



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 583

**A CRISE DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E A
PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO**

**Patrícia Nasser de Carvalho
Beatriz Figueiredo Neto Assis
Kênia Marjory de Souza Oliveira**

Junho de 2018

Universidade Federal de Minas Gerais

Jaime Arturo Ramírez (Reitor)

Sandra Regina Goulart Almeida (Vice-reitora)

Faculdade de Ciências Econômicas

Paula Miranda-Ribeiro (Diretora)

Lizia de Figueirêdo (Vice-diretora)

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)

Mônica Viegas Andrade (Diretora)

Eduardo da Motta e Albuquerque (Vice-Diretor)

Laura Rodríguez Wong (Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Demografia)

Gilberto de Assis Libânia (Coordenador do Programa de Pós-graduação em Economia)

Adriana de Miranda-Ribeiro (Chefe do Departamento de Demografia)

Edson Paulo Domingues (Chefe do Departamento de Ciências Econômicas)

Editores da série de Textos para Discussão

Aline Souza Magalhães (Economia)

Adriana de Miranda-Ribeiro (Demografia)

Secretaria Geral do Cedeplar

Maristela Dória (Secretária-Geral)

Simone Basques Sette dos Reis (Editoração)

<http://www.cedeplar.ufmg.br>

Textos para Discussão

A série de Textos para Discussão divulga resultados preliminares de estudos desenvolvidos no âmbito do Cedeplar, com o objetivo de compartilhar ideias e obter comentários e críticas da comunidade científica antes de seu envio para publicação final. Os Textos para Discussão do Cedeplar começaram a ser publicados em 1974 e têm se destacado pela diversidade de temas e áreas de pesquisa.

Ficha catalográfica

C331c Carvalho, Patrícia Nasser de.

2018 A crise do regime multilateral de comércio internacional e a proliferação de acordos preferenciais de comércio / Patrícia Nasser de Carvalho, Beatriz Figueiredo Neto Assis, Kênia Marjory de Souza Oliveira. - Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 2018.

28 p. : il. - (Texto para discussão, 583)

Inclui bibliografia (p. 27-28)

ISSN 2318-2377

1. Comércio internacional. I. Assis, Beatriz Figueiredo Neto. II. Oliveira, Kênia Marjory de Souza. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. IV. Título. V. Série.

CDD: 382

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG - JN 051/2018

As opiniões contidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo necessariamente o ponto de vista do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas ou da Universidade Federal de Minas Gerais. É permitida a reprodução parcial deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são expressamente proibidas.

Opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect views of the publishers. The reproduction of parts of this paper or data therein is allowed if properly cited. Commercial and full text reproductions are strictly forbidden.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**A CRISE DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO INTERNACIONAL E A
PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO**

Patrícia Nasser de Carvalho

Professora Adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),
Belo Horizonte, Brasil. E-mail: patricianasser@cedeplar.ufmg.br.

Beatriz Figueiredo Neto Assis

Graduanda em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),
Belo Horizonte, Brasil. E-mail: beatrizfna@gmail.com

Kênia Marjory de Souza Oliveira

Graduanda em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),
Belo Horizonte, Brasil. E-mail: keniamarjory@gmail.com.

**CEDEPLAR/FACE/UFMG
BELO HORIZONTE
2018**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. O GATT E O REGIME INTERNACIONAL MULTILATERAL DE COMÉRCIO	7
2. AS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DO GATT: ALCANCES E LIMITES	9
3. A OMC E A CRISE DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	13
4. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS: CONFIGURAÇÕES	16
5. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS: TENDÊNCIAS.....	21
CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar, teórica e empiricamente, a crise do regime multilateral de comércio internacional, tendo em vista as grandes dificuldades enfrentadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ao longo das últimas duas décadas. Tal crise contribui para a proliferação de Acordos Preferenciais de Comércio (APC)s, processo da década de 1990 que vem intensificando no início deste século e tende a perdurar.

Palavras-chave: OMC; crise; Acordos Preferenciais de Comércio; Multilateralismo; Comércio Internacional.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze, theoretical and empirically, the crisis of the multilateral regime of international trade, taking into consideration the great difficulties faced by the World Trade Organization (WTO) over the past two decades. This crisis contributes to the proliferation of Preferential Trade Agreements (PTA)s, a 1990s process that has been intensified in the early part of this century and tends to remain.

Keywords: WTO; crisis; Preferential Trade Agreements; Multilateralism; International Trade.

Classificação JEL: F13; F15.

INTRODUÇÃO

Desde 1º de janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é a única organização internacional responsável por administrar os princípios, as regras e as normas do regime de Comércio Internacional. Com raízes na ordem econômica mundial liberal construída no pós-Segunda Guerra e na preponderância do poder dos Estados Unidos da América (EUA), ela tem como objetivo realizar acordos para promover a abertura de mercados, criar disciplinas comerciais e resolver disputas (WTO, s.d.), pautando-se em bases multilaterais, isto é, na cooperação, reciprocidade e harmonia entre as nações (GILPIN, 2001).

