

POLICY NOTE

# Crise e governança do sistema multilateral de comércio

Lia Baker Valls Pereira

## Ficha Técnica

### Autora

Lia Baker Valls Pereira

### Edição executiva

Anna Jaguaribe

Paula Carvalho

### Coordenação editorial

Julia Dias Leite

Luciana Gama Muniz

### Apoio editorial

Gabriella Cavalcanti

Henrique Vidal

### Design gráfico

Presto Design

### Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS



---

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de sua autora.

POLICY NOTE

# Crise e governança do sistema multilateral de comércio

---

**Lia Baker Valls Pereira**

*Senior fellow do CEBRI*

Política  
Internacional

**Reorientação do  
Multilateralismo**

Este *policy note* reflete discussões do Projeto CEBRI-KAS sobre as direções futuras do multilateralismo.



A reflexão proposta por este *policy note* trata da crise do multilateralismo em relação ao sistema de governança global no campo do comércio. As causas da crise são múltiplas. As transformações nas estruturas da distribuição do poder econômico e político com o fim da Guerra Fria e a ascensão de novos atores, como a China. A intensificação da globalização expressa no crescimento das cadeias globais e regionais de valor que demandam novas regras para negociações no âmbito multilateral. O aumento no escopo de temas que passam a integrar a agenda de comércio e que vão além das questões transfronteiriças (CEBRI, 2020). As críticas crescentes aos efeitos do que seria uma hiper-globalização com efeitos concentradores de renda nas economias nacionais. A definição dos marcos regulatórios das novas tecnologias que refletem disputas por liderança tecnológica (Jaguaribe, 2020).

Diversos autores (Gilpin, 2001 e Rodrik, 2011) consideram que o sistema multilateral no âmbito da economia política internacional está em crise, desde o final dos anos de 1990, ou mesmo antes. O cerne da questão para esses autores está na relação entre a regulação internacional/multilateral e os interesses dos Estados Nacionais. Essa é uma questão que está presente em todo o debate sobre o sistema multilateral. Como observa Fonseca Jr. (2008), o sistema de regras multilaterais pressupõe um equilíbrio entre o interesse nacional e a regra coletiva. A regra coletiva pode refletir os interesses do Estado hegemônico em termos de poder político e econômico, mas é preciso que haja uma percepção real ou construída de forma que os outros países não a percebam como violadora de seus interesses nacionais.

Este *policy note* está estruturado da seguinte forma. São analisadas as principais questões que pautam o debate sobre a crise do multilateralismo. Um pouco de história ajuda esclarecer a crise atual. Conclui-se com uma breve especulação sobre possíveis cenários para o sistema de governança global do comércio, onde algumas considerações sobre o papel do Brasil e o impacto da pandemia do COVID-19 são apresentadas.

# Os sistemas nacionais de economia política e o multilateralismo

## Os anos de “ouro” do sistema multilateral de comércio

Governos definem as regras de funcionamento de seus mercados domésticos em função de seus objetivos, marcos institucionais e demandas dos setores da sociedade quanto ao papel do Estado. Para Gilpin (2001), esses fatores irão definir os sistemas nacionais de economia política. O sistema multilateral de Bretton Woods foi uma construção de convivência dos sistemas nacionais de economia política onde havia um conjunto de interesses e valores comuns entre o *hegemon*, Estados Unidos, e as economias ocidentais europeias.

Nesse contexto, há um relativo consenso na literatura sobre o aparente sucesso do sistema multilateral entre 1950 até meados dos anos de 1970. A Guerra Fria subjugava os interesses da política comercial dos Estados Unidos aos interesses da política externa. Quando setores domésticos politicamente fortes se sentiram ameaçados, soluções foram oferecidas, mesmo que contrariassem as regras do sistema (Acordo Geral de Tarifas e Comércio, GATT), como foi a exclusão do setor agrícola das negociações (Pereira, 2018).

As regras coletivas atendiam aos interesses dos Estados Unidos e dos seus principais parceiros comerciais. Ao concentrar as negociações na redução das tarifas de importação de bens industriais, favorecia a internacionalização das empresas estadunidenses e europeias, fortalecendo o comércio intra-indústria, eixo do dinamismo do comércio nesse período.

Ao mesmo tempo, Estados Unidos e europeus aceitavam um grau de flexibilidade maior do que as regras do GATT permitiam para consolidar o apoio político dos seus aliados menos desenvolvidos no contexto da Guerra Fria. Um exemplo era a política de substituição de importações dos países latinos que feria a regra da proibição de restrições quantitativas. Da mesma forma, o Japão não era questionado em relação ao desenho das suas políticas industriais.

