O fim da OMC?

Autor(es): Flôres Jr., Renato G.

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39765>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_6

Accessed : 26-Apr-2023 11:55:37

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo II

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

O FIM DA OMC? *

1. Introdução

A dita “Ordem de Bretton Woods” — reorganização da governança mundial, liderada pelos Estados Unidos, após o término da Segunda Guerra Mundial — tem sido extensamente discutida, por todos os envolvidos no fascinante campo do direito econômico internacional. Menos sabido, entretanto, é que, originalmente, ao lado das duas instituições de cunho financeiro, o Fundo Monetário Internacional — FMI, e o par

* António José Avelãs Nunes é pioneiro, no espaço lusófono, na preocupação com, e a investigação da misteriosa questão do desenvolvimento e sua delicada e crucial relação com o Direito. Sua tese de doutoramento — cujo exemplar possuo, graças ao gentil empenho de Rui Moura Ramos, douto cavalheiro e dileto Amigo, também figura maior da inteligência coimbrã — é alentado tratado onde, com maestria, sintetiza e avança o debate, no contexto do então ‘Modelo Brasileiro de Desenvolvimento’, em época onde poucos, seja no Brasil, seja em Portugal, pensavam essa difícil temática. Nesse capítulo, perpassado pelo espírito de Avelãs Nunes — e que, talvez, em algumas passagens aflore de modo mais explícito — presto modesta homenagem ao Pesquisador, Professor e, para mim o mais importante, Amigo. Escusado dizer que as falhas e a pobreza de imaginação inteiramente a mim são devidas; se, por ventura ou descuido, algum brilho houver, será, em boa parte, devido a inumeráveis e fraternais tertúlias sobre o tema, com o próprio e outros, muitos, queridos Amigos e colegas de Coimbra, cujos nomes não cabe aqui elencar.

abrigado sob o nome de Banco Mundial — o banco propriamente dito, para atender aos governos, e a Corporação Financeira Internacional, direcionada às empresas —, uma terceira instituição fora programada, a OIC — Organização Internacional do Comércio.

Em uma das diversas ironias que circundam o assunto deste capítulo, as discussões sobre a OIC se deram na bela e hospitaleira cidade de La Habana, em Cuba. O resultado, conhecido como Carta de Havana, foi o projeto dos estatutos da nova organização que zelaria pelo bom funcionamento do comércio internacional. Por bom funcionamento, dentro do “espírito de Bretton Woods”, se entendia um elenco de princípios e regras visando um objetivo duplo: evitar a ressurgência de medidas unilaterais de cunho protecionista, consideradas um dos fatores — no âmbito das causas econômicas — que teriam auxiliado o desenlace terrível que foi a Segunda Guerra, e colocar em marcha mecanismos que, progressivamente, levassem as nações que saíam daquele horrível conflito, ao livre, pleno e desimpedido comércio. Para viabilizar ambos objetivos, a Carta continha provisões visando, dentro das melhores práticas do direito internacional público, evitar abusos e distorções, por parte de qualquer dos parceiros, ao bom funcionamento dos fluxos comerciais; as chamadas medidas de defesa comercial.

Em nova ironia, a Carta, ainda que aprovada por todos os participantes das negociações, encontrou resistências nos parlamentos nacionais, quando de sua devida internalização nos respectivos corpos jurídicos de cada país. As maiores oposições vieram do próprio Estados Unidos, desagradado com a excessiva liberalidade do texto quanto ao comércio de serviços, e de algumas nações europeias, preocupadas com possíveis prejuízos que a forte adoção do livre comércio poderia causar às suas políticas de recuperação econômica, onde o protecionismo não era, em absoluto, estratégia descartada.

Como muitas vezes acontece com os tratados internacionais, a Carta de Havana estava além do seu tempo.

Um constrangedor impasse se deu. A não aprovação colocava em cheque toda a arquitetura de Bretton Woods, deixando desgobernada uma das atividades fundamentais das relações econômicas internacionais: o comércio.

Mas a diplomacia e a burocracia internacionais têm os seus próprios e engenhosos recursos. Extraiu-se da Carta o conjunto de regras e princípios que contavam com o apoio quase unânime dos países e criou-se, a título provisório, um acordo. O Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas — GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que, para alívio de todos, após as devidas aprovações, passou a vigorar em Genebra como um Secretariado, dentro do organograma das Nações Unidas, a partir de 1947. A Ordem de Bretton Woods, ainda que de forma capenga, estava finalmente instaurada.

O Acordo provisório, sobre o qual muita fé não se depositava — era algo sobretudo para *salvare la faccia* — deveria vigor por uns tempos para, assim que possível, se voltasse à implementação da planejada Organização Internacional do Comércio.

