

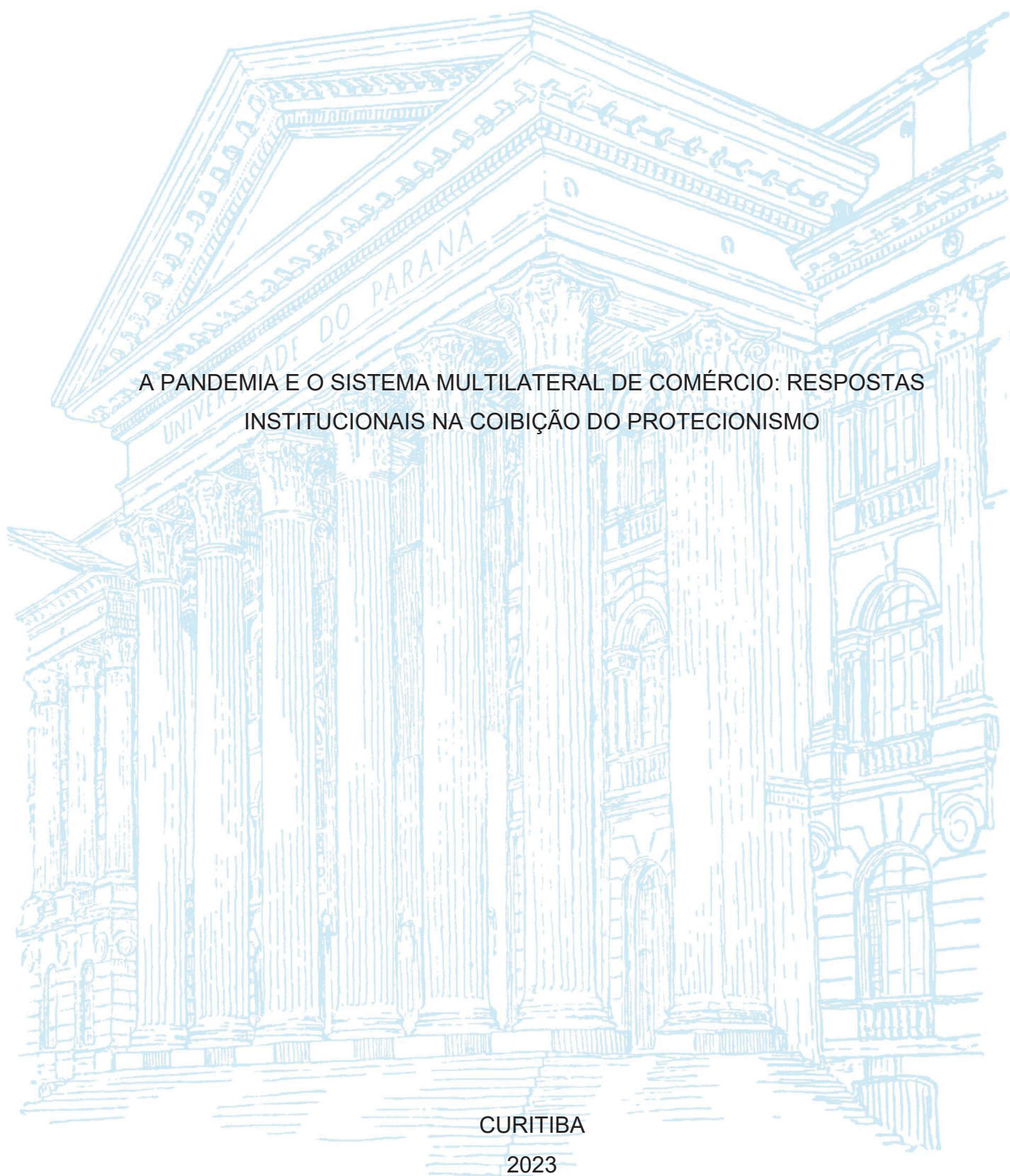
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FELIPE MORELLI RODRIGUES DE SOUZA

A PANDEMIA E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: RESPOSTAS
INSTITUCIONAIS NA COIBIÇÃO DO PROTECIONISMO

CURITIBA

2023



FELIPE MORELLI RODRIGUES DE SOUZA

A PANDEMIA E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: RESPOSTAS
INSTITUCIONAIS NA COIBIÇÃO DO PROTECIONISMO

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Análise de Conjuntura Econômica, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Análise de Conjuntura Econômica.

Orientador: Prof. Maurício Bittencourt.

CURITIBA

2023

RESUMO

A pandemia da COVID-19 representou um dos maiores desafios econômicos e sociais contemporâneos. Diante de pressões excepcionais, os Estados são levados a comportamentos protecionistas que reduzem o bem-estar como um todo. O papel das instituições do sistema multilateral de comércio é o de coibir ações protecionistas injustificadas ou nocivas para o comércio internacional. O objetivo do presente trabalho é investigar o que foi feito por essas instituições no sentido de constranger ações protecionistas, valendo-se de um arcabouço teórico que enfatiza o papel político de organismos e de foros internacionais para impedir atitudes restritivas de comércio internacional. Ademais, serão apresentados dados que corroboram a validade das respostas institucionais e rápida retomada de fluxos comerciais e atividade econômica. Ao longo dessa crise, verificou-se que as instituições pesquisadas responderam de formas diversas, variando desde a criação de canais unificados de listagem e transparência das restrições adotadas (OMC), até declarações políticas (G20) e estudos corroborando a necessidade de manutenção de canais abertos de comércio para a promoção da renda global (FMI). No geral, as respostas institucionais funcionaram como fatores de desestímulo ao protecionismo e de promoção da resiliência do comércio internacional. Dentre os foros analisados estão a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Grupo dos Vinte (G20), os órgãos da estrutura das Nações Unidas (ITC, UNCTAD, OIT), as Instituições de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial) e foros políticos como a OCDE. A metodologia usada ao longo do trabalho consistiu em revisar relatórios e declarações políticas oficiais dos foros e organismos internacionais, além de investigar dados acerca da evolução do montante comercializado no contexto da pandemia.

Palavras-chave: Pandemia. Protecionismo. Comércio internacional. OMC. ONU. G20.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic represented one of the greatest contemporary economic and social challenges. Faced with exceptional pressures, countries are led to protectionist behaviors that reduce overall well-being. The role of institutions within the multilateral trading system is to restrain unjustified or harmful protectionist actions in international trade. The objective of this study is to investigate what these institutions have done to constrain protectionist measures, relying on a theoretical framework that emphasizes the political role of international organizations and fora in preventing restrictive attitudes towards international trade. Additionally, data will be presented to support the validity of institutional responses and the swift resumption of trade flows and economic activity. Throughout this crisis, it was observed that the researched institutions responded in various ways, ranging from creating unified channels for listing and transparency of adopted restrictions (WTO) to political declarations (G20) and studies supporting the need for keeping trade channels open to promote global income (IMF). Overall, the institutional responses served as discouraging factors for protectionism and promoted the resilience of international trade. Among the analyzed fora are the World Trade Organization (WTO), the Group of Twenty (G20), United Nations bodies (ITC, UNCTAD, ILO), Bretton Woods institutions (IMF, World Bank), and political fora such as OECD. The methodology applied throughout the work consisted in revising reports and official political declarations by fora and international bodies, in addition to investigating data on the evolution of trade during the peak of the Pandemic.

Keywords: Pandemic. Protectionism. Trade. WTO. UN. G20.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – VOLUME DE COMÉRCIO DE BENS E CRESCIMENTO DO PIB (MUNDO), 2015-2024	19
FIGURA 2 – EXPORTAÇÕES FOB, ECONOMIAS (US\$, MILHÕES)	20
FIGURA 3 – IMPORTAÇÕES CIF, ECONOMIAS (US\$, MILHÕES)	21
FIGURA 4 – TENDÊNCIAS DE COMÉRCIO POR REGIÃO (2020; 2021) (REFERÊNCIA: 2019).....	22
FIGURA 5 – EXPORTAÇÕES DE BENS (VALOR), (TRILHÕES US\$).	23
FIGURA 6 – COMÉRCIO MUNDIAL (VALOR), 2000-2021 (BILHÕES US\$).....	24
FIGURA 7 – TAXA DE CRESCIMENTO DO COMÉRCIO (IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO) (% , ANO).....	25
FIGURA 8 – COMÉRCIO COMO % DO PIB (MUNDO), 2005-2021	26
FIGURA 9 – EXPORTAÇÕES COMO % PIB (MUNDO), 2000-2021	27
FIGURA 10 – VARIAÇÃO ANUAL(%), COMÉRCIO DE BENS (MUNDO), 2020.....	28
FIGURA 11 – EXPORTAÇÕES AGRO, BRASIL (US\$, BILHÕES), 2019-2023.....	31
FIGURA 12 – EXPORTAÇÕES, GRUPOS DE PRODUTOS (MILHÕES, US\$).....	32
FIGURA 13 – DIAGRAMA DE RESPOSTAS MULTILATERAIS	50

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A PANDEMIA – EFEITOS INICIAIS	14
3 INDICADORES DE COMÉRCIO INTERNACIONAL	18
3.1 EFEITOS GERAIS	18
3.2 DIFERENCIAÇÃO DOS EFEITOS COMERCIAIS	27
3.3 CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS APRESENTADOS.....	32
4 AS RESPOSTAS	34
4.1 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....	35
4.2 GRUPO DOS 20	40
4.3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	44
4.4 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E BANCO MUNDIAL.....	46
4.5 OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	48
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19, desencadeada pela difusão do vírus SARS-CoV-2, provocou grandes impactos mundo afora desde sua emergência, no final de 2019. Dentre eles, observaram-se pressões acentuadas sobre as cadeias globais de valor (WORLD BANK, 2023a), o que afetou diretamente o sistema multilateral de comércio, a atividade econômica e a capacidade de geração de renda das economias (WTO; IMF, 2020). Essas pressões se refletiram em medidas restritivas de comércio, que assumiram formas diversas: imposição de tarifas, decretação de critérios fitossanitários, bloqueio de importação ou exportação de determinados países ou certos produtos.

Essas medidas, por sua vez, se somam a uma tendência mais ampla de mudanças estruturais no regime internacional de comércio¹. Desde meados da década de 2010, as críticas ao livre comércio provocaram uma onda antiglobalização que se observaram nas críticas à União Europeia (UE) (eurosceticismo), na eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos (EUA) e na vitória do BREXIT no Reino Unido. Nos anos seguintes, outros eventos se somaram à acentuação da pressão às cadeias produtivas, como a guerra comercial entre EUA e China e o aumento de desentendimentos entre EUA e países europeus (na gestão do presidente republicano Donald Trump). A crise sanitária, que eclode no fim daquela década, força os limites das cadeias de produção e testa a resiliência do sistema multilateral de comércio.

Esse sistema multilateral está centrado na Organização Mundial de Comércio (OMC) e em outros foros e organizações que determinam códigos de conduta e comportamentos dos agentes internacionais. Aqui, se busca uma visão ampliada de instituições internacionais, em que se consideram desde organizações governamentais como foros políticos de composição flexível.

O objetivo da pesquisa é analisar a resposta desses organismos à pandemia. Entende-se que a institucionalidade do sistema multilateral de comércio tem a função de promover o bem-estar das populações concernidas por meio da

¹ Mais presente na literatura de relações internacionais, o conceito de regime internacional consiste em um “conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, todos eles implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem” (KRASNER, 1982, p. 185-205).

manutenção de fluxos comerciais e de previsibilidade. Por atuarem em uma lógica de dependência em relação a Estados, essas instituições se veem limitadas no que concerne à imposição de sanções para estimular o comportamento de Estados. Contudo, acredita-se que as declarações políticas, as manifestações e convergências em torno de valores e ações mutuamente benéficas são elementos com poder de constranger a atitude de atores internacionais. Nesse sentido, a proposição inicial que motivou a pesquisa é identificação se (e em que medida) os principais agentes institucionais agiram para limitar ações protecionistas por parte dos Estados durante a pandemia.

Ao se buscar avaliar as respostas das instituições do sistema multilateral de comércio, mede-se a validade e a legitimidade dessas instituições especialmente em situações de pressão excepcional, como o foi no caso da pandemia. Entende-se que o sistema multilateral funciona para coibir ações unilaterais nocivas ao bem-estar agregado. Ao investigar as respostas institucionais, singularizando quais foram e de qual forma atuaram sobre os fluxos comerciais, busca-se reafirmar se essas instituições cumpriram com seu papel na coibição de medidas distorcivas de comércio.

O contexto atual é peculiar para o comércio internacional, e a análise das respostas à crise sanitária busca jogar luz aos desafios vividos pelo regime internacional de comércio. A mudança climática vem impondo obstáculos crescentes às cadeias globais de valor, ampliando movimentos disruptivos em cadeias globais de valor (OECD, 2020a, p. 3-4) e aumentando custos em função de eventos climáticos extremos, que acrescem a incerteza e os custos de comércio (WTO, 2023a). Desde fevereiro de 2022, a guerra na Ucrânia vem agregando mais pressões às cadeias globais de valor, com o aumento de preços de *commodities* energéticas e de produtos voltados para a produção agrícola (desde insumos, como fertilizantes, até produtos agrícolas propriamente ditos). Essas crises reafirmam a importância de mecanismos voltados para a perenização dos fluxos comerciais, garantindo maior estabilidade de preços e macroeconômica mundo afora.

Em um contexto de questionamento dos benefícios do comércio internacional, acentuam-se as ameaças à insegurança alimentar, à vulnerabilidade social e à desigualdade de renda a nível global. Um sistema internacional menos conectado e menos integrado provoca cadeias produtivas fragmentadas e,

consequentemente, preços mais altos, o que onera particularmente agentes econômicos na base da pirâmide social (ESPITIA; ROCHA; RUTA, 2020).

Conjunturalmente, esse aumento de preços ligado à menor integração de mercados vem provocando altas de juros (políticas monetárias contracionistas) e, consequentemente, maior pressão fiscal com despesas nominais, menor incentivo à atividade econômica e maior pressão financeira sobre bancos, especialmente após a quebra do *Silicon Valley Bank*². Atualmente, fala-se em uma desglobalização e em movimentos de *near-shoring* e *friendshoring*, mais relacionados às pressões geopolíticas entre o Ocidente e Rússia³ e China⁴, o que reforça temores de uma fragilização ainda maior do comércio internacional e custos mais altos diante da realocação de cadeias produtivas.

Diante de ameaças externas, Estados são levados a restringir o comércio internacional, prejudicando o bem-estar da população como um todo. No caso da Pandemia, não foi diferente. A incerteza decorrente da crise sanitária levou Estados a erigirem barreiras (WORLD BANK, 2022a, p. 204), o que gerou reações por parte de foros internacionais no sentido de reafirmar os perigos sistêmicos de uma tendência protecionista global.

As reações opostas ao protecionismo, por sua vez, são justificadas por alguns pressupostos gerais associados ao livre comércio. Primeiro, assume-se que o comércio internacional é um instrumento de maximização do bem-estar e do benefício geral das nações. A maior integração de mercados permite a obtenção de bens e serviços a custos inferiores e possibilita expandir a fronteira de possibilidade de produção da economia doméstica. Segundo, assume-se que economias mais integradas, até certo ponto, possibilitam a redução de preços de determinados produtos em razão de economias de escala ou economias de escopo, a depender do caso, levando a preços mais baixos e estimulando a competitividade por meio de cadeias globais de valor.

² A alta dos juros vem tornando a posição financeira de algumas instituições insustentável, como foi o caso do SVB. A alta alavancagem em um contexto de continuidade de pressões inflacionárias não é alentadora para essas instituições financeiras. Em abril de 2023, países da organização dos países produtores de petróleo (OPEP) anunciaram redução de produção, o que confirma a tendência de pressão de altas de preços da commodity no mercado global.

³ Tensões associadas à guerra na Ucrânia e sanções decorrentes desse movimento.

⁴ Tensões associadas à diplomacia arriscada (*brinkmanship*) de Taiwan e ruptura da cadeia de produção de semicondutores.

A defesa do livre mercado e a contenção de ímpetos protecionistas justificam-se ainda mais no contexto da pandemia; embora o apelo nacionalista tenha prevalecido em alguns casos, a abertura de fluxos comerciais para insumos médicos e ingredientes farmacêuticos ativos (OECD, 2021, p. 2-3) são os maiores responsáveis por manter acesso constante a esses produtos e ampliar o combate ao vírus (OECD, 2022a).

Ainda que seja possível discutir graus de abertura para a maximização do bem-estar na inserção em cadeias globais de valor, a evolução do sistema multilateral de comércio apresenta evidências que comprovam o comércio internacional como capaz de gerar mais benefícios econômicos do que prejuízos na maior parte das ocorrências. São bem documentadas as situações de protecionismo na esteira da crise de 1929 (políticas *beggar-thy-neighbor*) que acentuaram a recessão global e dificultaram a recuperação econômica.

O estudo das reações institucionais ao protecionismo não é possível sem uma avaliação dos efeitos concretos em indicadores econômicos. Acredita-se que a evolução do comércio em termos concretos, a ampliação ou a redução da venda de insumos médicos e alimentos, bem como o comércio como um todo, evidenciam tendências gerais à abertura ou ao fechamento conforme o caso. Na situação de um movimento geral de incerteza, de expectativas de queda da renda e de escassez de insumos essenciais para a economia, há uma tendência ao fechamento, mas somente os dados agregados de comércio podem informar qual a magnitude dessa restrição de comércio.

Mais do que isso, somente a análise quantitativa pode prover comparativos entre as restrições comerciais em 2020-2021 e outros contextos históricos, como o de 2008 na crise das *subprimes*. Embora haja analistas que questionem tal comparação, esses são dois momentos em que as instabilidades macroeconômicas promoveram retração do comércio e queda da renda. Entender em que medida as instituições estabelecidas funcionaram para restringir o protecionismo somente é possível por meio da análise de dados e de indicadores de comércio.