Na primeira e última rodada (ainda em curso) de negociações, iniciada em 2001, em Doha, ficaram evidentes as importantes conquistas da OMC na promoção do livre comércio e na gestão do regime de Comércio Internacional, agregando membros e temas à agenda, aprovando acordos e códigos de regulação das transações comerciais, e solucionando conflitos políticos entre os seus membros. No entanto, também foram revelados diversos impasses e tensões, que vêm provocando lentidão no avanço dos entendimentos, parcisos resultados em termos decisórios e falta de interesse político de seus membros, os quais impedem a conclusão da Rodada Doha. Esses elementos apontam para o fato de que, no início deste século, o regime multilateral de comércio internacional representado pela OMC, está em crise.

O período de dificuldades e incertezas da OMC coincide com o de proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs) a um ritmo inigualável em todas as regiões do mundo. A OMC define os APCs como aqueles acordos preferenciais, de natureza recíproca (WTO, s.d.), que contam com suas próprias regras, normas e agenda de negociações. A opção dos países pelos APCs está intrinsecamente ligada às dificuldades, sobretudo políticas, encontradas pelos membros da OMC, em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais. Por isso, a despeito da importância da OMC, neste início de século, os APCs estão se tornando a peça central da política de comércio exterior de muitos países e ocupando o espaço deixado pela organização nas negociações e na formulação das regras do comércio internacional.

O objetivo deste trabalho é discutir as razões da crise do regime multilateral de comércio internacional, tendo em vista as dificuldades da OMC ao longo das últimas duas décadas em concluir acordos de liberalização comercial em questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais, resolver disputas e equilibrar muitos e distintos interesses de seus membros. Desde o início da primeira e última rodada (ainda em curso) de negociações da OMC, iniciada em 2001, em Doha, ficaram evidentes as importantes conquistas, mas também as fragilidades da principal organização promotora e gestora das regras para a liberalização do comércio internacional de bases multilaterais, a fim de relacioná-la à multiplicação de APCs. Em seguida, a partir de uma pesquisa explicativa, baseada na análise de dados dos APCs disponibilizados pela OMC, realiza-se uma análise das principais configurações e tendências desses acordos a partir dos anos 1990, a fim de destacar as suas principais configurações e tendências.

Na primeira seção são retomados o contexto e os objetivos do acordo pioneiro que institucionalizou o regime multilateral de comércio internacional no pós-Segunda Guerra Mundial, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), o GATT, precursor da OMC, de modo que se compreenda como o poder dos EUA na conformação de seus

princípios e como acordo abriu espaço para a formação de APCs. Na segunda seção, discute-se de maneira breve os alcances e limites das rodadas de negociações do GATT, desde 1947 até 1994, ano em que a OMC foi criada. Na terceira seção são debatidas as inovações da OMC e as principais razões para a crise do regime multilateral de comércio internacional. A quarta seção dedica-se a demonstrar dados atuais acerca das principais configurações dos APCs em diferentes regiões do mundo, seus os maiores destaques e tipos de acordos. Por fim, a última seção debate como as dificuldades enfrentadas na OMC estimulam crescentemente as negociações de APCs com o fim de preencher o vácuo por ela aberto, senão como o principal, mas como um importante *locus* das negociações de liberalização e da regulação do comércio internacional no início do século XXI, além de que aponta suas principais tendências.

1. O GATT E O REGIME INTERNACIONAL MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Ao final da Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos (EUA) e Grã-Bretanha, as duas principais potências capitalistas vencedoras do conflito, iniciaram planos conjuntos para arquitetar as diretrizes das novas instituições e dos regimes econômicos internacionais, responsáveis por estabelecer princípios e regras explícitas acordadas com outros governos (KEOHANE, 1989). Seu objetivo com os regimes internacionais era guiar o comportamento dos Estados e restaurar a ordem da economia internacional pós-1945 (RUGGIE, 1982) e “admitiam que os resultados coletivos deveriam estar em harmonia com as aspirações e convicções compartilhadas pelos seus membros” (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 2000; p. 9). De orientação liberal, essa ordem pressupunha racionalidade do mercado e tinha natureza multilateral, ou seja, suas bases eram a cooperação entre várias nações aliadas e a coordenação das suas políticas nacionais (KEOHANE, 1990). Ao mesmo tempo, permitia a intervenção dos governos na economia, dado o seu compromisso com o “liberalismo dirigido” (RUGGIE, 1982). Desse modo, as lideranças poderiam usar de políticas domésticas para garantir o bem-estar social, realizar planos econômicos de longo prazo, estabilizar a economia e regular o mercado.

Em seu discurso, os EUA, que haviam confirmado a posição de maior potência econômica capitalista no período da Segunda Guerra, demonstravam sua intenção de formar um mercado internacional único, de maneira que se fizesse possível garantir as condições para a recuperação econômica após as duas grandes guerras mundiais e a Grande Depressão dos anos 1930 a partir da promoção da liberdade econômica e do pleno emprego (DEBLOCK e HAMER, 1994). Aquele país defendia ainda a ideia de que com a restauração do mercado, a estabilidade financeira das economias e os incentivos à produção seriam retomados.