## A segunda onda de globalização: mudanças tecnológicas, as cadeias globais de valor e demandas por harmonizações de regras

Esse quadro começou a mudar no final dos anos de 1970 com a ascensão do Japão no comércio mundial e dos novos países industrializados. Esse período coincidiu com a valorização do dólar, levando a um aumento do déficit comercial e à adoção de várias medidas protecionistas direcionadas, em especial, para o Japão<sup>1</sup>. Os Estados Unidos passam a enfatizar o tema da reciprocidade nas relações comerciais e do “*level playing field*” – um campo de regras de concorrência leal.

O quadro acima descrito coincide com o início, nos anos 1980, da segunda grande onda de globalização (Irwin, 2020 e Janeway, 2020). A primeira correspondeu ao período de 1870 a 1914 e está associada às mudanças trazidas pelas novas tecnologias que reduziram os custos de transportes (máquinas a vapor) e a comunicação (telégrafo), o que facilitou a mobilidade do capital e das pessoas.

Como na primeira onda da globalização, a segunda foi impulsionada pelas novas tecnologias na área de informação e comunicações que também reduziram os custos de transporte e comunicações. No entanto, trouxe uma mudança na lógica de internacionalização das empresas. Antes essa se pautava, principalmente, pela instalação de subsidiárias que buscavam aproveitar vantagens locais em termos de fontes de matérias primas, tamanho de mercados e custos de produção. A internacionalização era de firmas por setor. Na segunda onda se internacionalizam as cadeias de produção e serviços, ou seja, o valor adicionado ao longo de toda a cadeia de produção desde a etapa de pesquisa e desenvolvimento e *design*, passando pela produção até a distribuição e *marketing*.

Na segunda onda, portanto, a fragmentação das cadeias produtivas engloba as etapas da manufatura e dos serviços. Para Baldwin (2006), a internacionalização das tarefas passou a ser a ca-

1. Esse foi um período de tensão comercial entre o Brasil e os Estados Unidos. O Brasil liderou a lista dos países investigados pelo uso de subsídios nas exportações, que eram considerados desleais pelo Estados Unidos.

racterística dessa nova globalização. Diferente da primeira onda, o movimento das pessoas é mais limitado, mas é substituído pelo *outsourcing* e o comércio transfronteiriço de serviços profissionais, desde o *telemarketing* até tarefas de maior valor adicionado, como a telemedicina.

A redução dos custos de transação no comércio internacional requer negociações distintas do período de “ouro” do GATT. Não se trata apenas de redução da proteção dos mercados domésticos via tarifas e restrições quantitativas. O avanço da globalização requer convergência/harmonização de regras em todas as etapas das cadeias globais de valor. O objetivo é negociar as regras dos Sistemas Nacionais de Economia Política.

Como o sistema multilateral respondeu à segunda onda de globalização? A Rodada Uruguai lançada em 1986 alargou o escopo das áreas negociadas passando a incorporar os temas de investimentos, serviços e propriedade intelectual, que tinham efeitos diretos sobre os custos de transação da globalização, através de negociações que visavam convergência e harmonização de marcos regulatórios.<sup>2</sup>

As negociações da Rodada Uruguai coincidem com a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e a adoção de programas de liberalização comercial, financeira e privatizações em vários países em desenvolvimento, como ocorreu na América Latina. Houve avanços das negociações nos temas regulatórios e foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), que foi saudada como sinal do fortalecimento do multilateralismo.

No entanto, os anos de 1990 já sinalizavam as limitações do sistema Bretton Woods para tratar das novas tendências do comércio mundial. Na Rodada Uruguai, a proposta de liberalização do comércio de serviços pautada na cláusula de nação mais favorecida (CNMF) mostrou ser inviável (ver Box sobre os pilares do sistema multilateral). Os Estados Unidos fogem da sua tradição de privilegiarem acordos multilaterais e passam a perseguir seus interesses através de acordos bilaterais e/ou regionais. Bhagwati (2008) considera que a procura por esses acordos bilaterais expressam o entendimento dos Estados Unidos que as negociações multilaterais não atendiam seus interesses nacionais, em especial nas áreas de propriedade intelectual, serviços e investimentos. Para o autor, essa tendência iria criar obstáculos para a sobrevivência do sistema multilateral. Outra interpretação é que esses acordos seriam multilateralizados em algum momento. Nesse caso, a hipótese é que os Estados Unidos conseguiriam impor os seus padrões.

Na União Europeia, a criação do mercado comum e depois da moeda única, indicava que seus países membros buscavam a construção de padrões regulatórios que iam além do sistema multilateral.

---

2. A inclusão da área agrícola era o atrativo para a adesão dos países exportadores agrícolas em desenvolvimento, em especial, aqueles com estruturas produtivas pouco diversificadas.