O contexto econômico da pandemia sinalizou fragilidades que apontam para o comércio como uma forma de conter a queda da renda nacional e de aumentar o bem-estar da população (WORLD BANK; WTO, 2021). No cenário de economias em ciclos recessivos, em 2020 e início de 2021, a comunidade internacional teve que se ater a formas de manter empregos e atividade econômica com o mínimo de risco

possível. Ao mesmo tempo, a previsão de um aumento súbito de consumo reprimido com as flexibilizações de medidas restritivas poderia gerar ciclos inflacionários, vulnerabilizando ainda mais aqueles já duramente afetados pela pandemia.

Nesse sentido, publicações que analisam mais a fundo a pandemia concluem que esta ampliou as fissuras sociais e a desigualdade, fragilizando pessoas em situação de vulnerabilidade. No plano social, os trabalhadores com menos condições de mover seu trabalho para a modalidade remota foram os mais expostos; eles correram riscos sanitários desproporcionais em comparação ao resto da população, e, em muitos casos, foram os primeiros a sofrer com a perda de emprego e de renda. Desse modo, a resposta eficaz de instituições internacionais no sentido de manter o livre comércio no contexto da pandemia é, também, uma forma de alcançar níveis de crescimento do produto que resgate parte da renda perdida com as medidas restritivas, ampliar a capacidade de consumo de pessoas afetadas e retomar o curso do crescimento da atividade econômica.

Outra noção importante é o escopo do presente trabalho; o comércio avaliado e a ação das instituições consideradas dizem respeito ao comércio internacional em geral. Há trabalhos que avaliam a ação do governo e da comunidade internacional no contexto da pandemia em termos setoriais (BENTO; FERNANDES, 2021). Entende-se que para uma visão geral do funcionamento do sistema multilateral, uma análise panorâmica serviria melhor aos propósitos da pesquisa. Portanto, mesmo as respostas avaliadas no contexto de foros especializados, como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), são tomadas à luz do comércio em geral e seus efeitos para o mundo como um todo (e não de forma setorializada ou concentrada em países específicos).

Outra abordagem possível da institucionalidade do sistema multilateral de comércio é aquela que analisa os orçamentos das organizações voltadas à coordenação e à destinação de recursos para a promoção de programas diante de eventos imprevistos. Esse não será o foco do presente trabalho, embora relatórios recentes indiquem que maior destinação de fundos e pessoal foi um fator importante para manter organismos operacionais no combate ao protecionismo durante a pandemia do COVID-19 (YEWON *et al.* 2023). Nesse sentido, corrobora-se a proposição de uma institucionalidade mais robusta como fator indissociável de uma economia internacional mais resiliente.

O texto obedece à seguinte estrutura. Primeiro, será discutida e apresentada a emergência da pandemia do COVID-19 e seus efeitos econômicos imediatos. Neste contexto, serão apresentados alguns dos maiores gargalos de oferta e medidas restritivas, sinalizando quais suas consequências. Em sequência, serão analisados dados e indicadores econômicos que demonstram a evolução do comércio em 2020 e 2021. Oportunamente, será feita uma avaliação breve de indicadores de comércio no caso de insumos médicos e de alimentos, e também será analisada a variação do comércio comparativamente a outros contextos de crise sistêmica. Após essa avaliação, serão estudadas as respostas institucionais propriamente ditas: da OMC; do Grupo dos 20 (G20); do sistema das Nações Unidas (ONU) – no caso do *International Trade Centre* (ITC) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Grupo Banco Mundial; por fim, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

2 A PANDEMIA – EFEITOS INICIAIS

Primeiramente, cabe discutir os efeitos iniciais da pandemia sobre o comércio internacional. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS), na figura de seu Diretor-Geral Tedros Adhanon, declarou o novo coronavírus uma emergência sanitária de importância internacional (WHO, 2020a), ampliando o alerta a medidas necessárias para conter o contágio. Em 11 de março de 2020, o mesmo órgão caracterizou a COVID-19 como pandemia, ao observar a ampla difusão de casos e aumento substancial de hospitalizações e de óbitos (WHO, 2020b).

A crise sanitária provocou desconfiança e incerteza nos agentes econômicos, que se movimentaram de forma descoordenada e dispersa. Houve pesada influência dos eventos sanitários sobre a expectativa dos agentes; sobretudo nos primeiros meses de 2020, a previsão de queda do consumo estimulou um comportamento conservador em mercados, levando à queda de indicadores de bolsas de valores (KOLAKOWSKI, 2023). Aliado a esse contexto de expectativas negativas, a desinformação e a própria falta de informação propiciaram medidas protecionistas de países, que acreditavam estar promovendo o bem-estar de suas populações. Essas medidas, por sua vez, acentuaram reações de aversão à abertura de mercados, e promoveram acentuação de efeitos econômicos deletérios no nível agregado.

Um dos primeiros efeitos da difusão da pandemia sob o comércio internacional foi o reflexo intencional de Estados no sentido de proteger populações e limitar o contágio. Com a emergência da COVID-19, não se sabia ao certo as formas de transmissão, e produtos *in natura* foram os primeiros alvos de barreiras comerciais. O Brasil e países produtores agrícolas foram vocais contra as medidas que barraram o comércio de produtos agrícolas. As formas mais comuns de protecionismo foram barreiras sanitárias (medidas SPS – do inglês “*sanitary and phytosanitary*”), restrições às exportações e programas de subsídios.

Como exemplo das referidas medidas, verificaram-se os casos em que a Indonésia restringiu importações de frutas frescas e vegetais da China, já no início de 2020, e em que as Filipinas suspenderam a importação de frango do Brasil em agosto de 2020. As medidas foram justificadas com base nas exceções previstas no Acordo de Marraqueche, sobre proteção da saúde e bem-estar da população. Na

época, as medidas protecionistas foram contestadas por cientistas que haviam mapeado as formas de contágio e ciclo de vida do vírus. O Brasil, em particular, afirmou sua intenção de contestar a medida das Filipinas junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, o que não foi necessário; após intensas gestões do governo brasileiro, a suspensão foi levantada em dezembro do mesmo ano (RODRIGUES, 2020).

Em alguns casos, de acordo com grandes produtores agrícolas, essas reações protecionistas foram oportunisticamente usadas por países com tendência ao protecionismo, mas que, em contextos diversos, não encontravam justificativa para a imposição das barreiras (protecionismo travestido). Com o tempo, contudo, estudos científicos e constatações empíricas deram mais informações sobre a vida útil do vírus e sobre a incapacidade de alimentos conservarem o vírus em superfície por longos períodos.

A despeito da motivação inicial das restrições impostas, as medidas protecionistas no plano alimentar aumentaram o risco de insegurança alimentar e encareceram custos da cadeia produtiva alimentar nesses países, prejudicando os mais pobres e reduzindo o bem-estar da população como um todo. Como se verá na análise da evolução do comércio, a cadeia produtiva de alimentos (agricultura) foi relativamente resiliente aos choques e às pressões protecionistas.

Outra medida intencional de Estados diante da crise sanitária consistiu no protecionismo para a defesa de linhas produtivas tidas como estratégicas no combate do vírus. Nessa categoria se inserem insumos médicos em geral, como máscaras de proteção, medicamentos e outros produtos médicos essenciais, que foram contingenciados por países que detinham a linha produtiva final. No caso da Europa, Alemanha e França baniram a exportação de equipamentos de proteção pessoal/individual (EPIs) (WYNNE, 2020), o que contribuiu para a queda de 13% de março a abril de 2020 no comércio de insumos médicos (NORBERG, 2021). Essa questão suscitou um debate mais amplo sobre a natureza estratégica de linhas produtivas, debate muito em voga na atualidade.

Contudo não se deve confundir a natureza dos debates; a caracterização de linhas produtivas como estratégicas e a renacionalização da produção (como forma de aumento de resiliência) buscam conferir menos dependência externa às economias. Isso não se confunde com a aplicação de medidas protecionistas ao bel prazer de Estados que se integram crescentemente nos mercados globais. Acredita-

se que a imposição de barreiras ao comércio de forma discricionária deslegitima do sistema multilateral, e descredibiliza os esforços em prol de mercados abertos e de uma prosperidade compartilhada.

Como se verá oportunamente, o sistema multilateral não impede de forma absoluta a imposição de barreiras se houver fundamento em defesa da saúde pública ou em exceção de segurança nacional. Em todos os casos, essas exceções foram pensadas para casos excepcionais e temporários, depois dos quais devem ser restabelecidos os fluxos anteriores.

Em outra linha de efeitos sob o comércio internacional está a descoordenação das cadeias globais de valor, um efeito majoritariamente não intencional da pandemia sobre o ritmo econômico global.

Com diferentes ritmos de implementação de medidas restritivas, houve um descasamento produtivo entre as diferentes economias que compõem a cadeia de suprimento [*supply chain*]. No quadro de uma economia globalizada e profundamente integrada, essa diferenciação implicou escassez de insumos e atividades econômicas descasadas em patamares sem precedentes. Em um episódio de retomada de discursos antiglobalização, o descompasso de atividades produtivas levou a um cenário de fragilização de cadeias globais de suprimento e demandas por mais resiliência dessas mesmas cadeias.

Remontando desde pelo menos os anos 2010, as críticas à globalização tomaram mais forma, evidenciando a dependência que a integração de mercados provocou com os anos. Já no pós-*subprimes*, se falava em “*slowbalisation*” (ritmo mais lento de integração) (IMF, 2023a, p. 91-92) e na perda que atores econômicos sofriam com a integração produtiva. Em 2016, com a eleição de Donald Trump, a vitória do BREXIT e a emergência de líderes populistas na Europa (que recebiam mais visibilidade), o discurso antiglobalização ganhou mais notoriedade. De 2017 em diante, houve um maior descasamento das economias norte-americana e chinesa (*decoupling*) com medidas protecionistas de lado a lado⁵. A pandemia somente evidenciou feridas já abertas pela má distribuição dos ganhos da globalização⁶.

⁵ A guerra comercial começa com os EUA de Donald Trump impondo tarifas a importações da China, que retaliou. As negociações para atenuação das tensões (acordo da fase-1) não chegaram a uma solução concreta. A administração Biden não só não reduziu as medidas impostas no governo republicano, bem como elevou o tom, com a restrição de comércio de semicondutores e criação de programas para a renacionalização produtiva (“CHIPS Act”) (WHITE HOUSE, 2022).

⁶ Para uma discussão mais densa sobre a globalização, ver ROBERTS; LAMP, 2021.

Esses foram os efeitos imediatos das economias frente à emergência sanitária. As ameaças à saúde pública se refletiram tanto no fechamento intencional de economias ao comércio internacional, quanto na descoordenação produtiva e redução não intencional dos fluxos comerciais. Embora tenha tido reação de instituições que compõem o sistema multilateral de comércio (como se verá mais a frente), a redução imediata do comércio foi inevitável. A magnitude dessa redução será mais bem detalhada na seção seguinte.

3 INDICADORES DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nesta seção, serão apresentados dados e indicadores de comércio que mostram os efeitos imediatos da pandemia sobre o volume de comércio.

Primeiramente, serão apresentados efeitos gerais, que apontam para uma redução geral dos fluxos comerciais em função de motivos diversos. Dentre estes, pode-se mencionar a descoordenação produtiva em razão de ritmos variados de medidas restritivas, e a imposição de barreiras comerciais por motivos de saúde pública.

Em segundo lugar, serão exploradas diferenciações dos efeitos da pandemia entre diferentes regiões. Em um mundo marcado pela diferenciação de graus de avanço econômico, a pandemia representou um desafio de proporções distintas entre as economias que compõem o sistema internacional. O grau e os efeitos dessa diferenciação serão explorados nessa parte do trabalho.

Por fim, será feita uma breve consolidação dos dados apresentados, com um direcionamento do significado dos indicadores analisados para a institucionalidade do sistema multilateral de comércio.

3.1 EFEITOS GERAIS

Os dados acerca da evolução do comércio internacional ao longo da pandemia permitem uma visão mais precisa dos efeitos concretos da crise sanitária sobre os fluxos comerciais. Com uma perspectiva mais ampla dos indicadores é possível identificar o grau de recuo do comércio internacional e a capacidade de retração comercial diante da imposição de medidas restritivas.

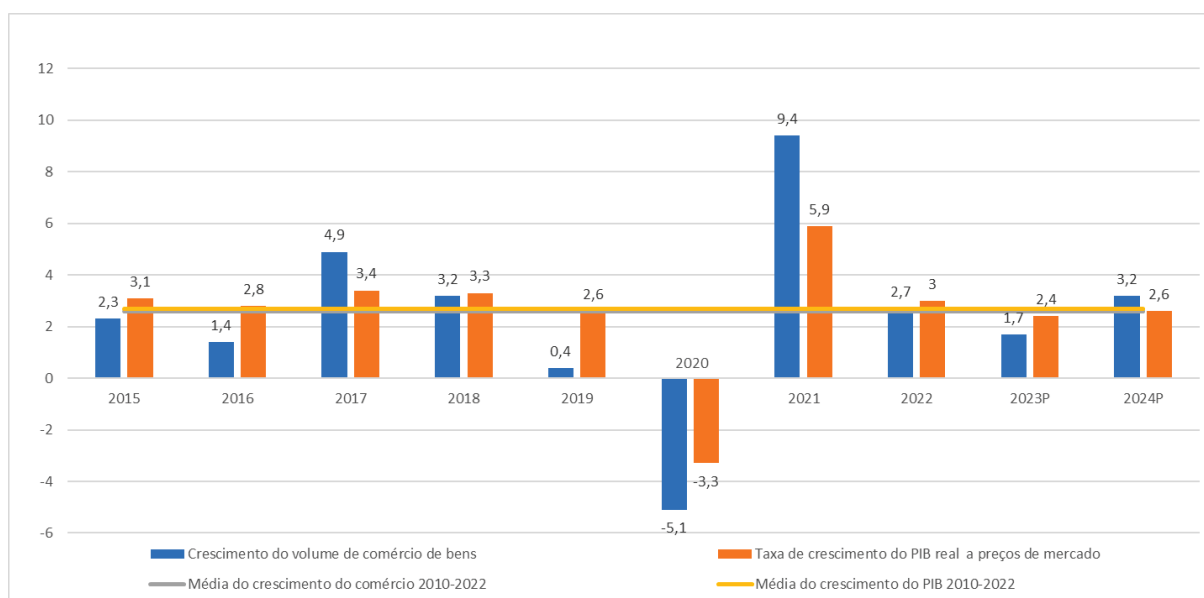
De acordo com dados da OMC, a evolução do comércio internacional de 2019 para 2020 sofreu uma queda acentuada (WTO, 2023a). Em termos de volume total de comércio de mercadorias, observou-se uma redução de 5,1% (FIGURA 1). Esse dado mostra a tendência protecionista mais imediata na maioria das economias, além dos já citados efeitos não intencionais da crise sanitária nos fluxos comerciais.

Diante de um cenário de incerteza, os agentes econômicos retraem sua demanda ou repensam as decisões de novos investimentos (ou expansão produtiva), o que se reflete em menor demanda agregada. As expectativas negativas

com relação ao futuro da economia provocam uma precificação dos efeitos esperados, e, muitas vezes, antecipa tendências que se apresentavam no plano das previsões. Em geral, esse comportamento conservador tende a provocar uma queda imediata no nível de investimento e no consumo, comprimindo, portanto, a renda agregada. A mesma figura é compatível com essa linha de raciocínio, no mesmo ano de disseminação da pandemia, a taxa de crescimento do produto real a preços de mercado apresentou uma redução de -3,3%.

Essa redução da demanda também pode ser atribuída, por outro lado, à ação de determinados líderes com a imposição de barreiras a determinados produtos tidos como essenciais ou estratégicos para o combate à pandemia internamente. Em outra linha de ação, mas ainda na forma de medidas restritivas, estão as medidas de critérios sanitários e fitossanitários adicionais, justificados com base em necessidades de saúde pública. Essas medidas, feitas de forma discricionária ou em desacordo com o que prevê os instrumentos legais do arcabouço normativo da OMC, acarretam a possibilidade de acionamento nas instâncias de solução de controvérsias da organização. No geral, essas foram motivações que levaram a uma queda súbita do comércio internacional.

FIGURA 1 – VOLUME DE COMÉRCIO DE BENS E CRESCIMENTO DO PIB (MUNDO), 2015-2024



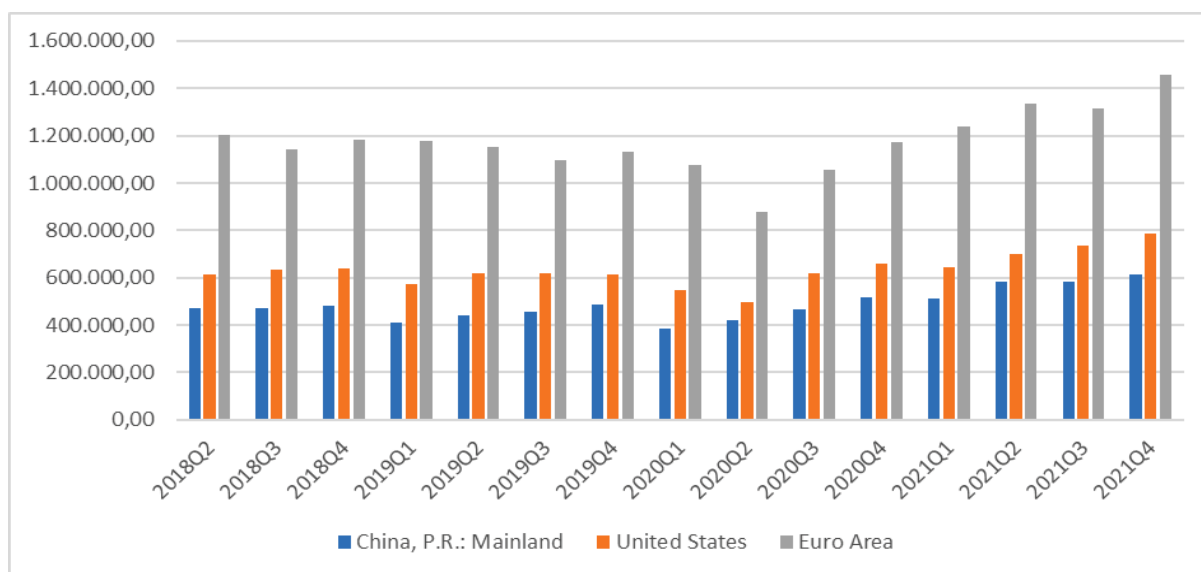
FONTE: Adaptado de WTO, 2023a.