E aí se dá a terceira ironia: o Acordo se revelou um sucesso!

Trabalhando com rodadas sucessivas de liberalização, onde a combinação do Princípio da Reciprocidade (nas ofertas) com o da Nação Mais Favorecida atuava como inflexível e inexorável gazua, abrindo sucessivas portas a novos fluxos comerciais, o GATT obteve resultados espetaculares.

Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960–61), Kennedy (1964–67), são nomes e datas de uma sucessão quase vertiginosa, com resultados de grande impacto no comércio internacional. E chegam Tóquio e Uruguai...

Até então, as rodadas se ocupavam, com sucesso como dito, em reduzir tarifas. Mas o órgão provisório havia alcan-

çado um ápice: o seu texto original necessitava mudanças, situações de complexidade não antecipada quando das discussões em Havana necessitavam tratamento. A Rodada Tóquio se estendeu de 1973 a 1979 e representa uma mudança qualitativa em relação às anteriores. Ao lado dos ciclos de liberalização tarifária, fez-se necessário discutir regras, procedimentos, alterar redações de parágrafos, esclarecer outros: uma modalidade de negociação paralela acabava de ser criada.

Essa tendência atinge um ápice na Rodada Uruguai, iniciada em 1986 no balneário de Punta Del Este, naquele país, e só concluída em 1994. A Rodada, ao terminar quase dez anos de complexas e abrangentes negociações, que aumentam consideravelmente o âmbito das normas então existentes, extingue também o “provisório” GATT e finalmente cria a Organização Mundial do Comércio — OMC, vindicando a proposta da Carta de Havana.

Na última ironia desta introdução, ao contrário do que ocorreu em 1947, a OMC saudada com entusiasmo como a primeira, lídima e moderna organização internacional da globalização ¹, apresentou desempenho que, em meio a fortes e novas oposições, foi esmorecendo com razoável rapidez, encontrando-se atualmente com a sua própria existência em debate.

Deve a OMC terminar? É possível “salvá-la”? Haverá sentido em tal esforço?

Esse capítulo procura enfrentar esse debate, sem abandonar — alerta-se *ab initio* — a crença no multilateralismo como a metodologia menos injusta e inadequada para a solução das questões globais.

¹ Inclusive porque a nova Organização tinha estatuto jurídico próprio e autônomo, ao contrário do GATT que, como mencionado, era um Secretariado das Nações Unidas.

Nas duas seções seguintes, enumera-se tanto as razões básicas contrárias como as novas dificuldades conceituais. A seção 4 apresenta, de modo sucinto, as principais propostas para extinguir, retalhar ou diminuir a Organização e seus propósitos e alcance. Finalmente, nas conclusões, argumento que a OMC deve continuar fiel a tais propósitos e alcance, seja pelo imenso lado positivo de sua atuação, seja porque a própria dinâmica que hoje ameaça a validade e sentido de suas regras ainda está longe de terminar.

2. As razões básicas contrárias

A ausência de, ou incapacidade de concluir rodadas

À euforia da comemoração dos dez anos da Organização, uma preocupação começou a tomar vulto: a OMC não consegue fazer Rodadas. Seattle, em 1999, preconizou a dificuldade, mas foi descartada como consequência de uma combinação de circunstâncias e atitudes infelizes.

Com pompa e circunstância, e sem a modéstia que os tempos — para os que soubessem ler os seus sinais — anunciavam, Pascal Lamy abriu em 2001, na capital do pequenino e dinâmico Qatar, a Rodada Doha, batizando-a, por razões no fundo indevidas, de Rodada do Desenvolvimento. De malogro a malogro, passando pelo Waterloo das coligações de desenvolvidos e seu (até então) poder de *agenda setting* em Cancun, em 2003, pela decepção em Potsdam, 2007, até à recente “vitória não levada” de Bali, em dezembro de 2013, a Rodada progride de forma incerta e não convincente, não permitindo vislumbrar como evitar um provável — ainda que não seguro — fracasso.

O recente episódio de Bali é sintomático; na ocasião, discretamente notável feito negociador fora a duras penas obtido. Contrariando quase generalizado pessimismo, um

acordo, de consequências práticas, ainda que modestas, foi fechado no âmbito das Medidas de Facilitação ao Comércio. A simbologia desse feito não poderia ser maior: havia se quebrado a maldição que pairava sobre a Rodada, e o passo inicial para os seguintes, que levariam à exitosa conclusão dos trabalhos, fora dado. Em julho desse ano, quando de sua ratificação interna na Índia, o recém-eleito e empossado Primeiro Ministro Narendra Modi anuncia que o país não reconhece o compromisso assumido em Bali, e, portanto, não o internalizará. Esse fato, inusitado ainda que não inédito, remete ao fracasso da Carta de Havana e consigna duro golpe à Organização, claramente desconsiderada no momento em que um membro importante não honra compromissos assumidos em seu seio.