## Pilares do sistema multilateral de comércio

**Pilar Negociador.** Engloba o princípio da CNMF e o processo de decisão via consenso. No entanto, o histórico do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) mostrou que a multilateralização dos benefícios das negociações sem exigência de reciprocidade levou a comportamento de *free riders*. Exigir reciprocidade em negociações tarifárias é relativamente simples, mas não é simples quando se trata de marcos regulatórios. Nesse caso, abrem-se exceções pautadas num sistema, também pouco preciso, de graduação dos países, como é ilustrado pelo caso da China. Em adição, a tomada de decisão por consenso fica mais difícil com o aumento do número de participantes. É preciso enfrentar o tema da permissão de exceções e prazos de transição para o grupo heterogêneo que constitui os países em desenvolvimento.

**Pilar do Sistema de Solução de Controvérsias.** O novo desenho do Sistema de Solução de Controvérsias é considerado uma das principais contribuições das negociações da Rodada Uruguai. Deu a possibilidade para que disputas entre países com elevado grau de assimetria em termos de poder econômico e participação no comércio mundial resolvessem as suas divergências, tendo como base as regras da OMC. O Brasil é um ativo participante do Sistema e ganhou disputas importantes, como o caso dos subsídios ao algodão. No entanto, o Sistema não tem por objetivo criar jurisprudência. Nesse caso, é preciso que continue o diálogo para a revisão do Sistema para que esse cumpra a sua tarefa.

**Pilar do Monitoramento.** A OMC não tem função de polícia, mas deve assessorar seus membros com a divulgação de informes sobre as práticas em relação aos temas contemplados pela instituição. O *Trade Policy Mechanism Review* cumpre esse papel. É preciso, porém, que os países membros sejam ativos na notificação de medidas que adotem. Transparência e monitoramento auxiliam para a criação de um cenário estável no comércio mundial.

### A crise do sistema: a conciliação dos sistemas de economia política nacionais e a questão China

Os compromissos exigidos pelas regras da Rodada Uruguai foram entendidos como cerceadores do grau de liberdade das economias nacionais na escolha de estratégias para o seu desenvolvimento. Um exemplo era o acordo sobre direitos de propriedade intelectual, considerado insatisfatório pelos Estados Unidos e um obstáculo para o desenvolvimento de inovações/adaptações tecnológicas por países em desenvolvimento.<sup>3</sup> Além disso, o esperado elevado crescimento que seria derivado da adoção das políticas de liberalização não ocorreu em muitos países em desenvolvimento, em especial na América Latina (Pereira, 2018 b).

Em 2001 foi lançada a Rodada Doha, identificada como a rodada para o “Comércio e Desenvolvimento”. Dificuldades para fechar uma negociação agrícola paralisaram a Rodada em 2003, e desde então, foi reduzido o escopo das negociações e o principal acordo foi fechado em 2013, sobre facilitação do comércio.

O tema do multilateralismo engloba diversas perspectivas. Uma explora os obstáculos das negociações na OMC (ver Box sobre os pilares das negociações) e outras partem de uma análise das mudanças na distribuição de poder no cenário político e econômico global, e das transformações na esfera produtiva e financeira associadas às transformações tecnológicas. Nesse último caso, sobressaem as seguintes questões.

A primeira se refere à ascensão da China no comércio e na economia global. Parte-se da premis-

3. Um exemplo foi a demanda liderada pelo Brasil para quebra de patentes e o uso de licença compulsória para a produção de medicamentos necessários para o tratamento de doentes brasileiros de HIV/AIDS, em 2001. O Brasil conseguiu que os Estados Unidos aceitassem a inclusão dessa exceção no acordo sobre propriedade intelectual da OMC.

sa que um dos principais focos de tensão, embora não o único, seja o objetivo dos Estados Unidos de manter o seu papel como principal articulador das regras do comércio. Esse objetivo se insere dentro da perspectiva da hegemonia de manter o controle dos instrumentos que garantam a sua posição (Jaguaribe, 2020). A hegemonia controla os instrumentos e define os graus de flexibilidade que o sistema admite.

Paralelos com passado não ajudam na análise. Na Guerra Fria, o principal opositor não operava no mesmo espaço econômico, a luta era no campo de segurança. Nos anos de 1980, quando a ascensão do Japão foi percebida como uma ameaça, a dependência do país em relação ao mercado estadunidense e a ascendência dos Estados Unidos sobre o país, legado da II Grande Guerra, limitaram a margem de manobra das respostas japonesas em relação às medidas protecionistas que prejudicavam suas exportações. Além disso, no início dos anos de 1990, o risco japonês para a liderança comercial dos Estados Unidos esvaneceu com a crise econômica no país. O Japão era um concorrente comercial, mas não comparável à China, como mostra o gráfico das participações dos países nas exportações mundiais.