Assim como houve retração global do crescimento do comércio de bens, visto acima, dados de economias selecionadas (China, EUA e zona do euro)

mostraram uma tendência semelhante, ao se observar o valor em importações e exportações (FIGURAS 2 e 3). As barras demonstram um valor de comércio inferior no segundo trimestre de 2020, mas que retoma tendência de alta já a partir do terceiro trimestre do mesmo ano (IMF DATA, 2023). Isso indica que as medidas restritivas foram logo revertidas nessas economias, que são bastante representativas dos fluxos internacionais de comércio.

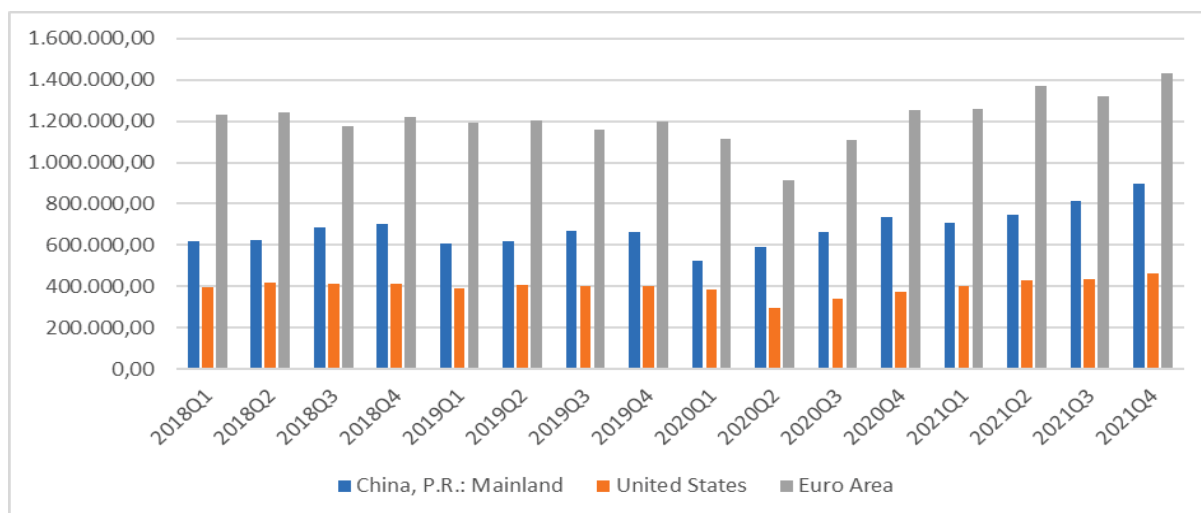
Os *players* econômicos em questão foram selecionados por serem participantes ativos do sistema multilateral de comércio, com economias altamente integradas nas cadeias globais de valor, além de apresentarem nível altos de produto e ativa voz nos foros políticos multilaterais. Com altos níveis de renda e notável integração em mercados globais, espera-se que essas economias apresentem maior sensibilidade a eventos que afetem o ritmo de comércio internacional.

FIGURA 2 – EXPORTAÇÕES FOB, ECONOMIAS (US\$, MILHÕES)



FONTE: Adaptado de IMF DATA, 2023.

FIGURA 3 – IMPORTAÇÕES CIF, ECONOMIAS (US\$, MILHÕES)



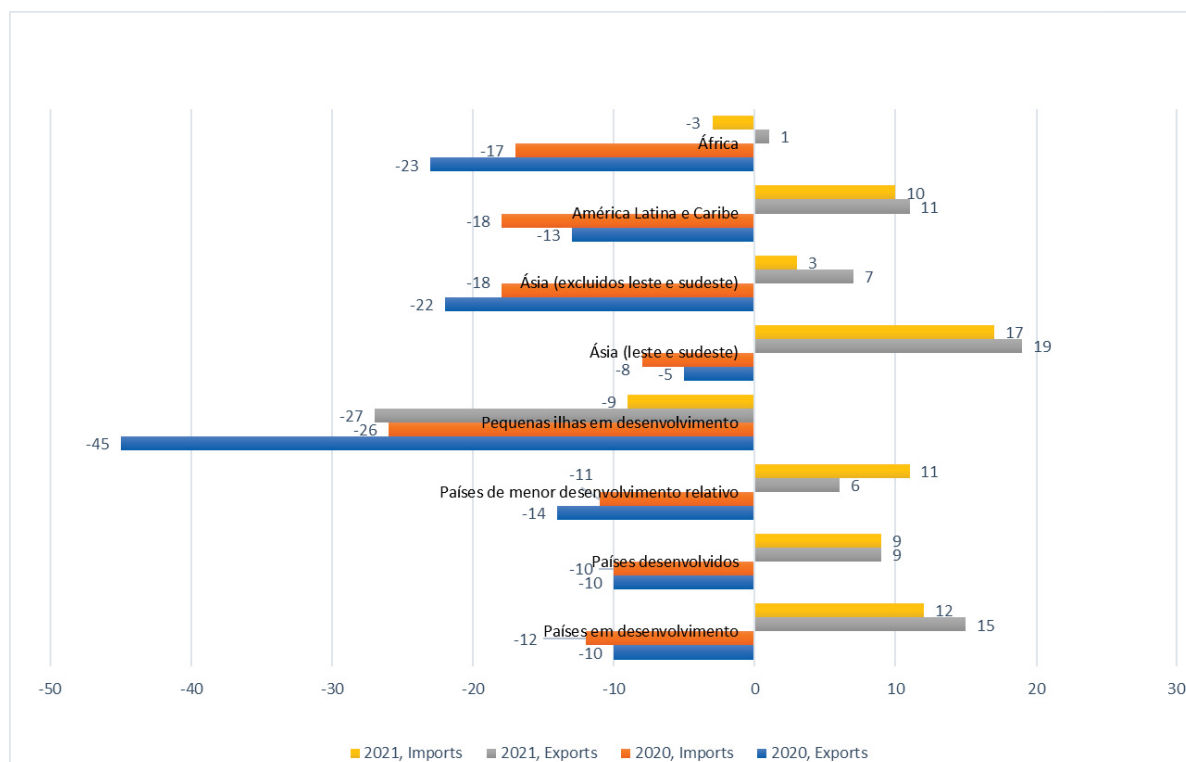
FONTE: Adaptado de IMF DATA, 2023.

Desse modo, assim como foi rápida a queda dos fluxos comerciais, esses dados mostram uma recuperação rápida, também, da retomada de fluxos comerciais. Desde os últimos meses de 2020, já se pode pensar que os fluxos comerciais retomam uma trajetória ascendente, o que é mais factível com os avanços das pesquisas em vacinas e em tratamentos terapêuticos de forma intensiva.

Outra visualização possível da magnitude da redução do fluxo comercial com o início da pandemia pode ser observada abaixo (FIGURA 4). Os dados observados indicam uma recuperação relativamente rápida do ritmo global de exportação e importação na maior parte do globo. Enquanto os dados de 2020 são invariavelmente negativos, os de 2021 retomam um crescimento expressivo em quase todas as regiões concernidas, exceto no caso de pequenas ilhas em desenvolvimento, provavelmente em razão do peso do turismo e a continuidade da crise no setor, mesmo em 2021.

Na próxima seção será possível correlacionar essa tendência de rápida retomada econômica, particularmente no caso dos fluxos comerciais, com a reação de foros internacionais aos efeitos econômicos da pandemia.

FIGURA 4 – TENDÊNCIAS DE COMÉRCIO POR REGIÃO (2020; 2021) (REFERÊNCIA: 2019)



FONTE: UNCTAD, 2022a, p. 10.

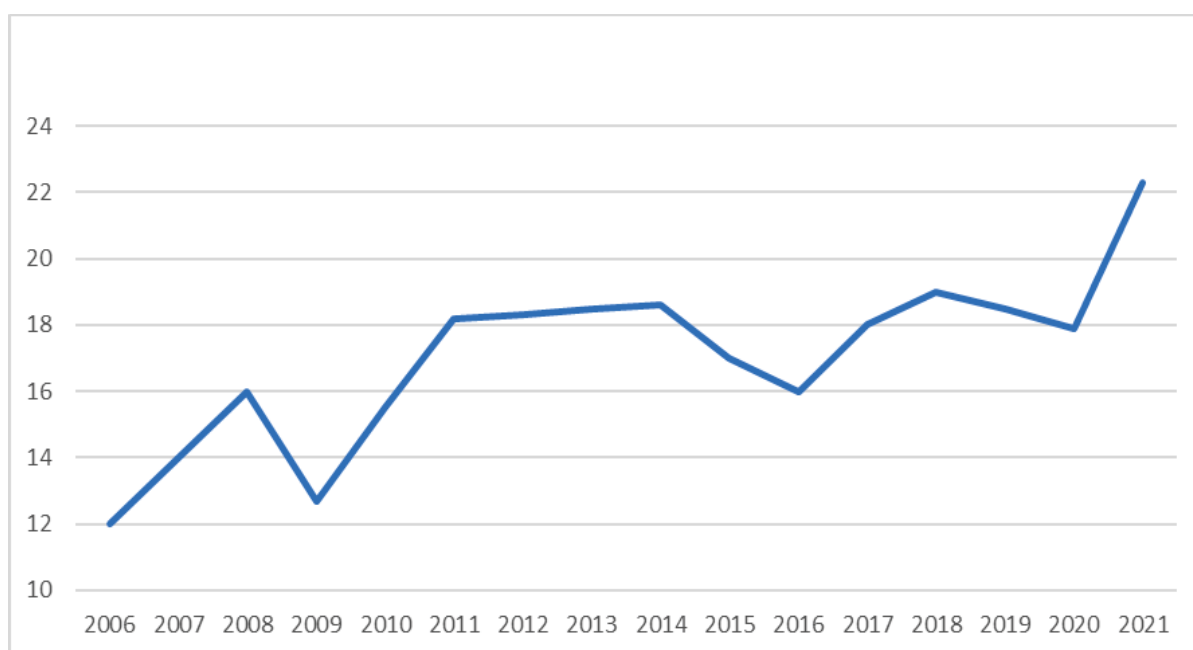
Adicionalmente às informações de flutuações de comércio em reação à pandemia, pode-se analisar os dados em comparação com o que ocorreu no contexto da crise das *subprimes*, com a ressalva de que as crises de 2008 e de 2020 apresentam natureza e efeitos imediatos distintos. Uma, oriunda do sistema financeiro internacional, com consequências nos mercados de crédito na liquidez internacionais, que então propagaram-se para a economia real; e a outra, oriunda de uma crise sanitária, afetando o funcionamento dos negócios, a atividade econômica e provisão de bens diretamente. Ainda assim, é possível traçar um paralelo, e compreender os efeitos institucionais dos dois choques sobre o sistema multilateral.

Em 2009, os efeitos da incerteza econômica sobre o ritmo de comércio foram expressivos. A resposta de foros institucionais veio com o fortalecimento da OMC e do G20, que passou a se reunir a nível de chefes de Estado e de Governo e foi considerado o principal foro multilateral para discutir temas da economia global. Há certo consenso de que o mundo não estava preparado para os choques decorrentes da crise financeira de 2008/2009, e mesmo assim foi verificada resiliência do sistema multilateral de comércio. A última experiência recessiva de

grande magnitude havia sido a crise de 1930, e a possibilidade iminente de ruptura da bolha financeira estava longe de ser consensual entre analistas.

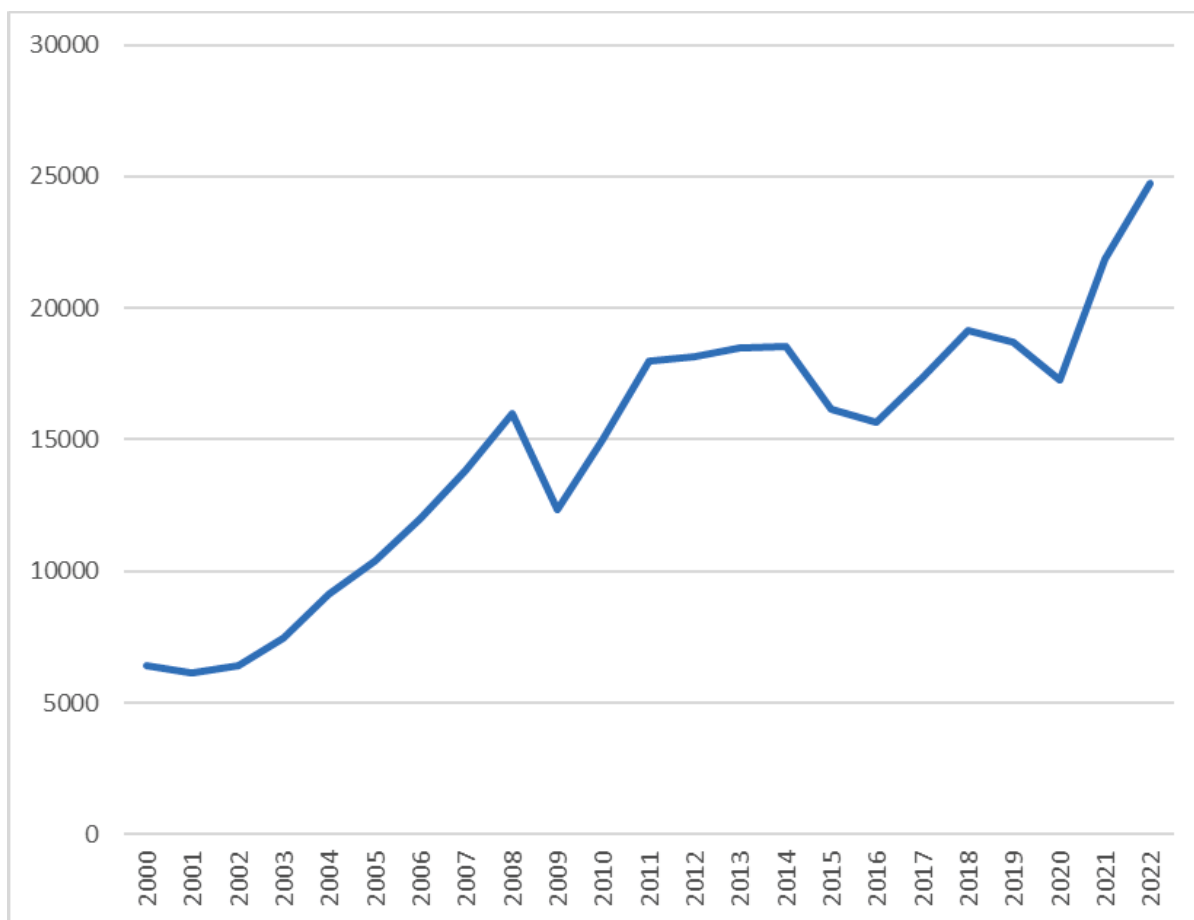
Em 2020, pouco mais de uma década depois da maior recessão desde 1930, havia mecanismos diplomáticos, econômicos, e mais precaução por parte dos formuladores de políticas. Dentre esses mecanismos diplomáticos, as instituições e foros do sistema multilateral de comércio possibilitariam uma resposta institucional eficaz para o desafio econômico. Dentre os mecanismos econômicos, havia bases mais sólidas da necessidade e dos benefícios de uma economia mais integrada, o que fundamentou a ação política no combate ao protecionismo. A institucionalidade do sistema multilateral de comércio pode ser uma explicação possível para uma redução menos expressiva do comércio nos anos 2020 e 2021 (FIGURAS 5 e 6).

FIGURA 5 – EXPORTAÇÕES DE BENS (VALOR), (TRILHÕES US\$)



FONTE: Adaptado de UNCTAD, 2022b, p. 2.

FIGURA 6 – COMÉRCIO MUNDIAL (VALOR), 2000-2021 (BILHÕES, US\$)



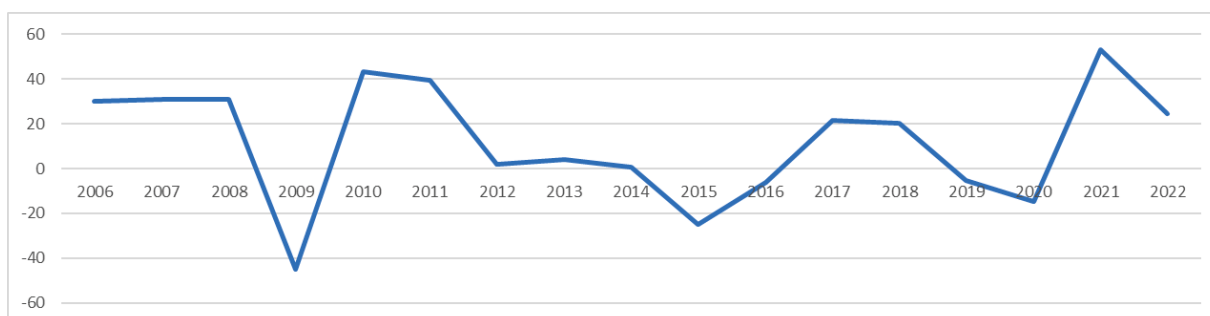
Fonte: Adaptado de WTO, 2023b.

A taxa de crescimento do comércio internacional permite analisar a evolução de medidas restritivas ao fluxo de bens no período considerado. A UNCTAD STAT (2023) apresenta informações reveladoras, que permitem comprovar a acentuada queda do comércio em 2009, em razão da crise financeira de 2008, e a queda não tão expressiva, em comparação, em 2020, no contexto da pandemia (FIGURA 7). Os dados da FIGURA 7 apresentam a soma das taxas de crescimento de importações e exportações computadas pela UNCTAD para o mundo. Se, em 2009, a crise das subprimes levou a uma retração de mais de 40%, em 2020, observou-se um patamar de retração em torno dos 20%. Chama a atenção para as pressões de queda desse indicador em 2015, possivelmente em função da anexação da Crimeia pela Rússia e imposição de sanções a este país, e a tendência declinante desde 2018, quando se acentuaram as imposições de barreiras comerciais entre EUA e China.