Analistas calejados da questão jurídico-regulatória do comércio internacional, particularmente sob o seu aspecto institucional, lembrariam que, comparando-se as durações de Tóquio, Uruguai e Doha (até o momento), essa teria entrado em apenas uns quatro anos a mais do que a Rodada Uruguai: nada mais natural, dada a complexidade crescente dos temas e a multiplicação dos membros ². Argumento que consola, mas impasse algum soluciona. Ademais, se algo for obtido nos próximos anos, o clima e as circunstâncias apontam que bastante modesto será, quase um acordo para, uma vez mais, salvar as aparências...

A questão do mecanismo de tomada de decisão

Não é à toa que, após a derrota da agenda acertada entre os envolvidos em Cancun, nas páginas do *Financial Times*, alguns de seus principais negociadores começam a publicar

² Em FLÔRES (2010a), estendo um pouco esses argumentos.

artigos argumentando em favor de uma alteração do sistema decisório, focada na substituição do esquema “um membro, um voto”, por outro de ponderação diferenciada dos votos.

Com base nas evidentes dificuldades em avançar, na proliferação de blocos de oposição os mais variados conforme o assunto, tudo agravado pelo crescimento constante no número de membros, pleiteava-se sistemas e combinações que trariam agilidade e eficiência aos trabalhos. Os países pequenos e os menos desenvolvidos haviam aprendido a se unir, a formar coligações, e os grandes e poderosos reagiam...

Qualquer um pode perceber que, apesar das inegáveis dificuldades em praticar o multilateralismo em um conjunto de mais de 160 nações, extremamente distintas em cultura, opções socioeconômicas e propostas de desenvolvimento, mudar o princípio fundador da representatividade abre uma Caixa de Pandora que, aí assim, levará à prolongada paralisia no âmbito da instituição.

A fadiga do multilateralismo

A questão anterior se insere em um problema maior: o desânimo que o mundo começa a manifestar quanto à opção multilateral.

O número de questões globais aumentou e se complexificou, e a opção multilateral, lenta e laboriosa por excelência, com óbvias dificuldades crescentes com o número de partes envolvidas, começou a não produzir respostas adequadas, e as poucas, frustrantes, obtidas, nem a tempo e à hora o foram.

O tema do aquecimento global é emblemático: a relativa falência do Protocolo de Kyoto — decidido em 1997, entrado em vigor somente em 2005, com metas prorrogadas até 2017 ou 2020, e enfrentando a desagradável atitude dos Estados Unidos, semelhante à da Índia pós-Bali, que se recusa a rati-

ficar o que havia acordado em 1997 —, a ausência de progressos nas Conferências das Partes — COP, já caminhando para a vigésima, mas com um portfólio de resultados minimamente relevantes desde pelo menos as três anteriores, parecem refletir os mesmos problemas no âmbito do comércio internacional.

No caso da regulamentação financeira, a crise de 2008-2009 levou ao (re)fortalecimento do G20 e à sua elevação como “foro representativo” da comunidade mundial, para o debate sobre o sistema financeiro global. Ainda que sem pessoa jurídica de direito internacional, e com uma representatividade contestável, tal modalidade não tem conseguido passar das críticas — acertadas e esperadas — às medidas efetivamente substanciais.

Pode-se culpar aos temas, de fato muito vastos e difíceis, e não a metodologia negocial, mas o resultado é o mesmo: vozes em diferentes locais começam a procurar soluções alternativas, ou seguir caminhos mais individualizados. Se isso em alguns casos não é de todo mal, bastião do multilateralismo, com os seus 159 membros em dezembro de 2013 ³, a OMC é o palco por excelência onde, nos dias de hoje, os olhos dos céticos quanto à via multilateral se concentram com frustração e avidez...

A crescente influência da geopolítica

Como qualquer questão econômica, e a maioria das de cunho jurídico, internacional, o comércio nunca pôde, nem deve, ser separado da dimensão geopolítica. Em FLÔRES (2013), chamei a atenção para a ingenuidade e

³ Dos quais, de fato, 156 são nações; os territórios chineses de Hong-Kong e Macau, e a União Europeia compondo o número final.

confusão — originada em interpretações discutíveis de obra menor de Kant — que consiste em associar o comércio internacional como instrumento da paz (universal). Ao contrário, comércio, conflito e guerra andam de mãos dadas, e o primeiro foi e é, ao longo da história, instrumento ou arma importante dessa última.