Na Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, foram institucionalizados o Fundo Monetário Internacional (FMI) para manter a estabilidade das taxas de câmbio das economias capitalistas e monitorar seus balanços de pagamentos e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) com o fim de fomentar a reconstrução dos Estados no pós-Segunda Guerra e promover seu desenvolvimento econômico. Neste arcabouço institucional, o dólar confirmou a sua posição como a principal moeda de reserva e de transações internacionais, posição garantida pelas regras do Sistema Monetário Internacional.

Dessa forma, as regras e normas do Sistema Internacional se estruturaram na preponderância do poder político, econômico e militar dos EUA em relação às demais nações aliadas, conferindo a eles maior capacidade de impor seus interesses nas negociações internacionais. A Europa enfrentava dificuldades com a escassez de dólares e de créditos para sustentar suas necessidades (SATO, 2001). Por volta de 1946/47 novos enfrentamentos voltaram a ser uma ameaça para a região com o início da Guerra Fria. Novamente, a Europa parecia ser o palco mais provável deles. Os países periféricos, por sua vez, muito deles ainda em processo de descolonização, não tinham poder econômico ou de barganha suficiente para contestar qualquer elemento da ordem liberal que se colocava naquele momento.

De modo específico, para tratar o comércio internacional, entre novembro de 1947 e março de 1948, ocorreram em Havana, reuniões preparatórias para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Na última delas, foi apresentada a chamada Carta de Havana, formalizada com 79 artigos, a qual propunha redução de tarifas sobre a importação de bens, eliminação de quotas de importação e de preferências comerciais, além da criação de disciplinas para o uso de outros instrumentos. Segundo a Carta, a OIC também teria que lidar com questões diversas como direitos trabalhistas, barreiras não-tarifárias, subsídios e acordos comerciais preferenciais (VANGRASSTEK, 2013). Os objetivos da Carta eram amplos e iam além dos interesses comerciais imediatos de determinados grupos de interesses norte-americanos relativos à liberalização do mercado mundial às suas exportações de bens (MESQUITA, 2013). Na fase seguinte, os Estados signatários deveriam ratificá-la, segundo os procedimentos constitucionais previstos em cada ordem jurídica.

Durante a terceira reunião do comitê preparatório da OIC em Genebra, em 1947, o texto do GATT foi elaborado com a participação de 23 nações. Com a finalidade de ser provisório durante o período de ratificação da OIC por todas as Partes, o GATT foi aprovado para ser um fórum de negociações para a liberalização comercial. A elaboração de normas seria de prerrogativa das Partes Contratantes e não da secretaria de uma organização, como no caso da OIC (WOOLCOCK, 2012). Ele continha, em princípio, o compromisso dos governos para reduzir tarifas e um código de conduta regulando outras formas de política comercial (HUDEC, 1987).

As Partes Contratantes do GATT se comprometeram em seguir a cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), estabelecida no Artigo I, e a cláusula do Tratamento Nacional, enunciada no Artigo III. Cerne do acordo, o Artigo I, que determinava que qualquer benefício concedido a um Estado signatário deveria se estender aos demais, obrigando as Partes a não discriminarem produtos originados de diferentes países, ao passo que o Artigo III indicava que os produtos importados, ao se inserirem em solo nacional, deveriam receber o mesmo tratamento que as mercadorias domésticas, independentemente da sua origem. Outros princípios, como transparência e consolidação dos compromissos das Partes também foram agregados ao GATT. Além desses, mais de três dezenas de artigos definiram as bases para a liberalização do comércio no tocante aos direitos e aos compromissos das Partes.

Os governos não ficaram proibidos de proteger indústrias domésticas da competição estrangeira, embora todo tipo de proteção dever-se-ia se dar na forma de tarifas. Enquanto não houvesse *a priori* limites para os níveis tarifários, os governos participariam das negociações periódicas para gradualmente os reduzirem (GILPIN, 2001). Por meio desse princípio, eles aceitaram eliminar diversos

outros tipos de medidas não-tarifárias, as quais haviam se tornado comuns no período entre guerras, especialmente as restrições que limitavam a quantidade de importações.

Na prática, desde 1947, quando foi aprovado, o GATT representou a consolidação das negociações comerciais e, ao mesmo tempo, a eliminação de barreiras tarifárias promovidas pelos acordos bilaterais norte-americanos já realizados até aquele momento (MESQUITA, 2013). Porém, a falta de consenso sobre mecanismos para comprometer as Partes, de um órgão de solução de controvérsias e de instrumentos de sanção capazes de induzir com eficácia a ação dos governos, especialmente dos mais poderosos (SATO, 2001) – sobretudo dos EUA –, bloqueou a criação de uma organização *de facto* no pós-Segunda Guerra. Após mais de dois anos de tentativas do governo norte-americano de aprovar a Carta de Havana no Congresso do seu país, depois de várias negativas, em 1950, o projeto da OIC foi inviabilizado. Em face desse acontecimento, o GATT não se transformou em uma organização internacional multilateral com termos mais específicos para orientar as trocas comerciais nas quatro décadas seguintes à sua aprovação. No entanto, os EUA entenderam que o regime de comércio internacional representado pelo GATT deveria ajudá-los a coordenar o comportamento dos demais Estados de forma que pudessem alcançar resultados que consideravam ótimos no comércio internacional (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 2000).