Similarmente, a trajetória do comércio total como percentual do PIB global (FIGURA 8), permite traçar um comparativo entre os dois contextos. Esse indicador, também usado como medida de abertura comercial, merece uma atenção maior. É importante perceber que o indicador cai de cerca de 61% em 2008 para próximo de 52% (uma queda de 9 pontos percentuais), enquanto que na pandemia o mesmo indicador cai de 56% para 52% (uma redução de somente 4 pontos percentuais). Não só a queda em 2020 não foi mais acentuada do que a de 2008-2009 (pois representou um diferencial menor), bem como não foi mais grave (já que não foi além dos 52%). Pode-se suspeitar que um fator para essa relativa resiliência foi a institucionalidade do sistema multilateral de comércio, a ser mais bem avaliado na próxima seção.

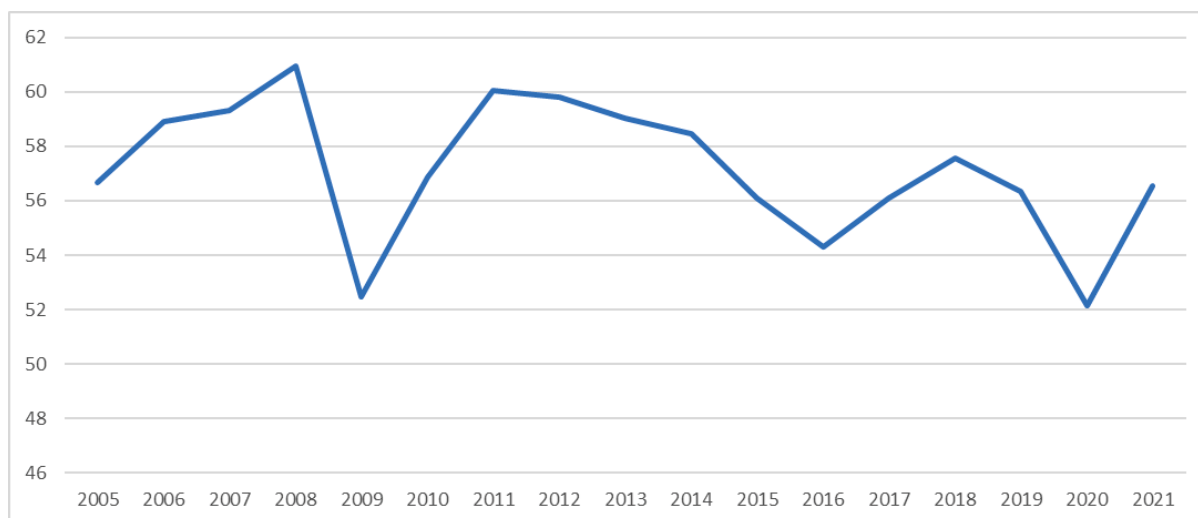
Ainda em análise da FIGURA 8, ressalta-se a importância de conferir mais ênfase na abertura de mercados e na integração de cadeias produtivas. Em um contexto em que se fala de fragmentação e “desglobalização”, parece difícil imaginar que a economia global retomará os patamares de 2011 ou de 2012 (por volta dos 60%) em um futuro próximo. Em um contexto de pressões inflacionárias e de insegurança crescente, o ganho de competitividade e de confiança por meio da integração de mercados parece uma lição esquecida pela comunidade internacional.

FIGURA 7 – TAXA DE CRESCIMENTO DO COMÉRCIO (IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO) (% ANO)



FONTE: UNCTAD STAT (Base de dados), 2023.

FIGURA 8 – COMÉRCIO COMO % DO PIB (MUNDO), 2005-2021



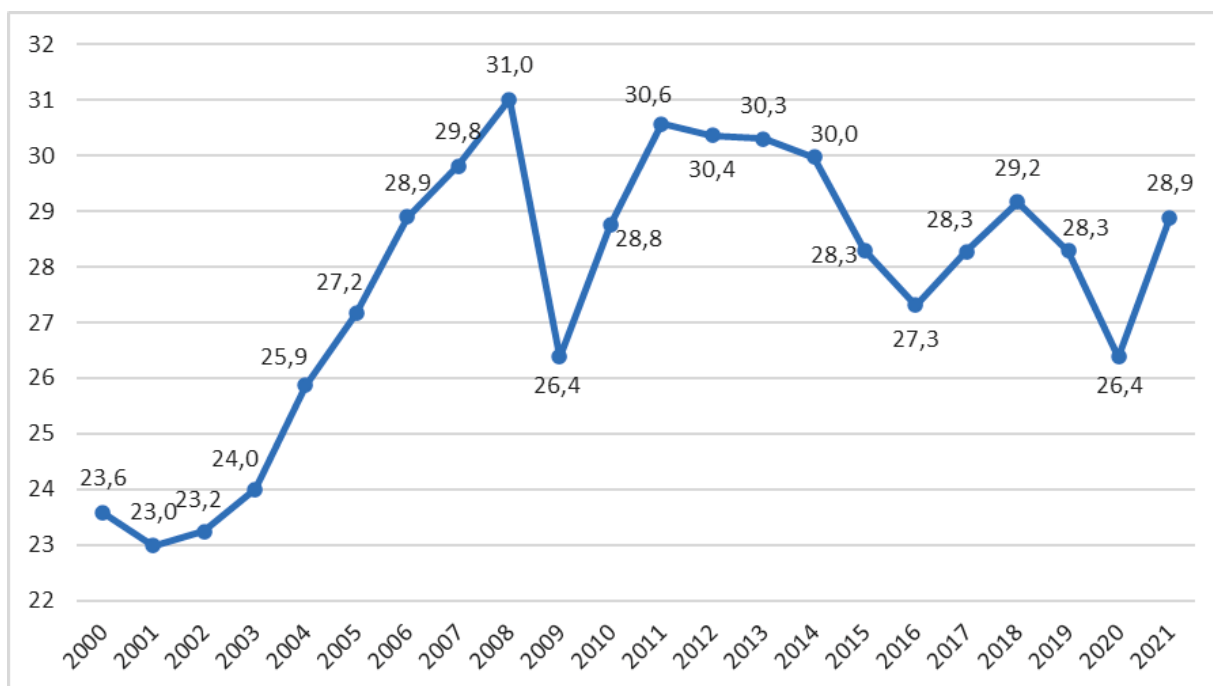
Fonte: Adaptado de WORLD BANK, 2023b.

As exportações de bens e serviços em percentual do PIB mostram uma queda comparável àquela da crise de 2008, mas não tão brusca. Enquanto a queda decorrente da crise das *subprimes* levou o indicador de 31% (2008) para um de 26,4% (2009), um diferencial de quase cinco pontos; no contexto da crise sanitária, teve redução de 28,3% (2019) para os mesmos 26,4% (2020), diferencial de cerca de dois pontos percentuais (FIGURA 9). Enquanto o percentual é o mesmo, observa-se uma redução relativa menor, com uma recuperação mais rápida em comparação com o contexto anterior (em 2010 atingiu-se 28,8%; em 2021 se atingiu 28,9%).

Dados da UNCTAD (2022a, p. 6) vão neste mesmo sentido, mostrando que houve rápida retomada de fluxos comerciais e relativa resiliência do comércio internacional:

Overall, global trade declined by about \$2.5 trillion in 2020 (or by about 9 per cent compared with the level in 2019). According to UNCTAD data, as economic conditions improved in 2021, the value of global trade rebounded strongly, reaching a record high of about \$28.5 trillion, equivalent to an increase of about 13 per cent compared with pre-pandemic levels (UNCTAD, 2022a, p. 6).

FIGURA 9 – EXPORTAÇÕES COMO % PIB (MUNDO), 2000-2021



FONTE: Adaptado de World Bank, 2023c.

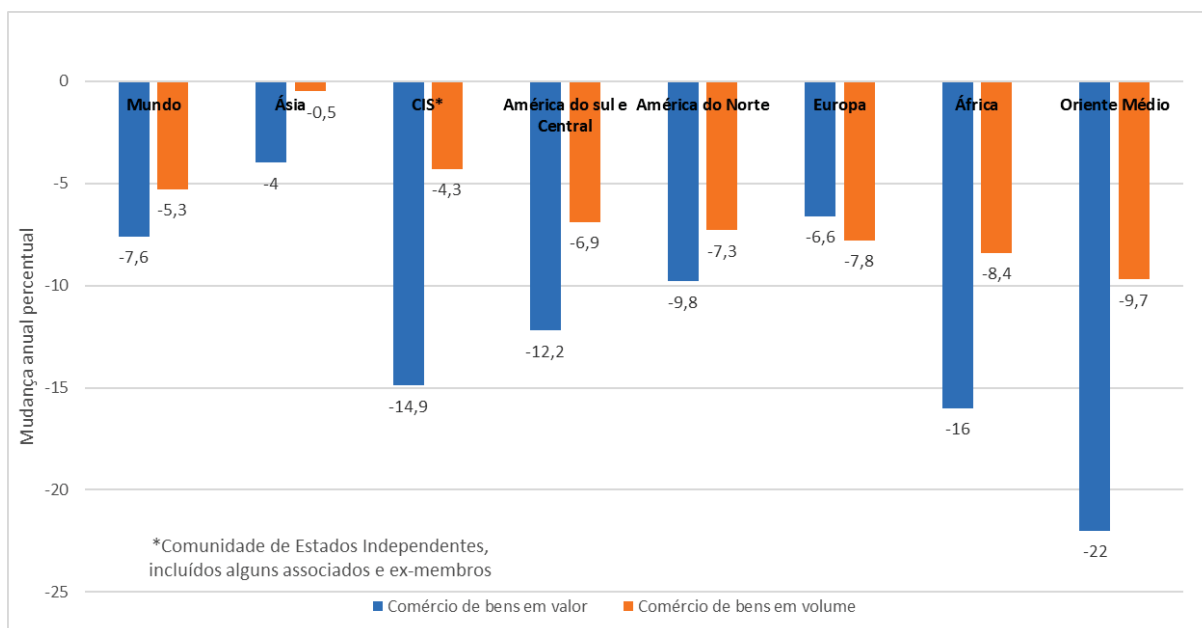
3.2 DIFERENCIAÇÃO DOS EFEITOS COMERCIAIS

Os efeitos da pandemia foram notáveis na economia como um todo, mas díspares em ritmo e em projeção tanto em economias distintas, como em setores diferenciados. Da mesma forma, a recuperação foi díspar, e vem sendo um fator de preocupação para formuladores de políticas.

Primeiro, há uma diferenciação de efeitos comerciais da pandemia entre as áreas afetadas (FIGURA 10). Os dados de variação em valor e em volume permitem observar uma variação significativa de valor de comércio de bens para o Oriente Médio e para a África (-16 em África; -22 no Oriente Médio), possivelmente associada a uma queda inicial dos preços do petróleo⁷(LEE, 2020). O nível de variação negativa de volume, esta também caracteriza essas mesmas regiões (-8,4, África; 9,7 no Oriente médio).

⁷ Nas primeiras semanas da pandemia, a incerteza dos agentes econômicos foi tamanha que houve uma queda estrutural na demanda pela commodity, em cenário de expectativa de redução da atividade econômica e desincentivo produtivo. O preço do petróleo se tornou negativo nos mercados futuros, o que, na prática, significava que, na percepção dos agentes econômicos, o custo com transporte e estoque superariam o valor do produto em si.

FIGURA 10 – VARIAÇÃO ANUAL(%), COMÉRCIO DE BENS (MUNDO), 2020



FONTE: Adaptado de WTO, 2021a, p. 12.

Outra possibilidade de análise dos efeitos econômicos da pandemia consiste nos ritmos diferentes de recuperação de importações e de exportações entre emergentes e economias desenvolvidas. Houve ritmo mais acentuado de queda em economias avançadas em exportações, com rápida recuperação, e comportamento de certa forma errático de economias emergentes no que concerne às exportações. No caso de importações, houve comportamento mais parecido entre emergentes e avançados (UNCTAD, 2023b, p. 8).

Em análise mais detida dos fluxos, uma questão fica evidente: a pandemia implicou ritmos de fechamento diferenciados entre as economias que formam parte do sistema econômico global. Os picos e vales de exportações e importações não são homogêneos, em razão dessas diferenciações e do descasamento de medidas restritivas (*lockdowns*, fechamento da economia, etc.). Esses fatores provocaram pressão adicional sobre a resiliência de cadeias globais de valor (UNCTAD, 2023b, p. 9).

Naturalmente, os efeitos da pandemia no comércio de bens e no de serviços foi distinto. Nas economias domésticas, os serviços foram severamente afetados em função das restrições da atividade econômica. Com a limitação de acesso a bares, restaurantes e limitação de acesso às ruas, o setor econômico mais afetado foi o diretamente ligado ao setor serviços (OECD, 2022b, p.2-3).

No contexto internacional, contudo, os serviços possuem natureza essencialmente distinta daquela dos serviços domésticos. Em comércio internacional, são mais comuns serviços bancários, seguros, design e atividades do setor quaternário, fundamentalmente de mais alto valor agregado e que podem ser movidos para o teletrabalho sem perda significativa de eficiência (ou, em muitos casos, já são realizados de forma remota). Por isso, as curvas que mostram os efeitos da pandemia sobre o comércio de serviços e de bens mostram uma sensibilidade maior deste último (UNCTAD, 2021, p. 7).

A recuperação do comércio e a recuperação da produção foram rápidas em comparação com o período da crise das *subprimes* (OECD, 2022b, p. 2). Em relatório divulgado pela OCDE em 2022, ainda em meio a grandes incertezas e mudanças paradigmáticas, já se observava uma retomada da atividade econômica (OECD, 2022b, p.13), o que criava a expectativa de pressões inflacionárias futuras (IMF, 2023b, p. xviii-xv). As respostas institucionais podem ter jogado peso importante nessa recuperação, como se verá de forma mais detalhada na próxima seção.

Em análise de dados de comércio pela OCDE (2022c), fica claro tanto a diferenciação de impactos entre setores, como a relativa recuperação observada entre 2020 e 2021:

Global trade fell by 10% between 2019 and 2020, with severe impacts in sectors such as travel (-63%) and transport (-18%) which are key for many developing countries. Global supply chains however proved agile and resilient overall, playing a key role in the fight against the pandemic, supporting the economic recovery, and enabling access to medical goods and food. Already in the third quarter of 2020, the rebound in merchandise trade bolstered the economic recovery, benefitting countries heavily involved in global supply chains, notably in pharmaceuticals, medical supplies and information technology". (OECD, 2022c)

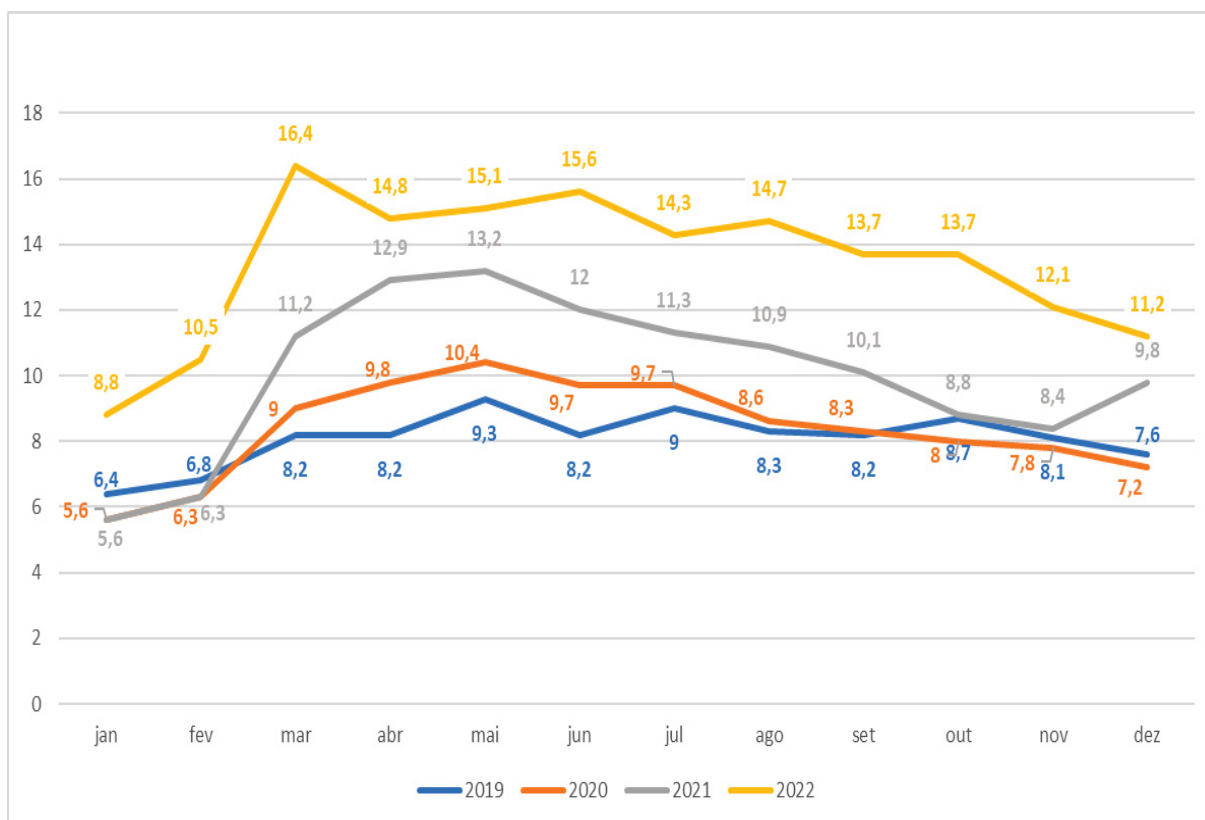
Em termos de diferenciação entre crises, o FMI faz uma comparação entre diferentes períodos de pressão excepcional sobre as economias (anos 1980, anos 2000 e pandemia). No aspecto de recuperação de fluxos comerciais, a crise sanitária se destaca pela retomada veloz (IMF, 2022, p. 107). No plano da recuperação econômica, a crise sanitária de 2019-2021 teve efeitos mais comprimidos no tempo do que aqueles observados em crises sistêmicas de 1929 e 2008 (WORLD BANK, 2022a, p. 2).