Mas, na arena internacional, tudo tem nuances, limites, sombras, condicionantes e qualificações. Na Ordem de Bretton Woods, o GATT e a OMC foram e são anunciados como instrumentos de paz, livres de maiores pretensões ou maquinações geopolíticas. E, de fato, em parte assim o foram; o choque e mui frequentemente a prevalência dos interesses dos desenvolvidos podendo, em geral, ser enquadrados como desdobramentos normais da inevitável luta de poder entre as nações.

O sistemático porém bastante lento, ainda que inevitável declínio da potência norte-americana, a reemergência da China no cenário mundial, e um mundo em que os analistas se disputam — em vão afã — em classificar de multipolar, apolar, bipolar ou imprecisa hierarquia de polaridades, levaram a uma intensificação do uso político — e “bélico”, por assim dizer — do comércio.

Além das sanções comerciais, ingredientes obrigatórios nas receitas de sanções econômicas usadas e abusadas nas últimas décadas, a multiplicação dos acordos comerciais bi ou plurilaterais vem cada vez mais se tornando arma política complementar. Nesse cenário, se destacam dois ditos mega-acordos: a Parceria Trans-Pacífica — TPP (*Trans-Pacific Partnership*) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento — TTIP (*Transatlântica Trade and Investment Partnership*) que, quais as duas hastes de uma pinça, visam envolver o gigante chinês, isolando-o de uma rede comercial fulcrada nas potências ocidentais tradicionais.

Nessa geografia comercial, a OMC se torna quase irrelevante, o valor estratégico de acordos plurilaterais de até então

inconcebível extensão geográfica em muito suplantando o de uma solução multilateral, pelo mínimo denominador comum dos interesses, em Genebra.

Questões adicionais de fundo

Vindas do seio do próprio GATT, porém agravadas pelo aumento de escopo e poder das atribuições da OMC, há questões conceituais mais profundas que, em tempos turbulentos como os atuais, contribuem para solapar a integridade e a razão de ser da instituição.

Como argumentado por alguns, MANGABEIRA UNGER (2010), o livre comércio não é um fim em si, mas um meio para se atingir um desenvolvimento mundial harmônico. Desse modo, a OMC, ao facilitar e promover o mesmo, não deveria — nem poderia — simultaneamente impor o modelo de economia de mercado prevalente nas nações mais avançadas, que controlam, como origem e também destino, a maior proporção dos fluxos comerciais. Ao contrário, deveria ser o depositário de regras que, sempre voltadas ao paradigma do livre comércio, deixassem livre o campo para inovações, seja em formas de economia de mercado, seja, em termos mais gerais, de escolhas de trajetórias de desenvolvimento.

Há uma fronteira sutil, vaga até, entre o quão impositivo nesse aspecto — ainda que indiretamente — é o conjunto de regras da OMC, e o que seria o conjunto ideal segundo a concepção acima. Apesar disso, o debate pode desaguar em argumentos muito concretos em casos específicos, como os dos questionamentos tanto à intervenção no tema da propriedade intelectual como à ampliação das proibições aos subsídios domésticos. Ambos os Acordos — TRIPS e Subsídios e Medidas Compensatórias — são fruto da Rodada Uruguai, onde foram objeto de forte oposição por muitos países. Essa

tensão prossegue até hoje, congregando, no campo contrário, muitos, inclusive alheios ao argumento mais geral acima.

Dois outros desdobramentos persistem.

O primeiro, que toca o cerne da questão da diversidade de trajetórias de desenvolvimento, atinge a ideia — também muito explorada e utilizada, na implementação dos resultados da Rodada Uruguai — de prazos mais dilatados para a adoção de certas medidas e acordos, concedidos aos países em desenvolvimento. É inegável que, atrás dessa “facilidade”, há não só a hipótese de convergência de modos e resultados de desenvolvimento a uma única *Gestalt*, como uma precária lógica mecanicista a assegurar que, em tempos como os desta era globalizada, de desigualdades crescentes, cinco, dez ou vinte anos seriam suficientes para os desviados ou marginais virarem — meio por milagre — desenvolvidos.

O segundo diz respeito à divisão internacional do trabalho, latente em qualquer padrão de fluxos comerciais. Esse tema assume diversas formas, uma aparecendo na próxima seção, mas, em nível mais geral, diz respeito a dois pontos cuja discussão tenta-se muitas vezes evitar: a estrutura do emprego assalariado, e a complexa relação de poder entre o capital e o trabalho nela embutida, e o da curiosa questão da mobilidade dos trabalhadores. Os bens e serviços são e devem ser, sem empecilhos, movimentados; o capital, na ordem liberal, também, mas a mão de obra, em curiosa contradição, em princípio não. A OMC, deixe-se claro, não contém normativa explícita contra esta movimentação, porém a prática comercial por ela sancionada, restringe — para não dizer elimina — essa liberdade, sem necessariamente violar nenhuma de suas regras...

