>. Acesso em: 24 jul. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Members and observers*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Plastics pollution dialogue advances discussions: eyeing MC12 outcome*. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ega_21jun21_e.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Plurilaterals: of minority interest. Understanding the WTO: the agreements*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm. Acesso em: 29 set. 2022.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Regional trade agreements*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#:~:text=As%20of%201%20march%202022,goods%2C%20servi

ces%20and%20accessions%20separately. Acesso em: 24 jul. 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *The WTO's Information Technology Agreement (ITA)*. Disponível em: https://www.wto.org/french/news_f/brief_ita_f.htm. Acesso em: 30 set. 2022.