Em uma breve análise setorial, observa-se que há mais resiliência em alguns setores específicos. No caso de bens agrícolas, o Brasil e outros países com protagonismo no setor pressionaram em foros multilaterais para que não houvesse imposição de medidas protecionistas, sob o risco de colocar parcela significativa da população mundial em insegurança alimentar.

Na FIGURA 11, pode-se observar relativa estabilidade dessa produção e das exportações do Brasil; uma economia com alta competitividade do setor agrícola, que apresenta alto nível de mecanização e relativa baixa dependência de atividades que envolvam contato físico, foi possível manter estável a produção mesmo em meio a medidas restritivas dos entes federativos (que, em regra, não ocorreu de forma coordenada).

No que concerne à produção agrícola, as respostas institucionais, quase unanimemente, mencionam a importância de canais abertos tanto de insumos como da produção propriamente dita. Repetidamente, a produção de alimentos é enfatizada como uma forma de combate à vulnerabilidade social e garantia de segurança alimentar. Nos tempos da pandemia, em que pessoas perderam empregos e a queda da renda levou a desafios sociais sem precedentes, a resiliência da produção agrícola se mostrou como ativo político na defesa do comércio. O Brasil, em particular, deu continuidade à sua agenda de redução de barreiras a produtos agrícolas, pleito que enfrenta, tradicionalmente, resistência de países desenvolvidos.

FIGURA 11 – EXPORTAÇÕES AGRO, BRASIL (US\$, BILHÕES), 2019-2023



FONTE: Adaptado de FERREIRA *et al.* (IPEA), 2023.

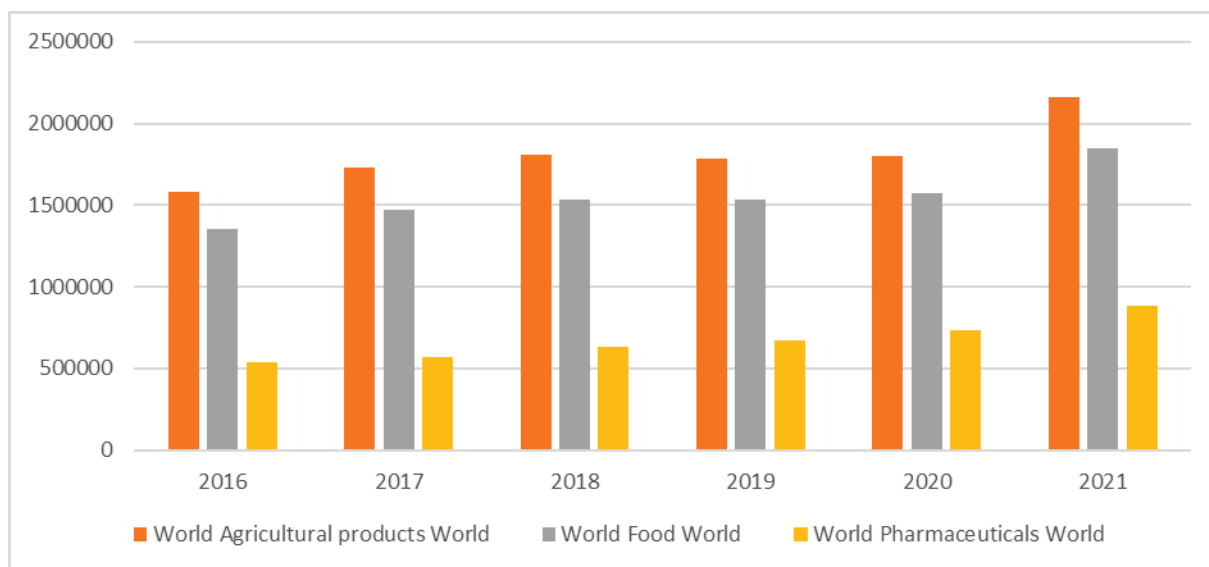
Por meio de dados da OMC, é possível um detalhamento maior dos dados setoriais, com informações sobre o comércio (mundo-mundo) nos setores de produtos agrícolas, alimentos e produtos farmacêuticos. Em análise aos dados entre 2019 e 2021, o ano de 2020, marcado pela pandemia, não se destaca negativamente como se observou nos gráficos que apresentam dados gerais de comércio do mesmo período.

Mesmo com as pulsões iniciais de defesa de mercados, logo líderes e agentes econômicos perceberam que os mercados integrados nessas áreas estratégicas tenderiam a beneficiar mais as economias como um todo. A ação protecionista em um dado setor pode levar a retaliações que multiplicam os prejuízos em troca da garantia de um insumo da cadeia produtiva para um agente econômico.

As crises de escassez, que se observaram no caso de insumos médicos (máscaras e álcool em gel), foram mais em função da imprevisibilidade da exponencial alta de demanda, o que poderia ser gerido na lógica produtiva mesmo sem barreiras comerciais. Por fim, verificou-se que cadeias produtivas conectadas e

resilientes contribuíam para o combate à pandemia, em vez de colocar risco à saúde das populações nacionais (OECD, 2022a).

FIGURA 12 – EXPORTAÇÕES, GRUPOS DE PRODUTOS (MILHÕES, US\$)



FONTE: adaptado de WTO STATS, 2023.

3.3 CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS APRESENTADOS

Diante dos dados apresentados nessa seção, pode-se observar uma flutuação dos fluxos comerciais e da atividade econômica em função da crise sanitária. Inicialmente, houve imediata queda no comércio de bens, como resposta das incertezas econômicas que se anunciavam na província de Wuhan, na China.

Em reação, os órgãos e as instituições multilaterais pensadas para assegurar critérios de previsibilidade e de estabilidade nos fluxos comerciais reagiram para a garantia de canais abertos de comércio. Sabia-se, já no início do período pandêmico, que a retração do comércio ameaçaria ainda mais o ritmo de crescimento econômico no nível global. As reações, que serão mais bem analisadas na próxima seção, agiram no sentido de assegurar resiliência ao comércio internacional. Em vista aos dados de queda e retomada dos fluxos comerciais, pode-se correlacionar respostas institucionais com resistência ao protecionismo. A queda de comércio foi súbita, mas retornou de forma veloz ao seu ritmo de crescimento anterior.

Houve, ademais, uma diferenciação dos efeitos da crise sanitária entre regiões, entre setores, e entre atividades econômicas. Entre regiões, as medidas restritivas afetaram mais intensamente áreas dependentes de atividades que demandam a presença física de trabalhadores, seja no setor manufatureiro tradicional, seja no terciário de baixo valor agregado. Em termos de comércio, isso representou maior impacto em economias em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (WORLD ECONOMIC FORUM, 2020), em parte que têm economias trabalho-intensivas.

Entre setores, a natureza mais mecanizada da produção agrícola em alguns países, como é o caso do Brasil, contribuiu para uma variação imperceptível da pandemia na produção de alimentos (FERREIRA *et al.*, 2023). Isso foi usado pelo Brasil como um ativo em negociações internacionais, em que se advoga a abertura de mercados para produtos agrícolas (cujo tratamento é mais restritivo do que aquele dispensado para produtos industriais no sistema multilateral de comércio).

Por outro lado, economias dependentes da venda de commodities energéticas sofreram com a incerteza dos meses iniciais da pandemia, com a expectativa de baixo crescimento ou mesmo de recessão, a demanda de petróleo e derivados levou o preço para baixo, afetando a renda e o volume de comércio de países dependentes desse produto. Sobre isso, contudo, cumpre mencionar que já em 2021 os valores haviam retomado tendência de alta (UNCTAD, 2022a, p. 19), o que se acentuou com choques subsequentes (retomada da atividade econômica, guerra na Ucrânia, etc.).

Por fim, no geral, advoga-se que houve relativa resiliência do comércio internacional diante do choque da crise sanitária. Tal resiliência, sugere-se, decorre da institucionalidade do comércio internacional e da ação dos agentes internacionais na defesa, tanto quanto possível, de canais abertos e de cadeias produtivas integradas. Em seguida, serão apresentadas informações mais específicas a respeito das reações das instituições internacionais. Logicamente, busca-se demonstrar como elas competem para fluxos comerciais mais previsíveis, especialmente em momentos de incerteza e de crise, beneficiando agentes econômicos e fortalecendo as economias participantes do sistema multilateral.

4 AS RESPOSTAS

A OMC se encontra no centro do sistema multilateral de comércio. A organização foi formalmente instituída na conclusão da rodada Uruguai (1986-1994) do antigo *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), com vistas a atualizar o arcabouço institucional do sistema multilateral de comércio. O Acordo de Marraqueche (1995, internalizado pelo decreto 1.355/1994) deu operacionalidade e maior autonomia para o órgão.

Além da OMC, o G20 desempenha papel de destaque na governança global em matéria de economia. O Grupo dos Vinte congrega as vinte maiores economias do mundo, e foi criado para funcionar como foro de cooperação e diálogo no contexto das crises financeiras nos anos 1990⁸.

Por fim, para uma visão panorâmica de medidas contrárias ao protecionismo, deve-se considerar o próprio sistema das Nações Unidas (ONU), em que constam entidades e agências especializadas pensadas para discutir, pesquisar e aprofundar debates sobre os temas de comércio internacional. Dentre eles, mencionam-se o *International Trade Centre* (ITC), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e, eventualmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial (BM)⁹.

A título complementar, serão analisadas respostas de instituições laterais, mas de papel importante na comunidade internacional, na medida de suas contribuições para o regime multilateral de comércio, notadamente a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁸ As crises evidenciaram os riscos de contágio de uma economia global interligada e bancarizada; as crises de confiança que geraram a quebra sucessiva de economias mundo afora provaram para as economias que uma instância de coordenação se fazia necessária. A desvalorização do Bath tailandês foi seguida pelas crises na Coreia do Sul, México, Rússia, Brasil e Argentina. Após a crise de 2008, o G20, que se reunia a nível de ministros da fazenda, passou a se reunir a nível de chefes de Estado e de governo. Em 2009, na Cúpula de Pittsburgh, o G20 foi considerado como o principal foro internacional para discutir temas de governança global em matéria econômica (majoritariamente sobre o sistema financeiro internacional e o sistema multilateral de comércio).

⁹ Essas organizações em particular, FMI e BM, constam como agências especializadas, organizações autônomas cujo trabalho é coordenado pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) no nível intergovernamental e pelo Chief Executives Board (CEB) no nível do secretariado. A finalidade última delas não concerne o fluxo de comércio, mas sobre esse tema elas têm papel importante, já que estabilidade de balanço de pagamentos, provisão de fundos para o desenvolvimento e sustentabilidade econômica de longo prazo são objetivos alcançados por meio de um ritmo relevante de comércio internacional. (UN, 2023)

Especialmente a OIT e a UNICEF se destacam pela ênfase que tiveram na manutenção de fluxos comerciais abertos para insumos voltados para a produção expedita de imunizantes. Desde o primeiro momento, esses órgãos se preocuparam com a vacinação para a normalização da vida em sociedade, e o comércio se inseriu como uma ferramenta para a aceleração desse processo.

A OCDE, por sua vez, produziu estudos e relatórios analisando o ritmo de crescimento das economias e respostas fiscais e de políticas públicas para a retomada do crescimento econômico, sendo o comércio uma das ferramentas centrais para esse fim.

4.1 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Na OMC, as respostas vieram assim que se perceberam as reações protecionistas diante da emergência sanitária. A organização se manteve na dianteira de medidas salutaras para evitar movimentos mais disruptivos ao comércio internacional, e cooperou para que todos os aspectos dependentes do comércio corressem sem abalos.

Primeiramente, a organização criou um grupo de trabalho no sentido de listar as iniciativas restritivas de comércio, provendo transparência e oportunidade de discussão da necessidade e grau de influência sobre o comércio internacional. Esse grupo de trabalho busca monitorar as ações dos Estados, avaliando passo a passo as medidas adotadas, assim evitando a perpetuação de medidas restritivas e distorcivas de comércio.

Vale lembrar que o acordo de Marraqueche (no anexo 1A, que incorpora o GATT 94 ao sistema da OMC), no seu artigo 20 e 21, prevê exceções gerais e exceções de segurança na imposição de barreiras ao comércio. Textualmente, o acordo menciona no seu artigo XX: “(...) nada nesse acordo deve ser interpretado de forma a impedir a adoção ou imposição por parte de quaisquer das partes contratantes no que concerne às seguintes medidas”, sendo a alínea “b”, referente a “[medidas] necessárias à proteção da vida humana, animal ou vegetal ou à saúde” (BRASIL, 1994):

Art. XX, alínea “b”: Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: (b)) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais; (BRASIL, 1994)

Complementarmente ao artigo sobre exceções gerais, o artigo XXI prevê também exceções em matéria de segurança [nacional]. O artigo menciona que:

“Nenhuma disposição do presente Acordo será interpretada: b. ou como impedindo uma Parte Contratante de tomar todas as medidas que achar necessárias à proteção dos interesses essenciais de sua segurança. iii. aplicadas em tempo de guerra ou em caso de grave tensão internacional¹⁰. (BRASIL, 1994)

Isso significa que, diante de uma pandemia global, que coloca em risco a vida dos seus nacionais e do bem-estar de suas populações, mesmo a OMC e suas regras não vedam, em absoluto, a aplicação de barreiras temporárias ao comércio¹¹. Essa constatação, contudo, não deve ser compreendida como uma carta branca para a ação discricionária contra os propósitos e princípios da Ata de Marraqueche. A ação dos membros deve estar dentro dos limites da institucionalidade dos acordos, e, se verificada arbitrariedade, pode haver responsabilidade internacional de quem se beneficia dela.

A importância de medidas de monitoramento reside exatamente aqui: já que há exceções previstas no acordo constitutivo da OMC (mais especificamente no anexo 1A, GATT 94), cabe à organização monitorar a pertinência dessas medidas e o cumprimento de critério de temporalidade, para se evitar a permanência injustificada de barreiras distorcivas aos fluxos de comércio.

A compilação dessas medidas adotadas foi estabelecida por decisão do então Diretor-Geral, Roberto Azevêdo, já em março de 2020, e nela constam as

¹⁰ Observa-se que o texto do acordo para fins de exceções é visivelmente vago e aberto, talvez um indicativo de que os Estados estivessem ciosos de suas soberanias e desconfiados da ingerência de uma organização internacional na limitação de suas políticas soberanas em matéria comercial quando da assinatura do acordo, em meados da década de 1990.

¹¹ Além das disposições do GATT 94, que versa sobre o comércio de bens, há previsões análogas em acordos específicos, como o sanitary and phytosanitary measures agreement (SPS Agreement), o Agreement on technical barriers to trade (TBT Agreement) e o GATS (voltado para o comércio de serviços).

medidas periodicamente atualizadas (WTO, 2023c). Paralelamente à seção anterior, sugere-se que essa medida de promoção da transparência confere mais integridade à ação dos Estados, compelidos a não adotarem medidas que se encontrem fora das margens e limites discricionários do Acordo da Organização. Um aspecto factual nesse sentido é a rápida retomada do volume de comércio de bens entre 2020 e 2021 constante na FIGURA 1.

Em segundo lugar, a OMC operou com protagonismo na garantia de fluxos de insumos para a produção de vacinas e na aplicação de *waivers* em propriedade intelectual somente dentro dos limites das regras já estabelecidas no sistema multilateral. Em um quadro mais amplo de ação, a organização atua com outras instituições para garantir acesso a equipamentos de tratamento e diagnóstico para o vírus, especialmente no caso de países de renda média e países de renda baixa (IMF, WORLD BANK; WHO; WTO, 2021). Aqui, os esforços da OMC e de outras instituições multilaterais se centraram na concepção de que a forma mais rápida de normalização da vida seria a imunização maciça da população.

A difusão de insumos, e a suspensão de normas de propriedade intelectual dentro dos limites das normas da OMC seriam medidas necessárias para acelerar pesquisas e procedimentos visando a produção de imunizantes. No caso dos *waivers* em particular, a declaração de Doha sobre TRIPS e saúde pública (2001), complementada pela emenda ao Acordo TRIPS (2005), previa o licenciamento compulsório de patentes em hipóteses de emergências de saúde pública. Mesmo já sendo possível pelos acordos em vigor, a 12ª Conferência Ministerial de Genebra (MC-12), em 2022, previu acordo adicional sobre flexibilização do acordo TRIPS mencionando especificamente os imunizantes para a COVID-19. A proposta foi encabeçada pela Índia e pela África do Sul, e encampada pelo governo dos EUA após a posse do governo Biden em 2021 (WTO, 2022a).

Em outra vertente, houve protagonismo na organização para a manutenção de fluxos comerciais de alimentos, visando a segurança alimentar. O Brasil e grandes produtores agrícolas foram enfáticos na necessidade de canais abertos e de critérios sanitários em linha com a ciência para evitar medidas protecionistas disruptivas de cadeias de suprimento (BENTO; FERNANDES, 2021, p. 43-44). Os dados analisados na seção passada o comprova; os fluxos de exportações brasileiras do setor agrícola permaneceram relativamente estáveis, somente refletindo as flutuações sazonais de safras. Dados da FAO vão no mesmo sentido,

de acordo com a organização, no primeiro semestre de 2020, as importações de alimentos em nível global aumentaram 0,5% em comparação com o mesmo período de 2019 (FAO, 2020, p. 23)

Para fins de balanço das ações da OMC, algumas considerações se fazem necessárias. Já em fins de 2019, antes mesmo da difusão do vírus para além de Wuhan, relatórios da OMC já alertavam para os níveis historicamente altos de medidas restritivas de comércio. Já havia razões que justificavam essa tendência, o *Brexit*, o “Eurosceticismo”, o isolacionismo do então presidente Trump e reflexos nacionalistas a políticas protecionistas podem ser citadas, mas serão novamente revisitadas mais adiante no texto.