A discussão dessas questões de fundo exigiria espaço não condizente com os objetivos do presente texto. A sua menção lembra que, longe de estarem sepultadas, desempenham papel suplementar no argumento aqui desenvolvido.

3. As novas dificuldades conceituais

As duas mortes de Ricardo

David Ricardo, economista e especulador em *commodities* inglês, nasceu em 1772 e veio a morrer duas vezes. A primeira foi em 1823, por falência de seus órgãos vitais, como ocorre a todos os que por esse mundo transitam. A segunda deu-se por volta, mais ou menos, de 2010, quando a teoria comercial alicerçada em suas criativas ideias, foi, se não enterrada, relegada às unidades de tratamento intensivo (UTIs) da ciência econômica, tendo a sua utilidade, ainda que não negada, substancialmente comprometida.

No centro da questão está o conceito de unidade produtiva, ou firma, utilizado por Ricardo e todos os outros — de Bertil Ohlin a Paul Krugman, passando por Paul Samuelson, Jagdish Bhagwati e tantos mais — que dilataram o âmbito de seus resultados. Para eles, e a correspondente teoria de comércio assim criada, a firma é como uma caixa preta, produzindo (idealmente) um ou mais produtos, a partir de capital e trabalho e, geralmente, uma carteira de produtos primários chamados insumos. Acontece que, desde a divisão internacional de etapas realizada pelas multinacionais da indústria automobilística, com a proliferação de empresas montadoras, que se apropriavam de peças e acessórios provindos de diferentes origens, finalmente agrupados e montados em uma destinação final, o modelo da caixa preta começou a perder relevância.

O processo inaugurado pelos automóveis, com o impulso das tecnologias de comunicação e da crescente utilização de serviços na obtenção de manufaturas, sofisticou-se e multiplicou-se, adquirindo distintas formas e dando origem à chamada fragmentação da produção e à criação das cadeias globais de valor ⁴.

⁴ Vide, entre outros, FLÔRES (2010b) para uma explicação geral desses fenômenos.

Estimulado pelo deslocamento de uma série de atividades de menor valor adicionado, dos Estados Unidos — e depois, desde algumas economias europeias — para a Ásia e outros centros produtivos, onde podiam ser realizadas a custo inferior, o fenômeno se espalhou, adquirindo padrões geográficos mais ou menos bem identificados ainda que mutantes. O ressurgimento manufatureiro da China se dá graças ao mesmo, com empresas de maior tecnologia, do Japão e Estados Unidos e, em uma segunda leva, Coreia do Sul e Europa, deslocando a produção de peças, partes, componentes e semimanufaturados para lá. Novamente, as facilidades de computação e comunicação, o avanço e detalhamento do estágio de *design*, levaram esse fenômeno ao extremo, hoje se encarando o processo produtivo como uma combinação de tarefas (*tasks*), que seriam a unidade de análise apropriada ⁵.

Essas mudanças, associadas ao fato de que, muitas vezes, as peças vão e — após nova elaboração — voltam para a mesma companhia, mudaram radicalmente o padrão dos fluxos comerciais. Para alguns, em torno de dois terços do comércio internacional atual, em termos de valor, é entre firmas; muitas vezes a mesma. A entrada e saída maciça de semimanufaturados, partes e componentes altera totalmente o espírito e objetivos das políticas comerciais.

O resultado é que, ao guardar a concepção teórica básica vigente em 1947, as regras da OMC, ainda que atualizadas e complementadas, não são apropriadas para tratar do fenômeno da fragmentação e das cadeias de valor. Em particular, não só os mecanismos como as próprias ideias das medidas de defesa comercial perdem muitas vezes significado.

⁵ O texto que introduz essa ideia é o capítulo escrito por ACEMOGLU and AUTOR (2011).

Qual o sentido de uma salvaguarda *vis à vis* um semimanufaturado indispensável à cadeia suprida pelo país importador? O que será, e qual a sua utilidade, um dumping de um componente, muitas vezes único em sua função? Que medidas de política comercial não passam a ser prejudiciais ao próprio que as adota? Sendo as firmas e as companhias — os elos da cadeia produtiva — os importadores, muitas questões originalmente imaginadas para o caso de um consumidor final, em última análise o cidadão, perdem o sentido ou mudam qualitativamente. O mesmo se dá com instancias do regime de investimentos, das barreiras ao comércio e, até, da propriedade intelectual.