2. AS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DO GATT: ALCANCES E LIMITES

Uma vez que diversos temas da agenda de negociações haviam sido contemplados pela OIC, mas não pelo GATT-1947, como o acordo ficou conhecido, ele ficou sem autoridade legal para lidar com a liberalização comercial de bens agrícolas, serviços, direitos de propriedade intelectual e de investimentos ligados ao comércio (GILPIN, 2001), concentrando-se, assim, nas negociações de liberalização comercial de produtos manufaturados.

A exclusão de várias barreiras não-tarifárias das negociações do GATT reforçou ainda a concepção de que o processo de liberalização se restringia à disciplina tarifária (JACKSON, 1997). Embora coerente, as regras de política comercial colocadas pelos artigos do GATT eram bastante modestas, ou seja, estavam muito longe de ter condições para garantir o livre comércio internacional.

A natureza limitada do GATT foi reforçada pelas ressalvas e válvulas de escape ao Artigo I. Ainda que, em princípio, não fosse simples contorná-lo, pois isso dependia de justificativas e de considerável poder de barganha de cada país, as exceções estiveram presentes desde o início da aprovação do GATT, na Parte II do acordo. Em teoria, elas refletiam as medidas domésticas em casos considerados excepcionais em relação ao processo de liberalização (RUGGIE, 1982). Ao mesmo tempo em que contradiziam o princípio mais caro do GATT, na prática, abriam espaço de manobra para cada Parte decidir como desejava liberalizar seu mercado (WOOLCOCK, 2012). Portanto, para além da reciprocidade, a flexibilidade foi uma característica do GATT e seu uso ficou condicionado ao poder da Parte solicitante e à conveniência da interpretação dos princípios pelos demais interessados.

As exceções ao Artigo I iam desde a imposição temporária de restrições quantitativas à importação por uma economia em razão da queda de reservas internacionais do seu Balanço de Pagamentos até a utilização de mecanismos de assistência governamental para promover o

desenvolvimento econômico por meio da proteção da indústria infante. Esse último item interessava particularmente aos países europeus no pós-Segunda Guerra, uma vez que não se sentiam preparados para abrir seus mercados e desejavam manter seus regimes tarifários preferenciais (HUDEC, 1987). Ademais, entre as décadas de 1950 e 1960, muitos países do Terceiro Mundo lançavam seus programas de substituição de importações a fim de desenvolver sua indústria e, por isso, também tinham interesse em proteger seu mercado doméstico.

No caso específico do comércio preferencial, o Artigo XXIV autorizava a criação de APCs, desde que atendessem a determinadas condições, com a pretensão de estimular esquemas de comércio regionais que promovessem reciprocidade e, em última instância, o multilateralismo no comércio internacional (PANAGARIYA, 1999). Por considerarem a agricultura um setor especial, tanto europeus quanto norte-americanos se posicionaram contra a inserção desse tema nas negociações de liberalização comercial. Acima de tudo, as regras do GATT tinham de ser compatíveis com as suas políticas agrícolas nacionais protecionistas.

As exceções e sua natureza não obrigatória demonstravam que a liberalização do comércio internacional no GATT poderia ser seletiva e o multilateralismo limitado. A ordem econômica do pós-Segunda Guerra, assim como em outras instâncias e regimes internacionais multilaterais recém-institucionalizados, estava atrelada à vontade política de seus membros, uma vez que as decisões nessas instâncias afetavam suas políticas domésticas. Ao mesmo tempo, face ao enorme diferencial de poder dos EUA em relação às demais nações, eles tinham mais condições de arbitrar em questões comerciais gerais (SATO, 2001). Além de deterem o maior parque industrial do mundo, em plena atividade, precisavam de mercados de consumo externos (SATO, 2012), tendo em vista que produziam diversos bens em excesso.

Inicialmente não houve nos artigos do GATT disposições referentes ao desenvolvimento econômico, tampouco existiam regras, compensações ou exceções especiais para os Países em Desenvolvimento (PEDs) e Países Menos Desenvolvidos (PMDs), os quais compunham o Terceiro Mundo (HUDEC, 1987). Por conseguinte, a despeito de que muitos deles adotassem políticas de industrialização por substituição de importações, seus bens tinham que competir no mercado internacional com os dos demais países do Centro.