Em declaração na apresentação do relatório de revisão de políticas comerciais em 2019, o então Diretor-Geral Roberto Azevêdo afirmou sobre a cobertura de medidas restritivas entre outubro de 2018 e outubro de 2019: “(...) [import-restrictive measures] was estimated at USD 747 billion. (...) the highest trade coverage recorded since October 2012 and represents an increase of 27% compared to the figure recorded in the previous annual overview (USD 588 billion)”; também mencionou a imposição de 102 medidas adicionais restritivas ao comércio no período de revisão (WTO, 2019).

Nesse sentido, uma avaliação empírica deve levar em conta o movimento protecionista que vinha desde pelo menos 2016, com eventos já mencionados no presente texto, como o *Brexit*, a emergência de uma retórica populista antiglobalização e as medidas comerciais do então presidente dos EUA, Donald Trump, sobretudo desde 2017. Isso dito, no início de 2020, os dados da OMC evidenciam uma queda substantiva do comércio internacional. Porém, em julho havia movimentos de membros no sentido de facilitar importações, enquanto restrições por motivos de saúde pública permaneciam altas (WTO, 2020a), com cerca de 250 (70% das medidas totais) medidas relacionadas ao comércio entre outubro de 2019 e maio de 2020 tendo sido implementadas em razão da pandemia. Assim, a atuação da organização foi no sentido de conferir clareza técnica às restrições baseadas em barreiras SPS e TBT, além de monitorar as consequências de longo prazo e (potencialmente) distorcivas ao comércio por membros que eventualmente impusessem barreiras injustificadamente.

No final de 2020 e ao longo de 2021, foi possível observar medidas restritivas em ritmo mais lento e em regressão. O 24º *trade monitoring report* sobre

medidas de comércio sobre membros do G20 de 2020 evidenciou uma redução de medidas restritivas (WTO, 2020b); isso, em parte, decorreu de uma saturação das medidas aplicadas desde março de 2020, e, também, da percepção de retomada econômica depois de um desaquecimento severo da atividade no segundo e no terceiro quartos de 2020. Na mesma linha, o relatório completo (anual) do *trade policy review body* da OMC, publicado em dezembro de 2020, mostra uma queda marcada de restrições comerciais por membros da organização (WTO, 2020c). Ao longo de 2021, constatou-se que os esforços de transparência e de monitoramento contribuíram para impedir uma aceleração do protecionismo (WTO, 2021b).

Em seção dedicada à pandemia, no portal da OMC, são apresentados dados mais enfáticos sobre a ação de coibição do protecionismo por parte da organização.

“In the last monitoring report issued in July 2021, the WTO noted that since the outbreak of the COVID-19 pandemic, 384 COVID-19-related trade measures in the area of goods have been implemented by WTO members, of which 248 (65%) were of a trade-facilitating nature while 136 (35%) could be considered trade restrictive.” (WTO, 2021c, p.2)

(...) “The year 2021 saw a sharp rebound in trade volumes after the pandemic-induced slump of 2020, but growth might have been stronger without recurring waves of COVID-19 during the year. Every region had export growth below the world average of 9.8% except for Asia, which saw its exports increase by 13.8%. The situation was reversed on the import side, where North America, South America, the Commonwealth of Independent States and Asia all recorded above average growth.” (WTO, 2022b, p. 5)

Uma análise que cubra o comércio internacional em 2022 acaba turvada pela guerra na Ucrânia e seus efeitos distorcivos nos fluxos de comércio internacional. Com as sanções à economia russa, uma grande exportadora de *commodities* energéticas, de insumos para a agricultura (fertilizantes e outros adubos químicos) e de grãos, o comércio internacional vem sofrendo grave revés (WTO, 2022c, 2023d). Soma-se a isso as restrições à economia ucraniana, maior país do continente europeu e, tradicionalmente, um grande supridor de alimentos para o mercado global. Contudo, os efeitos da guerra fogem do escopo deste texto.

Para os efeitos do presente trabalho, uma avaliação do papel da OMC mostra que as medidas de monitoramento e de promoção da transparência coibiram medidas discricionárias tomadas no sentido de limitar fluxos de comércio entre 2020 e 2021.

Em perspectiva com os dados observados na seção anterior, é possível traçar um paralelo entre a retomada dos fluxos de comércio e a ação da organização. A OMC atuou primeiro sob a direção-geral de Roberto Azevêdo, e, depois, da Dra. Okonjo-Iweala, de forma rápida, buscando dar mais transparência para as medidas de proteção dos mercados e setores selecionados. Ademais, houve ênfase na resiliência de linhas produtivas pensando no efeito econômico aos mais vulneráveis, como produtos agrícolas e bens terapêuticos contra o vírus.

Deve-se salientar que a organização é incapaz de impor sanções ou medidas mais intrusivas para a garantia do livre comércio, mas isso decorre de sua natureza intergovernamental. A organização é fruto de seu contexto e a sociedade internacional ainda é fundamentalmente constituída pelos Estados soberanos, ciosos de suas margens de manobra. Isso inviabiliza a transferência de poderes coercitivos supranacionais a organizações internacionais, o que é coerente com o atual contexto da sociedade internacional. Ainda que se possa apontar as exceções dos artigos XX e XXI como vazamentos (*leaks*) do sistema multilateral, certo é que a menção e delimitação da margem de discricionariedade são fatores que fortalecem a institucionalidade. Ainda que os membros possam recorrer a essas exceções, implementando medidas protecionistas, elas se sujeitam ao monitoramento e ao juízo de adequação feitos pela OMC, função que a organização cumpriu a contento ao longo do período pandêmico.

4.2 GRUPO DOS 20

As respostas do G20 à pandemia variaram ao longo de 2020 e 2021. Em março de 2020, os países do grupo concordaram com a convocação de uma reunião extraordinária para coordenar estratégias para combater a pandemia e evitar o agravamento do cenário econômico e financeiro.

A reunião foi organizada pela Arábia Saudita, então presidente de turno do grupo. Na declaração final, os países reconheceram o comércio internacional como a principal forma de impedir uma queda mais acentuada da renda global, e concordaram com a necessidade de reduzir tarifas aduaneiras para manter tanto quanto fosse possível os fluxos comerciais (G20, 2020).

Na declaração, os países concordam com uma coordenação de respostas de forma que as medidas tomadas para proteger a saúde fossem “localizadas,

proporcionais, transparentes e temporárias” (G20, 2020). Foram designados os ministros do comércio (ou equivalentes) para avaliar os impactos da pandemia no comércio internacional e concordou-se com um fundo de 4,8 trilhões de dólares para fazer frente aos impactos sociais, econômicos e financeiros da economia (G20, 2020).

Após a reunião extraordinária, o grupo ainda se reuniu virtualmente e aderiu a outras plataformas de combate à pandemia. Dentre essas medidas, podem-se citar: a “*Access to COVID-19 Tools Accelerator*” (ACT-A), lançada por um grupo de organizações para promover diagnósticos, terapias e vacinas para o vírus (a esta iniciativa o G20 somente aderiu); a “*G20 Actions to Support World Trade and Investment in Response to COVID-19*”, anunciado em maio de 2020, com o fim de evitar medidas unilaterais e disruptivas do comércio internacional¹². No geral, as medidas de 2020 permaneceram no plano da organização global e da mobilização para desenvolvimento de vacinas o mais rápido possível. Em um cenário de governos pressionados, políticas fiscais expansivas para evitar quedas mais bruscas e renda e aumento da miséria e fome, o financiamento se viu, na prática, restrito.

Em 2021, a presidência de turno passou para a Itália, que buscou dar continuidade aos esforços do grupo para conter os efeitos da pandemia e promover a imunização. Na reunião de 2021, foi anunciado um órgão global para coordenar respostas para a próxima pandemia, esforço que, contudo, não saiu do papel em razão da falta de recursos (SELLERS; STEIN, 2021). As discussões a respeito de financiamento para a iniciativa foram objeto de atenção dos líderes, até que, na cúpula de 2022, anunciou-se um fundo específico para tratar de vulnerabilidades ante a emergência de novas pandemias, “*the pandemic fund*” (WORLD BANK, 2022b).

O lançamento do fundo, já na presidência da Indonésia, foi exaltado como a institucionalização para uma resposta preparada e coordenada internacional aos efeitos econômicos da pandemia. Em termos de esforços para continuidade dos fluxos de comércio, os integrantes do G20 reafirmaram a cada encontro os efeitos danosos do protecionismo, especialmente em relação ao aumento dos preços de

¹² Essa iniciativa cria o compromisso de assegurar que “medidas emergenciais de comércio” sejam “localizadas, proporcionais, transparentes e temporárias”, na mesma linha do que havia sido delineado na reunião extraordinária de março; mas agregando o compromisso de “proteger os mais vulneráveis, não criar barreiras desnecessárias ao comércio ou abalos às cadeias globais de produção”, e que sejam consistentes com as regras da OMC”.

alimentos, o que afeta desproporcionalmente os países mais vulneráveis. Na Declaração de Roma, de 2021, houve alerta para a insegurança alimentar no nível global, o que seria agravado com medidas distorcivas de comércio (G20, 2021). Essa mesma correlação (segurança alimentar, fluxos comerciais e pandemia) foi feito por outros órgãos do sistema multilateral (OECD, 2020b, p. 6).

Ademais, em 2021 e em 2022, viu-se a reafirmação dos princípios de transparência e de abertura de mercados salientando a importância de um sistema multilateral de comércio funcional e baseado em regras. Na Declaração de Roma, os líderes enfatizam, dentre outros, os seguintes aspectos:

“Reducing trade tensions, tackling distortions in all sectors of trade and investment, addressing supply chain disruptions and fostering mutually beneficial trade and investment relations will be critical as economies respond to and recover from the COVID-19 pandemic”. (G20, 2021)

E, na Declaração de Bali, de 2022:

“We reaffirm that the rules-based, non-discriminatory, free, fair, open, inclusive, equitable, sustainable and transparent multilateral trading system (MTS), with the WTO at its core, is indispensable to advancing our shared objectives of inclusive growth, innovation, job creation and sustainable development in an open and interconnected world as well as to supporting the resilience and recovery of a global economy under strain due to COVID-19 and global supply chain disruption”. (G20, 2022)

Em ambos os casos, nas reuniões de cúpula de 2021 e de 2022, salienta-se a importância do comércio. Efetivamente, são os fluxos comerciais que possibilitaram o acesso a insumos médicos e alimentos no contexto da pandemia. Os dados analisados na seção anterior mostram inclusive a manutenção e o crescimento do comércio em determinados setores (FIGURA 12), em linha com as declarações políticas do agrupamento.

Ademais, algumas das menções das declarações políticas do G20 fazem eco aos efeitos imediatos da pandemia. A diferenciação de efeitos econômicos entre regiões, observado na FIGURA 10, é fator que preocupa analistas para uma recuperação justa e equilibrada, sobretudo em um quadro de crescente desigualdade global. O grupo referencia a multidimensionalidade da crise, e chama a atenção para as capacidades distintas de atores internacionais para lidar com a

crise (G20, 2022). Nesse sentido, os desafios para alcançar as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se mostram ainda maiores.

Em termos de balanço da atuação do G20, há alguma divergência nas avaliações do que poderia ter sido feito e o que efetivamente foi possível. Há que se recordar que em 2020, a presidência dos EUA ainda era ocupada pelo republicano Donald Trump, que criticava abertamente medidas restritivas e políticas sanitárias endossadas por cientistas. De certa forma, a falta de uma coordenação global que colocasse os interesses dos Estados em sintonia se expressou no grupo dos 20.

Os esforços iniciais de proteção dos fluxos comerciais endossados pelos Estados não se converteram em medidas concretas já em 2020. Movimentos mais coordenados e medidas concretas foram observadas a partir de 2021 e por um esforço de várias instituições agindo em conjunto com o G20 (FMI, BM, OMC e organizações não governamentais, como a *Bill & Melinda Gates Foundation*).

A comparação da ação do G20 no imediato da pandemia com o que se logrou após a crise de 2008¹³ abre margem para críticas. Em 2020, houve menos medidas efetivas em conjunto, e mais iniciativas unilaterais de Estados, talvez um sintoma do desgaste que o multilateralismo já vinha sofrendo desde meados da década de 2010.

É possível, contudo, fazer um contraponto, sinalizando a importância dos comunicados do G20 no sentido de manter um sistema multilateral aberto. Embora fosse parte mais da retórica do que de ações efetivas, essa intenção corresponde a uma vontade das maiores economias e um reconhecimento da credibilidade do comércio internacional. Aqueles que se opõem a tal movimento político enfrentam resistência internacional (o chamado *power of shame*), que serve como dissuasão considerável nas relações internacionais.

O G20, por si, não criou normas que implementassem regimes de sanções a países que distorcessem o comércio, mas, mesmo assim, buscou reafirmar para a comunidade internacional a necessidade de um sistema multilateral operacional. Esse sistema atua na garantia de preços justos e acessíveis de bens e serviços,

¹³ Há análises que julgam que a comparação entre as respostas de 2008 e de 2020 é injusta, pois as respostas de 2008 somente poderiam ser coordenadas (sendo, por exemplo, impossível um Estado unilateralmente promover a coordenação do SFI) e as respostas de 2020 poderiam ser unilaterais (como o foram, embora fosse mais eficaz se fossem coordenadas). Para mais sobre essa comparação, e sobre as expectativas mais realistas acerca do G20 em tempos de pandemia (e guerra na Ucrânia), ver DEMEKAS, 2021.

com reflexos, por exemplo, na segurança alimentar e na redução dos efeitos adversos da pandemia.

4.3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

No caso da ONU, a organização funcionou como *hub* (UN, 2023) para iniciativas e discussões sobre formas de combate à pandemia e seus efeitos. A criação de meios de acesso à informação funcionou como combate à difusão de notícias falsas em meio a um contexto de incerteza. Também se reforçou a necessidade de coordenação para se alcançar os ODS¹⁴ diante de desafios que os colocavam à prova.

No âmbito da Assembleia Geral, uma série de resoluções focalizaram esforços para a recuperação social, econômica e financeira dos impactos da pandemia (UN GENERAL ASSEMBLY, 2020). Além do combate dos efeitos diretos da pandemia, a organização atuou diligentemente para promover a vacinação e difundir a imunização global, entendendo essa como a única forma de garantir o retorno à normalidade. Sobre isso, a ONU vem atuando na defesa de mercados abertos para imunizantes e formas de diagnóstico e terapias voltadas para o combate ao vírus, em combate à imposição de restrições ou ao banimento de exportação de insumos médicos (UN, 2021, p. 20).

Especificamente no caso de promoção do livre comércio e coibição de medidas distorcivas de comércio, a organização atuou junto com órgãos e agências especializadas para minimizar os efeitos de fraturas de cadeias globais de valor. O ITC, órgão das Nações Unidas que promove a prosperidade por meio do comércio internacional, teve papel na difusão de informação e provisão de treinamento a firmas. O órgão atuou na expansão online de pequenas e médias empresas, ampliando a competitividade por meio de marketing online e favorecendo a digitalização de vendas, evitando, assim, efeitos negativos das medidas restritivas (ITC, 2021).

¹⁴ Os ODS consistem em 17 objetivos acordados na Conferência “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, em 2015, que se subdividem em 169 metas a serem alcançadas até 2030. Em seu conjunto, os 17 objetivos compõem a “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, e engloba as dimensões econômica, social e ambiental.

Além do ITC, a UNCTAD promoveu mais pesquisa e meios de cooperação para Estados em combate à pandemia. O órgão reconheceu o desafio imposto pela pandemia, e que mercados abertos e medidas transparentes seriam formas legítimas de impedir efeitos mais danosos à economia global (UNCTAD, 2020, p. 86). Nesse sentido, a UNCTAD endossou a ideia de que a crise sanitária se converteria em uma crise social, afetando os mais pobres e evidenciando as fragilidades das cadeias de suprimentos.

Na medida do possível, a promoção do comércio internacional garantiria acesso a bens e menos risco de insegurança alimentar, especialmente aos países de menor renda (UNCTAD, 2020, p. 29). O unilateralismo comercial e medidas restritivas discriminatórias pressionariam ainda mais escassez de oferta em bens essenciais (UNCTAD, 2020, p. 93). Em relatórios posteriores, a UNCTAD agregou a urgência de solução da desigualdade de renda no mundo para apresentar maior resiliência diante de próximas pandemias; de certa forma, essa solução está atrelada à manutenção de fluxos comerciais e fortalecimento do sistema multilateral de comércio (UNCTAD, 2022a, p. 13).

Para fins de balanço, a ONU se valeu de uma estrutura institucional robusta para conferir mais resiliência ao sistema multilateral de comércio. As instâncias do ITC e UNCTAD foram parte dos esforços de coordenação internacional com outros foros para monitorar e promover medidas concretas visando a minimização de medidas protecionistas. O presente trabalho sugere uma correlação nos esforços dessas instâncias institucionais com a evolução dos fluxos comerciais em 2020 e em 2021, especialmente no caso da retomada do comércio já em 2021.

Os próprios dados da UNCTAD demonstram uma recuperação de exportações significativa entre 2020 e 2021, mesmo na continuidade da pandemia, como se observa na FIGURA 5 da seção anterior. Tendo nascido como um foro de concertação entre países em desenvolvimento para a promoção de formas de superação da condição de renda média, a UNCTAD também é atenta às diferenciações.

Os dados da seção anterior mostram a diferenciação de efeitos e permanência de barreiras para regiões (FIGURA 4). A busca de manutenção de fluxos abertos é compatível com a necessidade de obtenção de insumos para a imunização e de canais comerciais para a retomada do crescimento das economias, especialmente as economias menores e em desenvolvimento, mais fragilizadas no

contexto da pandemia. Nesse sentido, é cada vez mais discutido como os efeitos socioeconômicos da pandemia evidenciam diferenciações sociais cristalizadas por estruturas econômicas desiguais. Países de menor renda são mais suscetíveis a choques externos, têm menos capacidade fiscal para fazer frente a desafios sistêmicos e têm menos formas de defender-se de crises. Essas são preocupações na ordem do dia da UNCTAD, que pensa o comércio como um mecanismo possível de recuperação de renda.

Por fim, pesa no caso da ONU a lembrança constante dos ODS, já que a agenda 2030 é avaliada e buscada no âmbito das instâncias onusianas, em conjunto com Estados e governos. Em meio à crise sanitária, ficou patente o aumento dos desafios para alcançar os 17 objetivos e 169 metas (ZHAO *et al.*, 2022), o que se refletiu em maior compromisso nas Nações Unidas para promover o bem-estar das populações.