É possível uma readaptação radical das regras vigentes, nem que seja para algumas áreas? Temos já experiência e conhecimento para tal?

Um fato adicional pode inclusive tornar irrelevante a resposta à pergunta acima. A dispersão e fragmentação das atividades produtivas, a sua “miniaturização”, ou atomização, em um conjunto recombinação — em mais de um modo — de tarefas, transfere o debate sobre os mecanismos de proteção ou facilitação do comércio para a área das normas e especificações técnicas, dos padrões de qualidade, pureza e desempenho, das regulamentações e protocolos industriais e de serviços. O velho truque protecionista consubstanciado em uma simples mudança, a nível nacional, do formato de uma tomada, adquire milhares de formas possíveis, em gama variada de sofisticação e complexidade.

Importa então, nos acordos comerciais, tanto ou mais do que a redução de tarifas — muitas vezes já bastante moderadas — a unificação das normas, padrões e regulamentações. A mencionada TPP, e mais ainda a TTIP envolvendo os ainda hoje dois maiores centros de *design* e comércio do mundo, objetivam sobretudo essa unificação. Quem dela ficar fora terá automática e simultaneamente reduzidas seja a possibili-

dade de se incorporar às cadeias produtivas no espaço unificado, seja fornecer ao mesmo, bens finais inclusive.

A OMC, em muitas destas indagações e iniciativas, aparece como irrelevante.

A ameaça dos novos temas

Após a Rodada Uruguai, começaram várias discussões — animadas pela grande ampliação das regras da instituição — visando incorporar, ao arcabouço das mesmas, outras mais, afetas a temas sem dúvida relacionados com a dinâmica comercial.

Padrões de trabalho — sobretudo no tocante às práticas ditas desleais, como a exploração da mão de obra infantil ou escrava, salários abaixo do nível mínimo de subsistência local, e jornadas excessiva, ou desumanamente longas —, questões ambientais e, dada a importância crescente das corporações e do comércio entre elas, normas de concorrência internacional, foram os três principais assuntos a despertar pressões e propostas de inclusão no corpo jurídico da OMC. Na Ministerial de Cingapura, em 1996, por pouco a concorrência não passou a constar de novo capítulo de regulamentações.

As duas outras questões permanecem em aberto, embora a dificuldade com que se deparam as negociações climáticas, há quase cinco anos, tenha arrefecido um pouco a insistência do tema no âmbito comercial, e o bom desempenho da OIT — Organização Internacional do Trabalho tenha ajudado a diminuir as pressões sobre a OMC. As novas estruturas determinadas pela fragmentação da produção e as cadeias globais de valor levantam a questão da unificação — ao menos mínima — de normas, critérios e protocolos técnicos, que poderiam, em combinação com as diversas instâncias normativas técnico-profissionais existentes, passar a ser objeto de acordos no seio do órgão.

A insistência quanto a novos temas, embora por vezes justificada, é fator adicional de insegurança e instabilidade institucional, sobretudo em um contexto em que a presente Rodada de negociações encontra-se desprovida de perspectiva.

4. O fim da OMC: as visões ditas modernas

Em meio ao panorama esboçado nas duas seções anteriores, é inevitável que vozes se levantem objetivando “resolver o problema”. As soluções variam da abolição total do organismo — ou, como soe acontecer com as organizações internacionais, o abandono explícito, em uma posição de total irrelevância — a uma arquitetura que combinaria uma OMC enfraquecida, reduzida em seu escopo, com outros organismos que, em princípio, lidariam com as áreas modernas, fora do alcance ou potencialidades presentes do organismo.

Descontada a opção radical, quase todas as outras procuram preservar o lado de solução de conflitos da OMC, aprimorado com a constituição do OSC — Organismo de Solução de Controvérsias — não existente no antigo GATT, principalmente no que diz respeito a tempos e procedimentos. Isso enfatiza o aspecto de tribunal da Organização, que discordamos seja o seu propósito, o OSC sendo um elemento importante porém complementar, em detrimento do núcleo de princípios que regem a atividade do comércio internacional. Ademais, pode chegar a um paradoxo, pois como arbitrar disputas em geral se o elenco existente de regras não abrange todas as modalidades destas?