Apesar de suas limitações, o longo das décadas seguintes, o GATT se consolidou não somente como um fórum de grande importância para a promoção do regime de comércio internacional (GILPIN, 2001), mas como uma organização internacional *de facto* (MESQUITA, 2013). Nas cinco primeiras rodadas do GATT, as reduções tarifárias alcançaram quase metade de todas as trocas daquele tipo de bem¹ (O'BRIAN e WILLIAMS, 2004) e o comércio internacional cresceu a taxas médias de 8% ao ano de 1948 a 1960 (MESQUITA, 2013). Milhares de concessões tarifárias foram realizadas. Os fluxos econômicos, de maneira geral, cresceram rapidamente, tendo em vista que as economias aliadas capitalistas vinham se recuperando. Consequentemente, os mercados capitalistas se integravam cada vez mais (GILPIN, 2001).

¹ Após a assinatura do GATT, em Genebra, em 1947, as demais rodadas multilaterais de negociações foram: Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956) e Dillon (1960-61).

Nesse âmbito, tanto os EUA, quanto as economias europeias ocidentais e o Japão se mostravam satisfeitos com os resultados da ordem econômica liberal sob a liderança dos EUA (HUDEC, 1987). Até a Rodada Uruguai, a última do GATT, findada em 1994, os focos de insatisfação se restringiram, basicamente, aos países periféricos, que não encontravam respostas suficientemente satisfatórias para as suas demandas e continuavam sendo minoria entre as Partes Contratantes do GATT. Como o sistema de votos era por consenso, quando acontecia, eles tinham pouco peso político (HUDEC, 1987).

Diante da grande pressão exercida sobre os Países Desenvolvidos (PDs), quando as diretrizes da Rodada Kennedy (1964-67) foram delineadas, as Partes Contratantes tomaram medidas para contemplar as demandas dos PEDs e PMDs, as quais resultaram na Parte IV do GATT, aprovada em 1965. Seu principal objetivo era eliminar os resultados desiguais da aplicação da cláusula NMF e permitir a proteção das indústrias nascentes nos PEDs e PMDs (WILLIAMS, 1987). Teoricamente, abria-se um novo capítulo sobre comércio e desenvolvimento, visto que houve concordância no GATT em conceder tratamento especial às exportações daqueles países (GILPIN, 2001), embora, na prática, grande parte das suas exportações continuasse sofrendo tratamento discriminatório.

Mais adiante, em 1979, a Cláusula de Habilitação do GATT também permitiu a formação de APCs em duas circunstâncias: na primeira, os PDs foram autorizados a conceder preferências parciais unilaterais para bens provenientes dos mercados de PEDs e PMDs (por meio da isenção do Artigo I); na segunda, dois ou mais PEDs ou PMDs ganharam o direito de trocar preferências comerciais parciais entre si, sem a necessidade de estendê-las aos PDs para facilitar e promover comércio sem criar barreiras indevidas. Efetivamente, porém, essas medidas compensatórias tiveram poucos efeitos em razão da falta de competitividade da indústria e das dificuldades econômicas enfrentadas pelo Terceiro Mundo.

Entre os vários acordos alcançados nas negociações, os códigos da Rodada Kennedy (1961-64) sobre regras antidumping e de valoração aduaneira, e os acordos da Rodada de Tóquio (1973-79) sobre Compras governamentais, barreiras técnicas, subsídios e medidas compensatórias (VANGRASSTEK, 2013) se destacaram. Essas foram as primeiras tentativas de alcançar acordos sobre barreiras não-tarifárias no GATT, embora elas somente se aplicassem às Partes que os subscrevessem. Os PEDs e PMDs, em sua grande maioria, não se dispunham a aprovar esses códigos.

Assim, durante o processo de barganha no GATT, ficaram perceptíveis as dificuldades das Partes de negociarem itens não relacionados às tarifas em razão da sua natureza política (SATO, 2001), ao passo que eram aceitas resoluções sobre cortes tarifários significativos para a maioria de produtos industrializados. Consequentemente, nos anos 1970, ficou perceptível a frustração por parte dos EUA e da Comunidade Econômica Europeia (CEE)² com relação à abordagem GATT à “*la carte*” dos PEDs e PMDs. Na mesma década a economia internacional foi abalada por uma forte crise internacional com epicentro nos EUA, estimulando práticas protecionistas, as quais voltaram a dar o tom do comércio internacional: as barreiras não-tarifárias se proliferaram, além de práticas consideradas injustas.

Desde o final dos anos 1960, as regras da ordem econômica internacional, aceitas em Bretton Woods, não encontravam mais as mesmas condições de outrora: o dólar sofria ataques especulativos, os

² A CEE foi institucionalizada pelo Tratado de Roma de 1957. Seus membros fundadores foram: Alemanha Ocidental, França, Itália, Países Baixos, Luxemburgo e Bélgica.

EUA acumulavam déficits comerciais consecutivos, sobretudo com alguns países da CEE e com o Japão e, por isso, perdiam reservas internacionais, o que provocava déficits em suas contas externas e pressões inflacionárias. Esse quadro foi agravado com os choques do Petróleo (1973 e 1979) e com as tensões geopolíticas provocadas pela Guerra Fria.