4.4 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E BANCO MUNDIAL

No caso do FMI e do BM, houve atuação em conjunto com outros órgãos das nações unidas para promover a conscientização da importância do comércio para impedir que a renda fosse ainda mais afetada diante de restrições decorrentes da pandemia.

O FMI coordenou ações diretas na defesa da renda das sociedades concernidas pelo vírus. Em reunião do comitê executivo do Fundo, o comunicado do *chairman* salientou os seguintes pontos na ação emergencial do FMI em face da pandemia do COVID-19:

“[The executive directors] highlighted the report’s key finding that the Fund’s response was effective and agile to a crisis like no other, despite the extraordinary challenges and risks, as the Fund rapidly adapted its lending framework and internal processes to serve the membership, help to close large financing gaps, and give confidence to the membership and markets by making its resources available expeditiously under adequate safeguards. Besides lending, Directors noted that the Fund also undertook useful analytical work and gave extensive and timely policy advice and capacity development. They welcomed the report’s finding that the Fund’s corporate response was adapted quickly, including by reprioritizing work, introducing HR and budget initiatives, and swiftly embracing the virtual Environment”. (IMF, 2023c, p. 1)

Ademais, o Fundo usou recursos à sua disposição para apoiar governos e firmas diretamente afetadas pelas medidas restritivas. As medidas de financiamento foram mediadas pelo *Catastrophe containment and relief trust* (CCRT), e corresponderam a cerca de 25 bilhões de dólares, contando assistência financeira, alívio do serviço de dívidas para países membros do Fundo (IMF; 2023c, 2023d). Também houve ativismo do Fundo na promoção do comércio como mecanismo de prevenção de crises de suprimento, com a manutenção de mercados abertos para minimizar os efeitos sobre o bem-estar das populações. Muito embora líderes fossem motivados pela proteção de suas populações na implementação de medidas protecionistas no início da pandemia, o Fundo e outros órgãos do sistema ONU foram enfáticos em como essas medidas unilaterais provocam mais prejuízos do que benefícios no conjunto da economia, ampliando consideravelmente os riscos sanitários (UNCTAD, 2020b, p. 25-26)

Além disso, o Fundo também foi ativo na promoção de vacinas e livre trânsito de insumos para a produção e imunizantes, além de promover um monitoramento [*tracker*] do ritmo de vacinação mundo afora (IMF, 2021; WTO, 2023d).

Em comércio, o FMI foi enfático nos riscos às cadeias globais de valor diante da imposição de barreiras ao comércio. Os estudos do Fundo e a difusão de informações aos Estados reafirmaram conclusões que já vinham sendo confirmadas em outras instituições, de que o fortalecimento do sistema multilateral de comércio seria fundamental para a resiliência das cadeias globais de valor (IMF; 2019, 2023e; OECD, 2020b). Além disso, a limitação à imposição de restrições contribuiria para menos choques nas cadeias de produção de bens essenciais, produtos médicos e terapias de tratamento do vírus (AGARWAL; GOPINATH, 2022).

O Banco Mundial atuou no sentido de promover acesso à informação e garantir, na medida de sua disponibilidade, financiamento para países mais necessitados de recursos para fazer frente aos desafios da pandemia. O comércio ocupou papel central nas estratégias avançadas pelo BM para fazer frente os impactos sociais e econômicos da pandemia.

Nesse sentido, apoio à digitalização, à promoção do *e-commerce* e de mercados abertos seriam formas de permanecer resiliente diante da crise sanitária

(WORLD BANK, 2020a). Além das recomendações¹⁵, treinamentos, financiamentos e provisão de recursos diretos a firmas particularmente afetadas pela COVID-19, o BM atuou ativamente na difusão de imunizações, insumos para vacinas e terapias voltadas ao alívio humanitário. Mais uma vez, reconhece-se que a vacinação seria a única forma de fazer a economia retornar a um mínimo de normalidade, e portanto, houve canalização significativa de recursos nesse sentido.

4.5 OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS

Há mais um conjunto de instituições que atuaram no sentido de minimizar os efeitos econômicos adversos da pandemia. OIT, UNICEF e OCDE são exemplos de organismos que se coordenaram com uma ou algumas das instituições já citadas para oferecer alguma resposta aos reflexos econômicos e sociais da crise sanitária.

No caso do sistema multilateral, de alguma forma cada uma delas atuou no sentido de reduzir o impacto da pandemia sobre os fluxos comerciais; aqui, considera-se a importância do comércio para garantir acesso a insumos médicos e bens essenciais para combater a pandemia, acesso a alimentos a preços justos e continuidade de recebimento de insumos necessários para a indústria, de forma que as firmas não precisassem reduzir a demanda de mão de obra.

No caso da OIT, o organismo multilateral dedicou sua atenção à qualidade do trabalho e à perda de empregos no contexto da pandemia. As declarações e os estudos foram principalmente voltados para a discrepância de efeitos entre diferentes trabalhadores e entre países (ILO, 2020). Além disso, houve constante atenção para a promoção do bem-estar sem comprometer a fonte de renda das pessoas.

Especificamente sobre comércio, o organismo enfatizou o comércio internacional como forma de garantia de continuidade dos empregos e da produtividade mundo afora. Em relatório, sustentou-se que o fortalecimento de instâncias de proteção ao trabalhador poderia agir em coordenação para dar mais

¹⁵ Em um relatório informativo o BM fala de forma bem didática do que se deve e não se deve fazer para entregar uma resposta efetiva de combate à pandemia. O texto serve de lição eloquente para essa e para próximas pandemias, e reforça o imperativo dos benefícios que o comércio oferece na superação dos desafios econômicos e sociais de crises sanitárias (WORLD BANK, 2020b).

resiliência às cadeias produtivas, e, assim, assegurar mais estabilidade de fluxos produtivos e garantia de trabalho (ILO, 2021)

Em outra frente, foi exemplar a parceria entre UNICEF e a aliança global para prover suprimentos essenciais (vacinas e equipamentos médicos) – *Global Alliance for Trade Facilitation and UNICEF to speed up delivery of critical supplies* (UNICEF, 2022), e para conter a mortalidade infantil no contexto da pandemia. Assim como vários outros órgãos o repetiram, a promoção da vacinação em massa seria a forma mais rápida para encontrar o caminho para a normalidade (IMF, 2021, p. 10). No que concerne à produção de vacinas, a ênfase do fundo das nações unidas guarda relação com a necessidade de cadeias globais de produção de insumos e imunizantes.

Ligado a isso, a FAO e o World Food Programme (WFP) cooperaram com outras agências para impedir medidas restritivas que tivessem impacto sobre o preço de alimentos, que reduzem a margem de acesso e ampliam a insegurança alimentar¹⁶. Vale lembrar que a crise alimentar, amplificada pela crise sanitária, é tanto mais ameaçadora quanto maiores forem as medidas restritivas de comércio¹⁷.

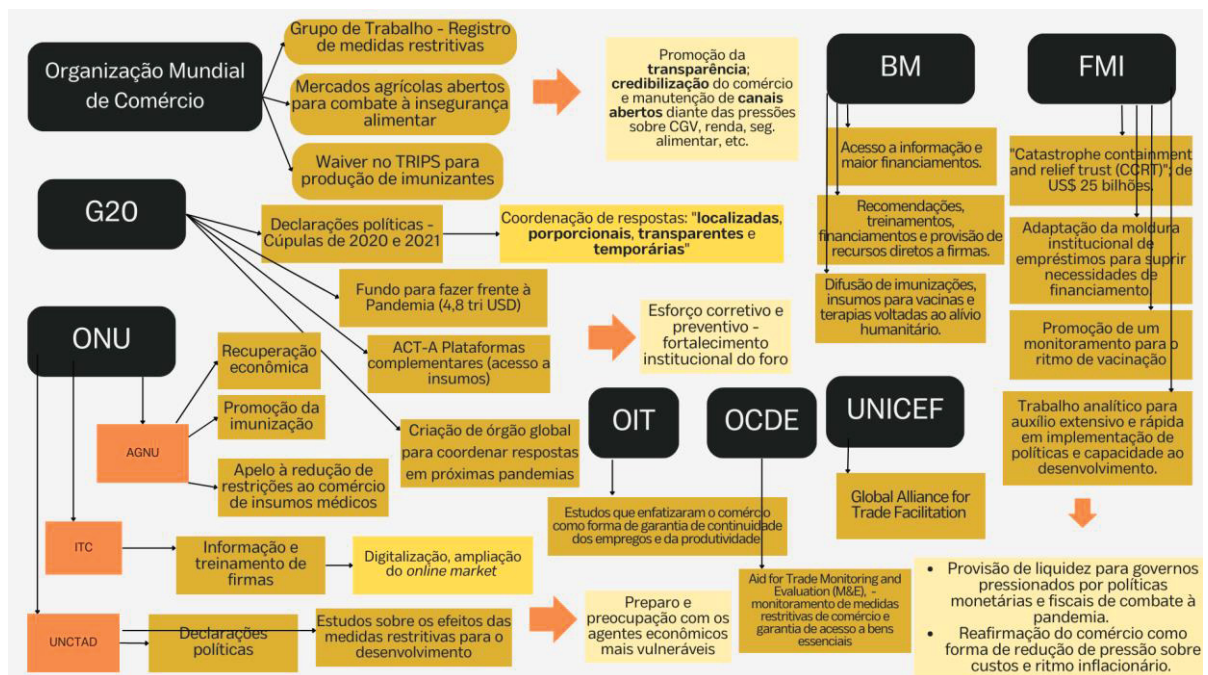
Por fim, a OCDE também colaborou para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, endossando a lógica de comércio internacional para limitar os efeitos da crise sanitária. O mecanismo *Aid for Trade Monitoring and Evaluation* (M&E), lançado em conjunto entre OCDE e OMC buscou coordenar esforços para monitorar medidas restritivas de comércio e garantir acesso a bens essenciais, particularmente no caso de economias menos desenvolvidas. O programa consiste em um monitoramento e em medidas de ajuda oficial ao desenvolvimento [*official development assistance - ODA*] (OECD, 2022c), e permanece em vigor, tendo em vista a sua renovada necessidade no contexto da guerra da Ucrânia.

¹⁶ Em 2020, o WFP foi agraciado com o prêmio Nobel da Paz. No anúncio feito pela academia norueguesa, o aumento da insegurança alimentar e os esforços diretos do WFP são mencionados como uma das razões para o prêmio (NOBEL PEACE PRIZE, 2020).

¹⁷ Nesse sentido, o acesso a alimentos importados pode colaborar para a redução da fome, ou pode tornar as cadeias de produção alimentícia mais resilientes, domesticamente. Com mais alternativas de mercados e melhores e mais ágeis infraestruturas de transportes as economias se veem com menor risco de insegurança alimentar. Complementarmente a isso, historiadores referenciam a evidência de que, após a emergência de canais mais ágeis de transportes, na transição do século XIX para o XX, grandes eventos de fome se tornaram mais restritos e localizados (HOBSBAWM, 2015). A difusão do comércio internacional no contexto da pandemia reforça essa ideia (OECD, 2020, p.6).

O seguinte quadro esquemático apresenta uma visão panorâmica das respostas dos foros e órgãos analisados no presente trabalho. Buscou-se privilegiar a concisão das respostas, correlacionando-as com os efeitos que apresentaram no contexto do sistema multilateral (seja ampliando legitimidade, credibilidade ou estimulando acesso a bens específicos).

FIGURA 13 – DIAGRAMA DE RESPOSTAS MULTILATERAIS



FONTE: elaborado pelo autor.

5 CONCLUSÃO

A conclusão do presente texto leva em consideração os efeitos da pandemia para o sistema multilateral de comércio. Foi apresentada uma revisão de respostas das principais organizações no contexto da crise sanitária que eclodiu em 2020. Essas respostas são correlacionadas ao comércio internacional sob duas formas principalmente.

Por um lado, com a criação de foros específicos e com a instituição de medidas para monitoramento de práticas restritivas, e no sentido de avaliar constantemente aplicação de medidas SPS e TBT de forma discricionária e distorciva. Por outro lado, no sentido de reafirmar os princípios de liberdade de mercados para não descredibilizar o sistema multilateral de comércio no plano discursivo. Ambas as frentes de atuação (medidas concretas e medidas retóricas) cumprem um papel na busca de fortalecimento do sistema multilateral de comércio, que é percebido pelos entes que o compõem como mecanismo de promoção de bem-estar e forma de ampliação de competitividade e de acesso a bens e serviços a preços mais baixos.

No geral, duas ordens de considerações devem ser traçadas para avaliar essas respostas. Primeiro, no plano geral de aumento da institucionalidade de respostas e de fortalecimento do comércio internacional, e, segundo, em termos de qual o efeito da pandemia que ainda se observa hoje, pensando os obstáculos que se mantêm para formuladores de políticas na busca de estabilidade macroeconômica.

Em primeiro lugar, as respostas avaliadas ao longo de março de 2020 até final de 2021 ampliaram a legitimidade e a credibilidade do comércio internacional. A finalidade das instituições, de servir de foro de negociações e meio de coordenação de posições, permitiu menos atrito e maior diálogo na busca de denominadores comuns. É certo que houve pressões protecionistas que reduziram o comércio internacional e que houve processos de descoordenação de cadeias produtivas que afetaram os fluxos produtivos globais. Contudo, não se pode falar de perda irreversível do papel da OMC ou de foros como UNCTAD nas suas buscas de promoção de um comércio justo e equitativo, sobretudo em situações excepcionais que estimulem medidas unilaterais por parte dos Estados.

As medidas protetivas adotadas estiveram em grande parte dentro da margem de apreciação nacional garantida pelo próprio Acordo de Marraqueche (como visto nos artigos 20 e 21), e foram já em 2021 regredindo em termos quantitativos e qualitativos. Ao se observar os dados e indicadores de comércio, conclui-se que a redução foi relativamente pequena, e a recuperação relativamente rápida (OECD, 2022).

Com isso, pode-se falar que o sistema multilateral de comércio, pelos esforços dos Estados e das instituições ao longo da pandemia, saiu mais forte. Desde 2016, a OMC, em particular, sofria críticas ácidas de sua atuação, e com o movimento “antimultilateralismo”, encabeçado por Donald Trump, essas mesmas críticas ganharam mais peso. O fechamento ao comércio e a autarquia produtiva não se mostraram, contudo, movimentos eficientes no mundo em que vivemos. A imposição de barreiras pelo governo do então presidente ampliou custos de firmas e causou represálias cruzadas, minando a própria base eleitoral em alguns Estados¹⁸.

No contexto da pandemia, o fechamento das economias mostrou-se agravador das restrições internas já adotadas para evitar agudização da crise sanitária. As restrições ao comércio sob o pretexto de contenção da crise sanitária aumentaram a pressão sobre a insegurança alimentar e fragilizaram grupos já em posição de vulnerabilidade, com aumento de preços e/ou escassez de bens. Houve uma noção emergente no curso da pandemia de que setores deveriam ser tratados de forma estratégica para a garantia da demanda nacional (especialmente no caso de pandemias e situações excepcionais).

O livre comércio e o sistema multilateral não invalidam essa concepção, mas reforçam que a manutenção da liberdade de fluxos comerciais pode servir como garantidor de acesso a esses bens estratégicos. Isso deve ser lembrado por agentes econômicos e por formuladores de políticas em cenários futuros de agravamento de crises sanitárias.

¹⁸ Houve imposição de tarifas e quotas nos mercados de aço e de alumínio afetando importações provenientes de Coréia do Sul, México, Brasil e Canadá. Como consequência, as indústrias que usavam esses insumos viram os preços de suas cadeias produtivas aumentar, repassando o preço para o consumidor final ou ameaçando a realocação produtiva, o que causou ondas de oposição contra marcas tradicionais, como a Harley Davidson. Houve também a imposição de barreiras contra produtos importados da China, que, em resposta, buscou alternativas às importações de produtos agrícolas. Os produtores de soja dos EUA, uma das bases eleitorais do partido republicano, se viram desamparados como consequência das medidas protecionistas do próprio governo.

A essa primeira avaliação de respostas, pode-se concluir que o protecionismo teria sido maior do que foi inicialmente sem as instituições que buscaram garantir (tanto quanto possível) os fluxos comerciais. E pode-se falar também que essas medidas institucionais fortaleceram o sistema multilateral de comércio, servindo como aprendizado para situações imprevistas como a crise sanitárias de 2020.

Em segundo lugar, como afirmado, a mensuração precisa dos efeitos da pandemia sobre o comércio internacional de forma isolada é tarefa difícil em função da guerra na Ucrânia e suas consequências para o mundo. Há consenso de que sucessivas tensões globais dificultam sobremaneira a recuperação econômica plena, ideia reforçada pelo FMI em relatório recente em que afirma que a economia global vive um acúmulo de crises [*crisis upon crisis*] (IMF, 2022, p. 9). Contudo, é possível dizer que, passada a fase mais aguda de medidas restritivas, as economias já apresentavam performance pré-pandemia no início de 2022 (OECD, 2022c), antes do conflito na Ucrânia.

Essa é, inclusive, uma das conclusões diante dos dados apresentados. Houve queda súbita do fluxo comercial, mas retomada já no final de 2020. Em 2021, mesmo sem a imunização geral da população, os fluxos comerciais já retomavam seu curso, onde as instituições continuavam advogando pela abertura de mercados e pela resiliência de cadeias produtivas. Em vários dos indicadores analisados, a queda do comércio foi notável, mas passageira; em comparação com crises anteriores, houve relativa resiliência por parte do sistema multilateral.

As discussões sobre programas de vacinação periódica (anual) contra a COVID-19 e a larga produção de imunizantes vão na linha de uma normalização; imunizantes produzidos por meio da liberdade de mercados (e auxiliados pela OMC, no *Vaccine trade tracker*) (WTO, 2023d). A retomada bem recente do número de infecções e de hospitalizações são indicativos de novas ondas de contágio, com a emergência de variantes; contudo, não há provas de que são mutações mais letais do que as versões iniciais do vírus, e não é esperado que haja retomada das medidas restritivas de início de 2020 em função dessas variantes.