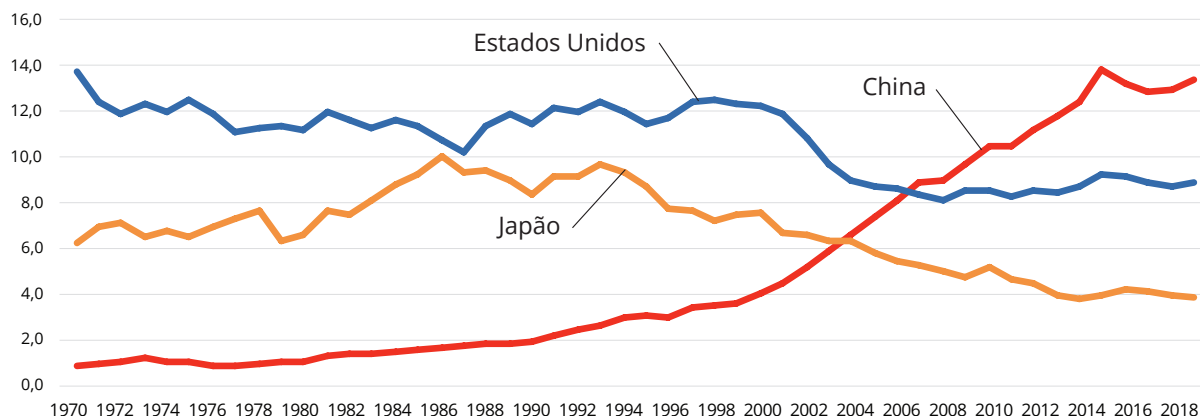
A China entra para OMC em 2001 e, em 2009, se torna o principal exportador mundial. A interdependência entre a China e os Estados Unidos cresce ao longo das duas últimas décadas e as empresas estadunidenses escolhem prioritariamente a China como o chão de fábrica das manufaturas de alta tecnologia. Ao mesmo tempo,

os déficits crescentes no comércio bilateral entre os Estados Unidos e a China, a proliferação de investigações sobre práticas desleais praticadas pela China, o questionamento da observância da China em relação ao acordo de direitos de propriedade intelectual, entre outros temas, levam a China a ser priorizada como alvo de questionamento de suas práticas comerciais por diferentes setores dos Estados Unidos.

Após a crise de 2008, com a reorientação do modelo chinês para o mercado interno e, principalmente, a internacionalização das empresas chinesas e as metas de desenvolvimento tecnológico, a China passa a ser entendida como uma ameaça econômica, comercial e de segurança, para os Estados Unidos. Essa questão foi exacerbada no governo Trump, mas há uma relativa convergência de interpretações de que essa proposição não é uma questão meramente partidária (Pereira, 2018). A diferença reside nas estratégias de contenção da China.

Obama procurou através da proposta da Parceria Transpacífica negociar padrões regulatórios para o comércio entre os principais países asiáticos.<sup>4</sup> Além disso, ao propor a Parceria Transatlântica entre os Estados Unidos e a União Europeia sinalizava que os marcos regulatórios seriam moldados fora do sistema multilateral. A China para continuar no jogo do comércio global teria que se adaptar. Trump optou pela estratégia de confronto. Especialistas em China argumentam que o país não procura posições hegemônicas, mas não acata mudanças no seu sistema nacional de

### Participação (%) nas exportações mundiais



Fonte: www.wto.org

4. A Parceria Transpacífica englobava Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã. Em 2017, os Estados Unidos se retiraram, mas outros países fecharam as negociações em 2018.



política econômica que prejudique seus objetivos de consolidação das suas cadeias produtivas domésticas, avanços tecnológicos e melhorias para a sua população (Menezes, 2020).

É um embate que se resume ao conflito entre os Estados Unidos e a China? Não. O comércio não é neutro e traz efeitos distributivos nas economias nacionais. As vantagens comparativas não são estáticas e os países criam suas vantagens a partir de suas estratégias de desenvolvimento. Não há uma fórmula única que assegure uma trajetória de crescimento econômico. Que graus de liberdade são compatíveis com regras multilaterais/regionais/bilaterais em um cenário de crescente interdependência do comércio e que ao mesmo tempo preservem espaço para as políticas nacionais?

A segunda questão relativa à crise do multilateralismo privilegia a análise das mudanças na configuração do sistema de comércio, esfera produtiva e tecnológica, e não exclui as considerações da primeira questão. A presença da China exacerba as questões, mas muitas existem independente desse país.