Em um conjunto de sugestões com ligeiras diferenças, agrupadas sob o nome OMC 2.0⁶, o comércio de *commodities*

⁶ Talvez o texto mais significativo, representante maior desta corrente, seja BALDWIN (2012).

e produtos energéticos é separado do resto, e a Organização continua a valer para o mesmo, onde suas atuais regras seguem apropriadas. Outro órgão ou arranjos são criados para regular o comércio entre firmas e companhias, com correspondentes modos próprios de arbitragem de disputas. O elenco de temas que seriam o objeto desta “segunda OMC” é, em geral, extraído dos constantes nos mega-acordos ora propostos pelos Estados Unidos, e de alguns outros recentes por ele assinados com nações desenvolvidas. Em sua forma mais radical, essas propostas quase que transferem substancial parte das atribuições da OMC aos acordos regionais de âmbito geográfico ambicioso, introduzindo uma flexibilidade arbitrária nas transações comerciais que pode levar a situações imprecisas, de relativa anarquia no que concerne à regulação global do comércio.

Ademais, há a ideia explícita de que a adesão a essa segunda instituição seja facultativa, devendo a ela aderir os profundamente envolvidos no fenômeno das cadeias de valor globais — o que traduz o desejo implícito de que dela só participem as economias mais desenvolvidas. “Resolve-se” assim a questão do excessivo número de votos paritários na OMC que, desde Cancun, impossibilita ou torna extremamente difícil a composição das antigas ‘agendas dos grandes’, que eram depois progressivamente impostas aos demais membros.

Há também, meio do lado oposto, uma ideia de exagerada burocratização do órgão, pela absorção de muitos dos novos temas e a consequente criação de uma grande estrutura de eficiência e eficácia duvidosas.

5. O fim da OMC? O sentido do não

O regime de comércio global foi e mantém-se em larga proporção o cerne da emergente terceira forma de globalização.

Após as duas importantes tentativas, fracassadas respectivamente em 1914 — fim da globalização imperial — e 1989 — queda do Muro de Berlim e ingresso no mundo apolar —, a terceira forma volta a se movimentar sobre duas pernas, a finança e o comércio, internacionais e generalizados, tentando, com sucesso duvidoso, ora explorar inteligentemente, ora forçar em demasia, os indiscutíveis pontos de contato entre as economias de mercado e as políticas democráticas. O fracasso do regime de trocas globais será também o dessa terceira tentativa.

Aceitar o ponto anterior faz, por um lado, da crise da OMC quase paradoxo, ou resultado de mero descompasso entre avanços técnicos e normas — fato conhecido pelos estudiosos da dinâmica do Direito —, a ser equacionado em seu devido tempo. De fato, a confusão reinante é muitas vezes fruto de ignorância, açodamento ou estreita visão de dito descompasso. Pode-se então cruzar os braços e deixar que o tempo, supremo senhor dos *imbroglios*, desfie esse novelo de lacunas e mal-entendidos?

Creio que não.

A OMC precisa mudar. E a mudança, por contraditório que pareça, deve se dar em duas direções: uma de simplificação, outra de adição e maior complexidade.

Na de simplificação, o núcleo duro das normas — a grande maioria dos acordos constantes no Anexo 1A e o Anexo 1B⁷ — deve ser mantido, embora sofrendo cuidadosa avaliação sob a perspectiva das novas realidades. O mesmo se aplica ao Anexo 2, relativo a todo o mecanismo de solução de controvérsias.

⁷ Todas as referências a Anexos e Acordos nessa seção seguem WTO (1994), onde o leitor poderá encontrar a visão completa dos textos legais aqui mencionados.

A de adição e maior complexidade requer a séria consideração de como criar, dentro da Organização, um novo acordo que traga para o seu seio a gerência maior da questão das regulamentações, normas e padrões. Isso demandará análise cuidadosa das diversas instâncias de normativas técnicas ora existentes e a concepção de um conjunto de princípios globais que harmonizem o uso das mesmas, respeitando a filosofia maior da OMC, sempre apoiada em seus pilares fundacionais, nomeadamente o da Nação Mais Favorecida e o do Tratamento Nacional.

O novo Acordo poderia ser concebido como uma considerável ampliação — em extensão e profundidade — do de Barreiras Técnicas ao Comércio, que sairia do Anexo 1A. Uma ideia seria que ele fosse a peça central de um novo Anexo 1C, pois à luz do mesmo o TRIPS seria revisto, e é possível que o de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio também devesse passar a essa seção. Cuidadosa atenção receberá também o de Subsídios e Medidas Compensatórias.

De qualquer modo, a estrutura e funções da Organização seriam preservadas, ainda que abraçando necessária modernização. Distintas versões dessa ideia podem ser implementadas, segundo o detalhamento e a abrangência das modificações. Uma alternativa mínima seria concentrar apenas no novo acordo sobre normas e padrões, e as implicações e modificações que induziria nos atualmente em vigor.

O ponto crucial é que um único e consagrado órgão é preservado, com o seu sistema de resolução de disputas e o seu mecanismo multilateral de tomada de decisão.