Em termos de atingimento das metas estabelecidas nos ODS, pode-se falar que a pandemia representou um obstáculo adicional em função dos efeitos econômicos da pandemia na sua fase mais agressiva. A crise sanitária afetou as economias vulnerabilizando ainda mais aqueles trabalhadores na margem,

especialmente jovens, de menor renda e negros(as), quando esse viés racial preexiste como consequência de desequilíbrios sociais. No caso do Brasil, por exemplo, o peso da pandemia reforçou um viés de desigualdade de renda e de oportunidades, agravando a situação de pessoas com menos condições de desempenho de trabalho remoto (pelo grau de qualificação ou pela natureza do trabalho).

Como reflexo, aumentaram-se as barreiras para alcançar os objetivos traçados pela agenda 2030. Isso deve ser usado por formuladores de políticas para ampliar políticas comerciais que promovam a competitividade e a modernização das economias nacionais. Com os desafios econômicos da pandemia, a ampliação ou a garantia de fluxos comerciais são meios eficazes de promover o trabalho e evitar a queda da renda nacional.

A inserção de um elemento estratégico na formulação de cálculos econômicos de produção não conduz necessariamente à redução do comércio internacional, mas à escolha mais criteriosa de parceiros comerciais. A realidade de cadeias globais de valor e o espraiamento de linhas produtivas na economia global tendem a continuar dando ênfase a fluxos comerciais e a uma resiliência ainda maior para o sistema multilateral de comércio.

Por fim, a validade das respostas institucionais e a agilidade com que se reforçou a importância de um sistema multilateral de comércio operacional aponta para uma necessidade no futuro: o fortalecimento ou impedimento da deterioração de canais multilaterais de governança. Em um sistema internacional crescentemente conectado e interdependente, a solução de problemas de forma mútua e concertada passa pelo fortalecimento institucional, que, em tempos de crise, funciona de forma ativa na defesa do bem-estar das populações.

REFERÊNCIAS

- AGARWAL, RUCHIR; GOPINATH, G. **Seven Finance & trade lessons from COVID-19 for future pandemics**, IMF working paper. Washington, 2022. Disponível em <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpiea2022097-print-pdf.ashx> Acesso em 10 jun. 2023.
- BENTO, Leonardo Rocha; FERNANDES, Diego Alfieri. COVID-19 e agricultura: o impacto da pandemia nos sistemas agrícolas brasileiro e internacional em 2020. **Caderno de Política Exterior**, Brasília, ano VII, número 10, p. 35-54. 2021. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/pdf/mostraPdf/1/1166/cadernos_de_politica_exterior_-_ano_7_.numero_10_.2021 Acesso em 10 jun. 2023
- BRASIL. Decreto executivo nº 1355/1994, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, pág. nº 21394. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf Acesso em 10 jun. 2023
- DEMEKAS, D. **The G20 has been criticised for its pandemic response. Is that fair?** Londres, 2021. Disponível em <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2021/01/29/the-g20-has-been-criticised-for-its-pandemic-response-is-that-fair/> Acesso em 10 jun. 2023.
- ESPITIA, ALVARO; ROCHA, NADIA; RUTA, MICHELE. **COVID-19 and Food Protectionism: The Impact of the Pandemic and Export Restrictions on World Food Markets**. Policy Research Working Paper No. 9253. World Bank, Washington, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/417171589912076742/pdf/Covid-19-and-Food-Protectionism-The-Impact-of-the-Pandemic-and-Export-Restrictions-on-World-Food-Markets.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.
- FAO. **Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets**. Roma, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb1993en/cb1993en.pdf> Acesso em 02 jul 2023
- FERREIRA, D.; FILHO, G.S.B; JUNIOR, J.R; KRETER, A.C; SERVO, F. Comércio exterior do agronegócio: janeiro de 2023. **Carta de Conjuntura IPEA**, Brasília-DF. No 58, nota 12, 1º trimestre de 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/02/comercio-exterior-do-agronegocio-janeiro-de-2023/> Acesso em 10 jun. 2023.
- G20. **Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19**. Remoto, 2020. Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html>. Acesso em 10 jun. 2023.
- G20. **G20 Rome Leaders' Declaration**. Roma, 2021. Disponível em https://www.governo.it/sites/governo.it/files/G20ROMELEADERSDECLARATION_0.pdf Acesso em 10 jun. 2023.

G20.G20 Bali Leaders' Declaration Bali – Indonésia, 2022. Disponível em https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/about_g20/previous-summit-documents/2022-bali/G20%20Bali%20Leaders%27%20Declaration,%2015-16%20November%202022.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

HOBBSAWM, ERIC. **A era dos impérios – 1875-1914 [recurso eletrônico]**; tradução Sieni Maria Campos, Yolanda Steidel de Toledo. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2015.

ILO. COVID-19 and Recovery: The Role of Trade Unions in Building Forward Better. Genebra, 2021. **International Journal of Labour Research**. Vol. 10, Issue 1-2. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_806895.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

ILO. **ILO Monitor: COVID-19 and the world of work**. Genebra, 2020. Fifth edition. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf. Acesso em 10 jun. 2023

IMF DATA. **Direction of Trade Statistics**. Washington, 2023. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&slid=1488236767350> Acesso em 10 de jun. 2023

IMF. **Global Financial Stability Report: Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks**. Washington, 2023b. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2023/04/11/global-financial-stability-report-april-2023> .Acesso em 10 jun. 2023.

IMF. **IMF Financing and Debt Service Relief**. Washington, 2023c. Disponível em <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> Acesso em 10 jun. 2023.

IMF. **IMF Policy paper review of the role of trade in the work of the Fund**. Washington, 2023e. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2023/English/PPEA2023013.ashx> .Acesso em 10 jun. 2023.

IMF. **Special Series on COVID-19**. Washington, 2023d. Disponível em: <https://www.imf.org/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes> . Acesso em: 10 jun. 2023.

IMF. **The Chair's Summing Up Independent Evaluation Office—The IMF's Emergency Response to the COVID-19 Pandemic**. Executive Board Meeting 23/18. Washington, 2023. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/03/20/The-Chairs-Summing-Up-Independent-Evaluation-Office-The-IMFs-Emergency-Response-to-the-531163> Acesso em 10 jun. 2023

IMF. **The IMF's Response to COVID-19**. Washington, 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19>. Acesso em 10 jun. 2023.

IMF. **World Economic Outlook: A Rocky Recovery**. Washington, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023> . Acesso em: 10 jun. 2023.

IMF. **World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers**. Washington, 2019. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781513508214/9781513508214.xml>. Acesso em 10 jun. 2023.

IMF. **World Economic Outlook: War sets back the global recovery**. Washington, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ/weo-database/2022/April>. Acesso em 10 jun. 2023.

IMF; WORLD BANK; WHO; WTO. **Task Force on COVID-19 vaccines, therapeutics, and diagnostics**. Disponível em <https://www.covid19taskforce.com/en/programs/task-force-on-covid-19-vaccines/about> Acesso em 10 jun. 2023

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Annual report 2022: crisis upon crisis**. Washington, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/downloads/imf-annual-report-2022-english.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

ITC. **Moving Your Business**. Genebra, 2021. Disponível em <https://intracen.org/news-and-events/news/moving-your-business> Acesso em 10 jun. 2023

KOLAKOWSKI, M. **A brief History of bear market (Investopedia)**. Disponível em: <https://www.investopedia.com/a-history-of-bear-markets-4582652#:~:text=The%20most%20recent%20bear%20market,forward%20to%20an%20economic%20rebound>. Acesso em 10 jun. 2023.

KRASNER, STEPHEN D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**. Cambridge, UK. No 36(2), p. 185–205. 1983.

LEE, J. How negative oil prices revealed the dangers of the futures market. **CNBC**, Nova Jersey, 16 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/06/16/how-negative-oil-prices-revealed-the-dangers-of-futures-trading.html> . Acesso em: 10 jun. 2023.

NOBEL PEACE PRIZE. **The Nobel Peace Prize for 2020**. Oslo, 2020. Disponível em <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2020/press-release/> Acesso em 10 jun. 2023.

NORBERG, JOHAN. Covid-19 and the Danger of Self-sufficiency: how Europe's Pandemic Resilience was Helped by an Open Economy. **European Centre for International Political Economy (Policy Brief)**, Bruxelas, 2021. No 2/2021. Disponível em <https://ecipe.org/wp->

[content/uploads/2021/02/ECI_21_PolicyBrief_02_2021_LY02.pdf](#). Acesso em 10 jun. 2023

OECD. **Aid for Trade at a Glance: Empowering Connected, Sustainable Trade.** Executive Summary. Paris, 2022c. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9ce2b7ba-en/index.html?itemId=/content/publication/9ce2b7ba-en>. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **COVID-19 and international trade: issues and actions.** Paris, 2020a. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128542-3ijg8kfswh&title=COVID-19-and-international-trade-issues-and-actions. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **COVID-19 and the Food and Agriculture sector: Issues and policy responses.** Paris, 2020b. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130816-9uut45lj4q&title=Covid-19-and-the-food-and-agriculture-sector-Issues-and-policy-responses. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **Global supply chains at work: A tale of three products to fight COVID-19.** Paris, 2022a. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1133_1133959-6bev6fgl96&title=Global-supply-chains-at-work-A-tale-of-three-products-to-fight-COVID-19. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **International trade during the COVID-19 pandemic: Big shifts and uncertainty.** Paris, 2022b. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1129_1129345-casormobh7&title=International-trade-during-the-COVID-19-pandemic. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **Trade Facilitation and the COVID-19 Pandemic.** Paris, 2020b. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130609-v8jn83j1j3&title=Trade-facilitation-and-the-covid-19-pandemic. Acesso em 10 jun. 2023.

OECD. **Using trade to fight COVID-19: Manufacturing and distributing vaccines.** Paris, 2021. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060354-ie4a355ojd&title=Using-trade-to-fight-COVID-19-Manufacturing-and-distributing-vaccines. Acesso em 10 jun. 2023.

ROBERTS, A.; LAMP, N. **Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters.** 1ª ed. Cambridge, Massachusetts (USA): Harvard University Press, 2021.

RODRIGUES, L. Governo acionará OMC para contestar decisão das Filipinas contra importação de frango, diz ministra. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/governo-acionara-omc-para-contestar-decisao-das-filipinas-contra-importacao-de-frango-diz-ministra>. Acesso em 10 jun. 2023

SELLERS, F; STEIN, J.; G-20 announces new global body to respond to future pandemics, but stops short of committing funds. **The Washington Post**. Washington, 2021. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/10/29/g20-finance-pandemic-threat/> Acesso em 10 jun, 2023.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

UN GENERAL ASSEMBLY. **Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)**. Resolução A/RES/74/270, de 3 de abril de 2020. Nova Iorque. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/087/28/PDF/N2008728.pdf?OpenElement>. Acesso em 10 jun. 2023.

UN. **Coronavirus disease (COVID-19) – UN Response**. Nova Iorque, 2023. Disponível em <https://www.un.org/en/coronavirus/un-secretary-general#reports>. Acesso em 10 jun. 2023.

UN. **The United Nations System – Organisational Chart**. Nova Iorque, 2023. Disponível em https://www.un.org/en/pdfs/un_system_chart.pdf. Acesso em 10, jun. 2023.

UN. **United Nations Comprehensive Response to COVID-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better**. Nova Iorque, 2021. Disponível em <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-12/un-comprehensive-response-covid-19-2021.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD STAT (Base de dados). **UNCTAD STAT Database**. Genebra, 2023. Disponível em https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en. Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD. **Global Trade Update**. Genebra, 2023b. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2023d1_en.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD. **Global trends and prospects: trade and development report update**. Genebra, 2023a. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2023d1_en.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD. **Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Lessons Learned**. Genebra, 2022a. Disponível em https://unctad.org/system/files/official-document/osg2022d1_en.pdf. Acesso em 30 jun. 2023.

UNCTAD. **Impact of the COVID-19 Pandemic on trade and development: transitioning to a new normal**. Genebra, 2020. Disponível em https://unctad.org/system/files/official-document/osg2020d1_en.pdf. Acesso em 30 jun. 2023.

UNCTAD. **Improving access to medical products through trade: what can regional trade agreements do in times of crisis?** Genebra, 2020b. Disponível em:

https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d4_en.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD. **Key Statistics and Trends in International Trade 2021: The Effects of the COVID-19 Pandemic on International Trade**. Genebra, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2022d3_en.pdf Acesso em 10 jun. 2023.

UNCTAD. **UNCTAD Handbook of statistics 2022 – International merchandise trade (fact sheet)**. Genebra, 2022b. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat47_FS01_en.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

UNICEF. **Global Alliance for Trade Facilitation and UNICEF to speed up delivery of critical supplies**. Genebra, 2022. Disponível em <https://www.unicef.org/partnerships/global-alliance-trade-facilitation-and-unicef-speed-delivery-critical-supplies> Acesso em 10 jun. 2023

WHO. **Coronavirus disease (COVID-19) pandemic**. Genebra, 2020b. Disponível em <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19> Acesso em 10 jun. 2023.

WHO. **COVID-19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)**. Genebra, 2020a. Disponível em: [https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum). Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **Do's and don'ts of trade policy in the response to COVID-19**. Washington, 2020b. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/509521585605825305/pdf/Do-s-and-Don-ts-of-Trade-Policy-in-the-Response-to-COVID-19.pdf> Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **Export of goods and services (% of GDP)**. Washington, 2023c. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>. Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **Global Value Chains**. Washington, 2023a. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/global-value-chains>. Acesso em 10 jun. 2023

WORLD BANK. **Official Launch of The Pandemic Fund at G20**. Washington, 2022b. Disponível em <https://live.worldbank.org/events/official-launch-pandemic-fund-g20> Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **Recommendations to leverage e-commerce during the COVID-19 crisis**. Washington, 2020a. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/280651589394091402/pdf/Recommendations-to-Leverage-E-Commerce-During-the-COVID-19-Crisis.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **Trade (% of GDP)**. Washinton, 2023b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2021&start=2005&view=chart> . Acesso em: 10 jun. 2023.

WORLD BANK. **World development report 2022: Finance for an equitable recovery**. Washington DC, 2022a. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022#downloads>. Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD BANK; WTO. **The role of trade in developing countries' road to recovery – joint policy note**. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/be98b40acb2c9215c2509df2d91248b3-0430012021/original/20211014-WBG-WTO-Trade-and-Development-With-Foreword.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM. **How COVID-19 has affected trade, in 8 charts**. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/how-covid-19-has-reshuffled-international-trade/>. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO STATS. **Merchandise exports by product group**. Genebra, 2023. Disponível em: <https://stats.wto.org/> Acesso em 10 jun. 2023.

WTO, IMF. **Joint Statement on Trade and the COVID-19 response** (april 24, 2020) Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20187-wto-and-imf-joint-statement-on-trade-and-the-covid-19-response> .Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **COVID-19: Support Measures**. Genebra, 2023c. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_support_measures_e.htm. Acesso em 10 jun. 2023

WTO. **Frequently asked questions: The WTO and COVID-19**. Genebra, 2023d. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/faqcovid19_e.htm Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **Global Trade Outlook and Statistics**. Genebra, 2023a. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_outlook23_e.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **Ministerial Decision on the TRIPS Agreement**. Adopted on 17 June, 2022a. Genebra, 2022. Disponível em <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/30.pdf&Open=True>. Acesso em 10, jun. 2023.

WTO. **Report shows marked decline in trade restrictions by WTO members amidst COVID-19 pandemic**. Genebra, 2020c. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_11dec20_e.htm Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **Report shows trade restrictions by WTO members at historically high levels**. Genebra, 2019. Disponível em

https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_12dec19_e.htm Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **Russia-Ukraine conflict puts fragile global trade recovery at risk.** Trade Statistics and Outlook. Genebra, 2022b. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr902_e.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **Trade and Climate Change.** Genebra, 2023a. Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/climate_intro_e.htm#:~:text=Climate%20change%20can%20negatively%20impact,part%20in%20supporting%20climate%20action. Acesso em 10 jun. 2023

WTO. **Trade growth to slow sharply in 2023 as global economy faces strong headwinds.** Genebra, 2022c. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr909_e.htm . Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **World Trade Statistical Review (2021).** Genebra, 2021a. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2021_e/wts2021_e.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **World Trade Values (table of contents).** Genebra, 2023b. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_evolution_e/world_trade_values.xlsx. Acesso em: 10 jun. 2023.

WTO. **WTO report shows members moving to facilitate imports even as trade restrictions remain high.** Geneva, 2020a. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_24jul20_e.htm Acesso em 10 jun. 2023

WTO. **WTO report shows slowdown in G20 trade restrictions as COVID-19 impacts world economy.** Genebra, 2020b. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_18nov20_e.htm. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **WTO report: Trade policy restraint prevented destructive acceleration of protectionism.** Genebra, 2021b. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trdev_28jun21_e.htm Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **WTO-IMF COVID-19 Vaccine Trade Tracker** Genebra, 2023d. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/vaccine_trade_tracker_s.htm. Acesso em 10 jun. 2023.

WTO. **WTO-wide trade monitoring report.** Genebra, 2021c. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/factsheet29721_e.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

WYNNE, A. Germany and France are condemned by Other EU members after blocking the export of medical suppliers. **Daily Mail (Mail Online)**, Londres, 6 de

março de 2020. Disponível em <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8083527/Germany-France-condemned-EU-members-blocking-export-medical-supplies.html> Acesso em 10 jun. 2023.

CHOI, Y.; FERNANDES, ANA MARGARIDA; GROVER, ARTI G. *et al.* **Trade Promotion Organizations in the Pandemic World**. Policy Research working paper; no. WPS 10374; COVID-19 (Coronavirus) Washington, D.C. 2023: World Bank Group. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/099724003232392542/IDU01a1528ce02d2404f7c09f4102d0e6fc3d6b2> . Acesso em 13 ago. 2023.

ZHAO, W., YIN, C., HUA, T. *et al.* Achieving the Sustainable Development Goals in the post-pandemic era. **Humanit Soc Sci Commun** **9**, 258 (2022). Disponível em <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01283-5> Acesso em 10 jun. 2023