A resposta norte-americana a esses desequilíbrios foi a adoção de ações unilaterais a partir de 1971, abandonando a conversibilidade da taxa de câmbio fixa ouro-dólar e instaurando o câmbio flexível. No final daquela década, os norte-americanos pressionaram europeus e japoneses a valorizarem suas moedas frente ao dólar, impuseram um rigoroso controle interno sobre os preços e salários para conter a inflação e aumentarem a sua taxa de juros a fim de atrair capitais, além de que reaqueceram os gastos da sua indústria armamentista (GILPIN, 2001).

Na década seguinte, as controvérsias acerca da inclusão de novas questões da agenda de negociações, até então combatidas pelos PEDs e pelos PMDs, geraram o maior nível de tensões até então experimentado no GATT, exacerbadas pela natureza não compulsória dos mecanismos de resolução de conflitos, pela incapacidade do Acordo de sancionar membros por desvios de conduta, pelas várias exceções às regras e interpretações convenientes. De fato, o GATT não conseguia resolver os desequilíbrios gerados pelo próprio regime multilateral de comércio internacional.

Na última rodada de negociações do GATT, a Rodada Uruguai, originalmente planejada para durar quatro anos, as negociações foram iniciadas em setembro de 1986 e formalmente encerradas em abril de 1994 na Conferência Ministerial de Marraqueche. Na ocasião, os EUA se empenharam com afinco em expandir a agenda do GATT para outras questões que afetavam o comércio e que lhe interessavam mais, os chamados “novos temas”. Assim, a contragosto dos PEDs e PMDs, foram aprovados dois acordos para padronização de comércio de serviços e de investimentos, respectivamente (THORSTENSEN, 2012) e mais um para garantir a proteção da propriedade intelectual (PI).

Na conclusão da Rodada Uruguai foram também sancionados acordos para disciplinar as barreiras não-tarifárias, como medidas sanitárias e fitossanitárias, salvaguardas, regras para o comércio de produtos têxteis, subsídios às exportação agrícola e medidas compensatórias (WOOLCOCK, 2012). Esses “novos temas” foram agregados à agenda da Rodada Uruguai, mesmo sendo objeto de muitas controvérsias, uma vez relacionavam o comércio às políticas governamentais.

A despeito de suas limitações, fosse pelos alcances da liberalização dos fluxos internacionais de comércio desde o final dos anos 1940 no âmbito multilateral, pelo número países que se tornaram membros – inicialmente eram 23, na Rodada de Genebra, em 1947; em 1986, na Rodada Uruguai, participaram 123 países (O'BRIAN e WILLIAMS, 2004) – ou pela sua capacidade de agregar temas à agenda de negociações, aprovar regulações de política comercial e eliminar tarifas, apesar de enfrentar dificuldades e priorizar os interesses das maiores potências, o GATT foi um fórum de grande importância para a promoção do regime de comércio internacional até o início dos anos 1990 (MESQUITA, 2013).

3. A OMC E A CRISE DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

No início dos anos 1990, na esteira do processo de globalização econômica internacional, da maior abertura unilateral dos mercados aos fluxos de capital financeiro e de investimentos, de bens e de serviços e diante da estratégia de inserção internacional de muitos países no mercado internacional, o final da Guerra Fria mudou definitivamente os contornos do Sistema Internacional. Com a fragmentação da União Soviética e a queda do Muro de Berlim, os EUA conseguiram se afirmar como a única grande potência mundo. Além disso, não havia mais razões geopolíticas para que o comércio fosse tratado como uma questão de segurança, como havia acontecido anteriormente. Por isso, insistir em barganhar os “novos temas” foi tão importante naquele momento para os norte-americanos. Neste contexto, as políticas nacionais se encontravam crescentemente influenciadas pelo aumento da importância de empresas transnacionais, tratando comércio e investimentos como atividades complementares; tornava-se mais difícil criar e implementar regras sobre troca de bens que envolviam origens nacionais distintas (THORSTENSEN, 1998).

O final da Rodada Uruguai foi marcado por um novo momento das relações multilaterais de comércio internacional a partir da institucionalização da OMC com a assinatura do Tratado de Marraqueche por 76 governos em 1994. Ele reforçava que o comércio deveria ser regido por regras multilaterais e não preferenciais (GILPIN, 2001) e promulgava a OMC como a administradora máxima do conjunto fundamental de regras do comércio internacional. Além de incorporar os princípios do GATT – chamado GATT-1994 e que tratava apenas de comércio de bens – e todos os demais acordos aprovados na Rodada Uruguai, a OMC ganhou status de organização econômica internacional com personalidade jurídica, em 1995, munida de um Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), de um secretariado e de outras estruturas administrativas.