A criação de uma OMC 2.0, usando como justificativa o atual fenômeno de cadeias de valor globais, além de reforçar discutível tendência na orientação da governança global, é medida que, ao se concentrar em um fenômeno essencial-

mente dinâmico, sofre quiçá de galopante miopia. De fato, como antevisto por alguns — VALLADÃO (2014) sendo um bom exemplo — as cadeias globais de valor, na iminente passagem para uma economia global mais intensivamente digitalizada ainda, deverão perder predominância, ainda que não desaparecer.

Duas ansiedades restam ainda. A primeira é a Rodada Doha: há que terminá-la, respeitando a difícil conjuntura em que se encontra, no mais rápido prazo possível. Não parece haver alternativa senão a de se procurar um acordo mínimo, que encerre o desalento e a má atmosfera que começa a se generalizar, atingindo, via esse impasse, a OMC como um todo.

A segunda é a acomodação dos interesses, legítimos — caso obtenham o consenso das partes — dos incentivadores dos mega-acordos regionais; acordos na realidade mais geoestratégicos do que comerciais. A resposta a isso se divide em duas atividades: uma é novamente reatualizar o Artigo XXIV do GATT 1994, mas a outra, mais importante, é avançar o mais rápido possível no novo acordo acima esboçado, de modo a manter na OMC a coordenação geral dos desenvolvimentos produtivos, nas instâncias em que afetam o comércio.

A globalização, reza velho clichê, não é nem boa nem ruim; é uma nova realidade que, como qualquer outra, traz benefícios e desvantagens, gera excluídos e favorecidos. Atrás dela, permanece a velha disputa pelo poder e hegemonia, em grau mais ou menos vasto, na arena internacional. Usá-la para enfraquecer uma de suas mais democráticas instituições é, no fundo, tática desse permanente conflito.

Preservar a OMC, sem perder de vista os novos e complexos fatos a moldar o seu objeto de preocupação, é tarefa de todos os que acreditam em uma ordem mais justa para suceder o sistema de Bretton Woods.

Referências

- ACEMOGLU, D.; AUTOR, D. (2011). Skills, Tasks and Techniques: Implications for Employment and Earnings. Chapter 12 in D. Card and O. Ashenfelter, eds., *Handbook of Labor Economics, volume 4B*. Amsterdam: Elsevier B.V.
- BALDWIN, R. (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. *CEPR Policy Insight N. 64*. London: CEPR.
- FLÔRES JR., R. G., 2010a. De volta a um mundo hobbesiano. *Lusíada* — *Direito*, n. 1 e 2; 57-69.
- 2010b. A Fragmentação Mundial da Produção e Comercialização: Conceitos e Questões Básicas, in R. Alvarez, R. Baumann e M. Wohlers, eds., *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul*, Série Cadernos da Indústria ABDI XVI. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.
- 2013. Conclusion: Dismissing the Kantian View of Trade and Peace, in F. McKenzie and L. Coppolaro, eds., *A Global History of Trade and Conflict since 1500*. London: Palgrave-MacMillan.
- MANGABEIRA UNGER, R. 2010. *Free Trade Reimagined: The World Division of Labor and the Methods of Economics*. New York: Public Affairs.
- VALLADÃO, A. G. A. (2014). Masters of the Algorithms: the geopolitics of the new digital economy from Ford to Google. Wider Atlantic Policy Paper Series, GMF. Washington D.C.: German Marshall Fund of the United States and Rabat: OCP Policy Center.
- WTO (1994). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*. Geneva: World Trade Organization.

Resumo: Este artigo discute tanto os desenvolvimentos como as críticas que levaram a um atual clima de descrédito quanto à OMC. Essa situação tem levado a propostas alternativas que esvaziariam o organismo, tal como hoje se apresenta. A conclusão é contrária a tais proposições, advogando-se, em contrapartida, meios de contornar os principais problemas e avançar o projeto da OMC.

Palavras-chave: comércio internacional; normas e padrões; novos modos de produção; Organização Internacional do Comércio; Organização Mundial do Comércio.

The end of the WTO?

Abstract: This paper discusses the several developments and criticisms which have led to a feeling of discredit towards the WTO. This situation

has motivated alternative proposals that would considerably weaken the organisation, as it nowadays stands. The conclusions go against such ideas, presenting instead a set of measures to deal with the present issues and push forward the WTO project.

Keywords: international trade; International Trade Organisation; norms and standards; new production systems; World Trade Organisation.

Renato G. Flôres Jr.

Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)
Diretor, Núcleo de Prospecção e inteligência Internacional (NPPI)
Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro — Brasil