As dificuldades de negociar temas regulatórios refletem valores culturais e opções da sociedade. Lamy (2015) chama atenção que na nova globalização saem os obstáculos ao comércio de fronteira e entram questões como padrões, certificação, conformidade, direitos de propriedade intelectual, segurança jurídica, políticas de competição. A questão não é eliminar o obstáculo, mas negociar regras de convergência, harmonização e reconhecimento mútuo.

No novo regime, os Estados das economias líderes querem defender seus marcos regulatórios e globalizar seus padrões. Ao mesmo tempo, os atores privados saem na frente e negociam padrões fora do sistema.

Nesse cenário, onde temas regulatórios abarcam normas e padrões tecnológicos, ambientais e direitos do trabalho, os conflitos crescem. Um exemplo foi o fracasso de um acordo multilateral de investimentos nos anos de 1990, que iria além das regras da OMC, entre economias ocidentais de mercado, em especial os Estados Unidos e a União Europeia.

No momento, o conflito liderado pelos Estados Unidos em relação à China em temas associados à opções tecnológicas (o caso do 5G) e uso de

aplicativos da economia digital se dá numa arena fora do campo multilateral de comércio, embora impactem na distribuição dos fluxos de comércio e serviços globais diretamente. Além disso, a proposta do acordo dos Estados Unidos com a China, em janeiro de 2020, era pautada na distribuição de cotas e imposição de metas a serem preenchidas pelos importadores chineses de produtos estadunidenses. No lugar dos acordos voluntários de restrição às exportações dos anos de 1980, os Estados Unidos impõem acordos voluntários de importações.

Rodrik (2011) considera que a crise de 2008 colocou em xeque a globalização financeira e que o tema da globalização do comércio já estava na agenda internacional desde os anos de 1990. A diferença é que a crise financeira se dá de forma abrupta, enquanto a do comércio seria paulatina. Para o autor, a governança global identificada como a plena globalização exige a renúncia dos interesses nacionais. Manter um grau de autonomia das políticas nacionais que refletem os interesses dos setores da sociedade exige aceitar limites para a globalização. Esse seria o conflito que ao longo dos anos se acirrou e foi intensificado com a ascensão da China, Índia e de outros países asiáticos em desenvolvimento.

A pandemia do COVID-19 trouxe à tona de forma abrupta o debate sobre a globalização expresso na interdependência das cadeias globais e regionais de valor. O tema da dissociação (*decoupling*) das cadeias, em especial, na relação entre os Estados Unidos e a China ganha prioridade. Antes disso, vale lembrar que o projeto *Manufacturing 2025*, lançado pelo governo chinês em 2015, tinha como um dos seus eixos a elevação do conteúdo nacional das cadeias produtivas domésticas, além de objetivos relativos a inovações tecnológicas.

Uma total dissociação da interdependência dos fluxos de comércio nas trocas ao longo das cadeias de produção é pouco provável, no curto ou médio prazo. Há impactos nos custos de produção e exige mudanças nas preferências dos consumidores. Pode ser esperado, porém, o estímulo à políticas para a diversificação de origem das importações e adensamento das cadeias nacionais em setores que passaram a ser considerados estratégicos como o da saúde pública. Essa resposta depende, porém, das condições econômicas e estratégias políticas específicas de cada país. E volta-se ao tema da compatibilidade dos sistemas nacionais de economia política.

## Os possíveis cenários?

Num mundo caracterizado por incertezas quanto ao possível desenho da nova ordem internacional, dos impactos das transformações trazidas pelas novas tecnologias da era digital, pelos riscos ambientais para a sustentabilidade da economia global, do temor de novas pandemias e dos rumos das políticas públicas que assegurem a inclusão e a proteção social das populações marginalizadas da sociedade, é um exercício de especulação propor cenários relativos ao tema da governança global do comércio. Nesse sentido, o objetivo não é o de construir “cenários ótimos” e nem o de associar probabilidades aos cenários propostos. A ideia é apenas, a partir das considerações antes realizadas, especular brevemente em relação a alguns dos possíveis rumos no sistema de governança global do comércio.

### Convivência multilateral de acordos regionais, plurilaterais e setoriais

Os acordos regionais convivem com o sistema multilateral, embora um dos objetivos da Rodada Doha era o de disciplinar esses acordos, que embutem através da definição de regras de origem e outras medidas, um aumento do grau de protecionismo pelos países membros do acordo.

O formato e o escopo dos acordos regionais variam, mas a convivência com o sistema multilateral supõe algum consenso sobre regras mínimas a serem acordadas no âmbito multilateral. Sob esse prisma, propostas de acordos na OMC de geometria variáveis construídos a partir de negociações plurilaterais, e definição de consenso a partir da aprovação de medidas pela massa crítica (países com participação relevante no tema proposto) são algumas das sugestões (CEBRI, 2020).