Seu objetivo maior era desenvolver o regime multilateral de comércio internacional integrado e durável (MESQUITA, 2013) em um contexto geopolítico internacional completamente diferente do período do conflito bipolar. Além de construir um espaço multilateral por excelência para celebração de acordos e normas relativas ao comércio internacional, a OMC ganhou posição fiscalizadora do regime multilateral de comércio internacional e criou um espaço importante para solução de conflitos entre seus membros, devendo administrar os procedimentos relativos a eles (THORSTENSEN, 1998). Em suma, sua autoridade política foi fortalecida *vis-à-vis* ao GATT e a cobertura setorial expandida, colocando em vigor os acordos fechados em Marraqueche.

O processo de consolidação de aparatos jurídicos, administrativos e técnicos durante a primeira bateria de negociações comerciais sob o comando da OMC no âmbito da Rodada Doha, também chamada de Rodada de Desenvolvimento do Milênio da ONU, lançada em 2001, na capital do Catar, colocou ambiciosos desafios à mesa de negociações: de redução das barreiras comerciais dos produtos industriais, especialmente sobre bens provenientes dos PEDs e dos PMDs, incluindo serviços a aperfeiçoamento do acordo de investimentos e políticas de competição, revisão da política antidumping e das regras de PI (THORSTENSEN, 1998). A agenda de negociações da OMC tratou ainda de assuntos cada vez mais complexos, como padrões justos de trabalho e proteção do meio ambiente, soberania nacional e outras questões que não eram suscetíveis a barganhas fáceis ou a soluções

compromissadas. Ou seja, além de extensa, a agenda da OMC envolvia assuntos bastante complicados de serem negociados e controversos.

Por conseguinte, as negociações da Rodada, que deveriam ser finalizadas antes de 1º de janeiro de 2005, evidenciaram as importantes conquistas da OMC e também suas fragilidades como a principal organização promotora e gestora das regras para a liberalização do comércio internacional de bases multilaterais. Sem dúvida, os fluxos de comércio internacional foram consideravelmente liberalizados nas últimas décadas e isso se deveu, em grande medida, às disciplinas e aos acordos da OMC. As barreiras tarifárias e não-tarifárias foram mais reduzidas do que no período pré-OMC. A grande maioria das linhas tarifárias dos PDs caíram e houve progressos substanciais na redução das tarifas de bens e serviços de PEDs e PMDs. O crescimento médio anual das taxas de exportação de bens subiu de 5,6% entre 1981-94 para 8,9% entre 1995-2010 (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014).

Contudo, até hoje inconclusa, a Rodada Doha resiste às dificuldades relativas ao término de acordos em questões sensíveis, ao avanço da elaboração de disciplinas comerciais, à resolução de disputas e ao equilíbrio de muitos e distintos interesses de seus membros. A euforia da instituição no pouco mais de uma década de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando partes que juntas realizam 95% do comércio mundial, parece em crise. Com ela, o multilateralismo, como princípio básico da política internacional, ao menos como pensado pelas grandes potências capitalistas no pós-Segunda Guerra Mundial. Em particular, EUA, União Europeia (UE)³ e Japão se convenceram dos custos políticos de baixar certas barreiras ao comércio.

São vários os obstáculos ao avanço da Rodada Doha. Um deles se deve à necessidade de consenso entre um grande número de membros da OMC. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT – entre as quais, o Brasil. Na atualidade, são 164 membros (WTO, s.d.), o que implica em diversos interesses, muitas vezes contraditórios. Cada um deles tem a sua política comercial que pode alterar a distribuição de recursos dentro do país, gerando resistências à perda de autonomia que decorreria de acordos comerciais multilaterais. Persiste, dessa forma, em muitos membros da OMC, a ideia de que o mercado doméstico é patrimônio dos produtores (MESQUITA, 2013).

Além dos acordos existentes sobre temas sensíveis e trabalhosos de negociar gerarem descontentamentos, há ainda guerras cambiais e debates inconclusos sobre padrões justos de trabalho e de meio ambiente, direitos humanos e consequências dos movimentos transfronteiriços – não apenas de bens, mas de serviços, capital, de pessoas, informações e até mesmo de ideias – porque são contestáveis e dependem do ponto de vista de cada membro da OMC. Assim, por serem complexas, as discussões sobre códigos e normas se arrastam por anos (VANGRASSTEK, 2013).

Por outro lado, o protecionismo recentemente toma novas feições. A proliferação das barreiras não-tarifárias e seu emprego como modo dissimulado de protecionismo ampliam os riscos decorrentes da imposição unilateral de padrões técnicos ao comércio internacional (PRAZERES, 2002). Assim, são demandados acordos ou códigos gerais, que, ao mesmo tempo são cada vez menos prováveis de serem aceitos por todos os membros da OMC.

³ A UE foi criada pelo Tratado de Maastricht de 1992 e, além da CEE, incorporou outros pilares relativos à integração regional da Europa.