Alguns temas, por definição, porém, exigem um mínimo de consenso no campo multilateral para que seja assegurado um cenário estável para o comércio mundial, como regras para investimentos e mudanças no sistema de direitos de propriedade intelectual. Nada impede que se inicie um diálogo entre os membros interessados onde propostas são discutidas e se definam as formas de participação e o grau de flexibilidade a ser concedido para os Estados Nacionais.

O sistema multilateral tem que caminhar e não ficar paralisado com o embate entre a China e os Estados Unidos, que vai além do escopo da OMC e que deve perdurar num horizonte repleto de incertezas. E, aqui, a União Europeia e as principais economias latinas e asiáticas podem liderar esse processo.

### Sistemas fragmentados de marcos regulatórios

A hipótese de um cenário onde convivem de forma isolada acordos comerciais e padrões regulatórios distintos teria efeitos nocivos para o comércio mundial e para países não hegemônicos em suas regiões.

Nesse mundo, a China lideraria o bloco asiático e a proposta do *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) refletiria essa tendência (ver BOX sobre o RCEP). O RCEP é um acordo amplo e trata de temas similares ao que seria o acordo da Parceria Transpacífica e de questões presentes em quase todos os acordos recentes assinados pela União Europeia e os Estados Unidos. Ficam de fora os temas ambientais e dos direitos do trabalho. Adicionalmente a Iniciativa da *Belt and Road* lançada em 2013 pelo governo chinês e que envolve cerca de 70 países da Ásia, África e Europa também pode ser interpretada como um projeto de fortalecimento dos padrões regulatórios chineses na construção de infraestrutura de transportes, energia, comunicações e digital.

Os outros eixos ficariam em tornos dos Estados Unidos e da União Europeia, podendo incorporar esses dois últimos.

Um mundo totalmente fragmentado requer mudanças nas formas de comunicação e das estratégias empresariais. Ganhos de economia de escala seriam revistos e a concentração de renda ao nível global poderia ser acentuada.

Um cenário “menos drástico” seria a fragmentação de marcos regulatórios sobre segmentos específicos, como os aplicativos de *smartphone*.

### **Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)**

As negociações, iniciadas em 2012, incluíam os países da ASEAN (Brunei, Cambodia, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnam) mais a Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul. Atualmente, a Índia optou por não assinar os acordos que fazem parte das últimas negociações. Em julho de 2020, foi realizada de forma virtual a 31ª reunião do RCEP e a proposta seria a de fechar o acordo no final de 2020, porém a pandemia pode atrasar o cronograma.

Os capítulos do acordo abrangem os seguintes temas: comércio de bens; regras de origem; procedimentos alfandegários e facilitação de comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; padrões, regulações técnicas e procedimentos para conformidade de certificações; medidas de comércio (*dumping*, subsídios, salvaguardas); comércio de serviços e anexos sobre serviços financeiros, serviços de telecomunicações e serviços profissionais; movimento de pessoas; investimento; propriedade intelectual; comércio eletrônico; políticas de competição; pequenas e médias empresas; cooperação técnica e econômica; compras governamentais; mecanismo de solução de disputas.

O escopo do acordo é, portanto, similar aos acordos recentes realizados pela União Europeia como o acordo com o Mercosul. No entanto, no RCEP não possui capítulos sobre meio ambiente ou cláusulas de trabalho.

Nesse cenário de fragmentação, o sistema multilateral é descartado, mas, caso não se imagine um cenário de batalha permanente entre as nações hegemônicas, seriam esperados acordos formais e/ou informais em áreas onde o trânsito de pessoas e as externalidades trazidas pela sinergia de trocas de informações e especializações são necessárias.

### **Global Commons no sistema multilateral de comércio**

Para Rodrik (2020), a pandemia deve favorecer a mudança de um sistema internacional que privilegiava o “fundamentalismo dos princípios de eficiência dos mercados” para um sistema que reforça o papel do Estado na promoção dos interesses nacionais. No entanto, esse papel do Estado não deve ser confundido com o mero intervencionismo estatal nos mercados, mas com políticas que privilegiem a economia verde, bons empregos e assegure a melhora na distribuição de renda.

Nesse cenário, o sistema multilateral iria assegurar que restrições temporárias associadas ao combate à pandemia fossem eliminadas e disciplinaria o escopo de “novas áreas de segurança estratégicas”. Além disso, teria que entrar no debate sobre a distribuição para todos os países, sem cobrança de direitos patentários, quando descoberta a vacina contra o COVID-19. Como serão remunerados os laboratórios privados é uma questão a ser negociada.

É um cenário otimista e pressupõe um esforço comum dos Estados para enfrentarem os desafios que já existiam e que a pandemia trouxe para o centro dos rumos da economia mundial. No entanto, ainda não está claro que a multipolaridade na distribuição do poder econômico consiga se traduzir em um conjunto de regras multilaterais que acomodem os interesses nacionais de todos os países.

## Consideração final

O sistema multilateral de comércio não tem conseguido responder às demandas associadas às mudanças na distribuição do poder e às transformações na esfera produtiva. Pode ser uma questão de procedimentos na forma de negociação, impossibilidade de conciliar políticas nacionais de desenvolvimento pautadas em quadros regulatórios distintos, entre outras.

O sistema herdado de Bretton Woods conviveu com a heterogeneidade quando a nação hegemônica concedeu graus de flexibilidade aos seus pares, pois não contestavam a posição dos Estados Unidos na liderança comercial associada à da liderança tecnológica. No século XXI, conceder flexibilidade de regras é entendido como abrir espaço para o crescimento de concorrentes.

Nesse contexto, a busca por soluções/propostas que atenuem a escalada de conflitos no comércio mundial deve fazer parte da nova agenda multilateral, e onde o Brasil deve se inserir. Iniciativas para a constituição de mecanismos temporários para não inviabilizar totalmente o Comitê de Apelação da OMC pela União Europeia são um exemplo e foram endossadas pelo Brasil.

Não sabemos qual será o formato do novo sistema multilateral, mas se o tema da flexibilização e dos *global commons* prevalecerem, é essencial que o Brasil pense suas estratégias comerciais e tecnológicas para participar dessa nova construção.

Ademais, o país deve compartilhar das novas diretrizes de atração dos investimentos, como a questão ambiental, para que possa aproveitar e criar oportunidades de estratégias de diversificação das fontes de suprimento das cadeias produtivas. A expansão das cadeias globais que já estava arrefecendo antes da pandemia deve, crescentemente, ser substituída pelas cadeias regionais.

## Referências bibliográficas

Bhagwati, Jagdish (2008). *Termites in the Trading System: how preferential agreements undermine free trade*. Oxford University Press, NY.

Baldwin, Richard (2006). *Globalization: the great unbundling (s)*. <https://pdfs.semanticscholar.org/ac4f/a1e76d01d9f7c9f991b352abdb60d2a15e4f.pdf>.

CEBRI (2020). Webinar: *Crise e Governança da Economia Global*. 29 de maio. <https://www.youtube.com/watch?v=glXSXe69z9k>.

Fonseca, Gelson Jr (2008). *O Interesse e a Regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra.

Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Princeton University Press.

Irwin, Douglas A. (2020). *The Pandemic Adds Momentum to the Deglobalization Trend*. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend>.

Jaguaribe, Anna (2020). *COVID-19, Antes e Depois: algumas reflexões*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Fundação Konrad Adenauer. Disponível em [www.cebri.org](http://www.cebri.org).

Janeway, William H. (2020). *The Retreat from Globalization*. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/faces-of-economic-deglobalization-by-william-h-janeway-2020-06>.

Lamy, Pascal (2015). *The New World of Trade*. Jam Tumlir Essays. <https://ecipe.org/events/jan-tumlir-lecture-new-shape-world-trade-entail-global-trade-policy>.

Menezes, Evandro C. (2020). *De Qual China Está se Tratando?* Publicado no Caderno Eu & do Jornal Valor Econômico. 31 de julho.

Pereira, Lia Valls (2018). *Protecionismo nos Estados Unidos: uma comparação dos anos de 1980 e o governo Trump*. Anais do 4º Seminário de Relações Internacionais, Foz do Iguaçu. <https://seminário2018.abri.org.br>.

Pereira, Lia Valls (2018). *Abertura Comercial e Produtividade*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 134, jan-março.

Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox: democracy and the future of the world economy*. Oxford University Press.

Rodrik, Dani (2020). *Making the Best of a Post Pandemic World*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-trends-shaping-post-pandemic-global-economy-by-dani-rodrik-2020-05>.

## Sobre o CEBRI

---



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há mais de vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR  
DIALOGAR  
DISSEMINAR  
INFLUENCIAR

### **#2 Think tank da América do Sul e Central**

*University of Pennsylvania's Think Tanks and Civil Societies Program 2019 Global Go To Think Tank Index Report*



## Diretoria e Conselhos

Presidente  
José Pio Borges

Presidente de Honra  
Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes  
Jorge Marques de Toledo Camargo  
José Alfredo Graça Lima  
Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos  
Daniel Klabin  
José Botafogo Gonçalves  
Luiz Augusto de Castro Neves  
Rafael Benke

Conselheiros Eméritos  
Celso Lafer  
Luiz Felipe de Seixas Corrêa  
Luiz Fernando Furlan  
Marcos Azambuja  
Pedro Malan  
Roberto Teixeira da Costa  
Rubens Ricupero

Diretora-Presidente  
Julia Dias Leite

Conselho Curador

André Clark  
Anna Jaguaribe  
Armando Mariante  
Armínio Fraga  
Carlos Mariani Bittencourt  
Claudio Frischtak  
Demétrio Magnoli  
Edmar Bacha  
Gelson Fonseca Jr.  
Henrique Rzezinski  
Ilona Szabó  
Joaquim Falcão  
José Aldo Rebelo  
José Luiz Alquéres  
Luiz Ildefonso Simões Lopes  
Marcelo de Paiva Abreu  
Marcos Galvão  
Maria do Carmo (Kati) Nabuco  
de Almeida Braga  
Paulo Hartung  
Renato Galvão Flôres Jr.  
Roberto Abdenur  
Roberto Jaguaribe  
Ronaldo Veirano  
Sergio Amaral  
Vitor Hallack  
Winston Fritsch

Conselho Consultivo  
Internacional

Albert Fishlow  
Alfredo Valladão  
Andrew Hurrell  
Antonio Patriota  
Felix Peña  
Flávio Damico  
Julia Sweig  
Kenneth Maxwell  
Leslie Bethell  
Marcos Caramuru  
Marcos Jank  
Monica de Bolle  
Sebastião Salgado

## Senior Fellows

Adriano Proença  
Ana Célia Castro  
Ana Paula Tostes  
André Soares  
Benoni Belli  
Clarissa Lins  
Daniela Lerda  
Denise Nogueira Gregory  
Diego Bonomo  
Evangelina Seiler  
Fabrício Sardelli Panzini  
Fernanda Guardado  
Fernanda Magnotta  
Hussein Kalout  
Izabella Teixeira  
Larissa Wachholz  
Leandro Rothmuller  
Lia Valls  
Mário Ripper  
Matias Spektor  
Miguel Correa do Lago  
Monica Herz  
Patrícia Campos Mello  
Paulo Sergio Melo de Carvalho  
Pedro da Motta Veiga  
Philip Yang  
Ricardo Sennes  
Rogerio Studart  
Sandra Rios  
Tatiana Rosito  
Vera Thorstensen  
Victor do Prado

## Associados

---

ABIQUIM	Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira	Light
Aegea	Dynamo	Mattos Filho Advogados
Aeróleo Táxi Aéreo	EDP	Museu do Amanhã
BAMIN	Eletronbras	Michelin
Banco Bocom BBM	Energisa	Neoenergia
BASF	ENEVA	Oktri Empreendimentos
BDMG	ENGIE Brasil	Paper Excellence
BMA Advogados	Equinor	Petrobras
BNDES	ExxonMobil	Pinheiro Neto Advogados
BRF	FCC S.A.	Prumo Logística
Brookfield Brasil	Grupo Lorentzen	Repsol Sinopec
Bunker One	Grupo Ultra	Sanofi
Captalys Investimentos	Huawei	Santander
CCCC/Concremat	IBÁ	Shell
Comerc Energia	IBRAM	Siemens
Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro	Icatu Seguros	Souza Cruz
Consulado Geral da Irlanda em São Paulo	InvestHK	SPIC Brasil
Consulado Geral do México no Rio de Janeiro	Ipanema Investimentos	State Grid
Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro	Itaú Unibanco	Tecnoil
CTG Brasil	JETRO	Total E&P do Brasil
	Klabn	Vale
	Lazard	Veirano Advogados
		Vinci Partners

## Equipe CEBRI

---

Diretora-Presidente  
Julia Dias Leite

Diretora Relações  
Institucionais e Comunicação  
Carla Duarte

Diretora de Projetos  
Luciana Gama Muniz

### PROJETOS

Gerente de Projetos  
Lara Azevedo

Consultora  
Cintia Hoskinson

Estagiário voluntário  
Gabriel Rezende

### RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL E EVENTOS

Gerente de Relações  
Institucionais e Eventos  
Barbara Brant

Consultores  
Caio Vidal  
Nana Villa Verde

Estagiário  
Lucas Bilheiro

### COMUNICAÇÃO

Consultora  
Gabriella Cavalcanti

Estagiário  
Henrique Vidal

### ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Coordenadora  
Administrativa-Financeira  
Fernanda Sancier

Assistente  
Kelly C. Lima

Política Internacional **Reorientação do Multilateralismo**

---



**Centro Brasileiro de Relações Internacionais**

Rua Marquês de São Vicente, 336 Gávea  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

[cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

[www.cebri.org](http://www.cebri.org)



**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)**

Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

[zentrale@kas.de](mailto:zentrale@kas.de)

[www.kas.de](http://www.kas.de)