O sistema de tomada de decisão dentro da OMC também não favorece o progresso das negociações. O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai por demanda dos PDs, foi agregado ao consenso, que já fazia parte do texto do GATT como elemento primordial do processo decisório do acordo. Enquanto o primeiro afirmava que todas as questões devem ser negociadas simultaneamente e “nada é concordado até que tudo fosse concordado”, o segundo concedia poder de voto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, da formação do painel à aprovação do relatório (MESQUITA, 2013). Com a adoção do *single undertaking*, os PDs estavam determinados a assegurar que os PEDs e PMDs tivessem apenas tratamento especial restrito a períodos mais longos de transição para adoção de regras (WOOLCOCK, 2012), evitando, assim o GATT à “*la carte*”. A adoção do *single undertaking* passou dificultar o processo de tomada de decisão e a conclusão de acordos na OMC (THORSTENSEN, 2012).

A falta de vontade política, sobretudo por parte dos PDs, de concluir mais uma etapa do processo de liberalização e as novas regras do comércio internacional (THORSTENSEN, 2012) são fatos que vêm minando os resultados das negociações na OMC. Mesmo que o OSC possa ser considerado um mecanismo ativo, os EUA e a UE demonstram que gradativamente têm reduzido as suas expectativas quanto a resultados dos acordos na OMC da forma conveniente. A crise internacional 2007/2008 e suas consequências implicaram ainda na queda das suas taxas de crescimento econômico e na revisão de suas políticas, inclusive comercial, a fim de ganhar competitividade e ampliar sua participação no mercado internacional.

A indiscutível e crescente resistência por parte dos PEDs e PMDs às decisões do *Quad* – formado por EUA, UE, Japão e Canadá – da OMC e o aumento do seu poder de barganha nas últimas décadas são elementos indiscutíveis para a caracterização da crise do regime multilateral de comércio internacional, representado pela OMC. Muitos deles, só ingressaram recentemente na organização, embora tão logo formassem coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as maiores potências insistem em acordos desequilibrados. Até agora, diversas coalizações formadas por PEDs e PMDs se mostram firmes na posição de não aceitarem a inclusão de novos temas à agenda da OMC sem contrapartidas viáveis (BHAGWATI; KRISHNA e PANAGARIYA, 2014). Eles também não se contentam em realizar concessões não recíprocas temporárias, as quais, na verdade, não compensam décadas de desequilíbrios no comércio internacional.

As diferenças de interesses entre PD e PEDs que compõem economias emergentes foram motivos suficientes para que a Rodada Doha chegassem a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008. Em particular, as divergências sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos PEDs foram o gatilho. Neste século, os PEDs e PMDs têm maior representatividade no regime de comércio internacional e constituem *players* muito mais influentes se comparado ao período em que a OMC foi criada. No entanto, mesmo que esses países tenham alcançado importantes vitórias, como na Reunião Ministerial de Bali, em 2013, com a aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio e regras para a eliminação de todas as formas de subsídio às exportações agrícolas, eles ainda não ficaram satisfeitos com os alcances (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014).

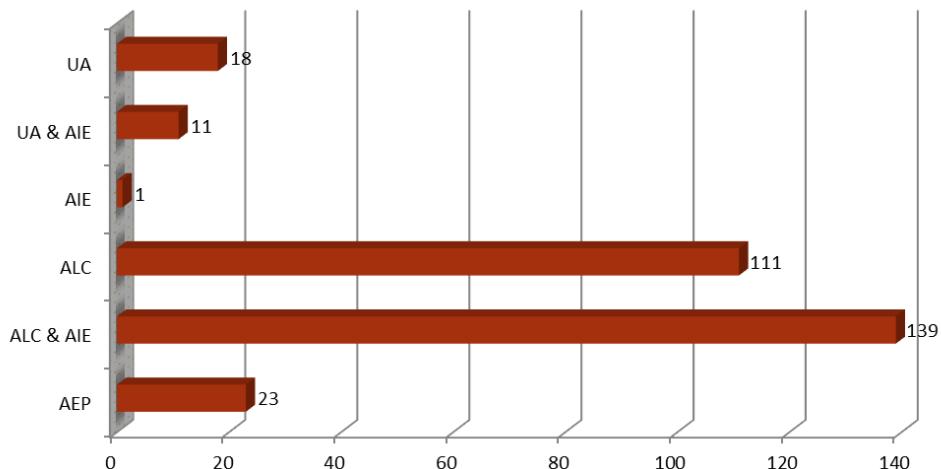
Neste contexto, a despeito da sua importância, as dificuldades enfrentadas pela OMC que caracterizam sua crise deixam um vácuo que vem sendo preenchido por outras instâncias de negociação do comércio internacional. Os APCs, cujo processo de proliferação se deu a partir dos anos 1990,

embora não se sobreponham à OMC como o principal *locus* das negociações de liberalização e de regulação do comércio internacional, certamente ocupam no início do século XXI um espaço crescente diante da crise do regime multilateral de comércio internacional. Em busca de proteger seus interesses, expandir o comércio e agilizar negociações, tanto PDs quanto PEDs e PMDs crescentemente orientam suas políticas comerciais em direção dos APCs.

4. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS: CONFIGURAÇÕES

Os APCs são definidos, de maneira ampla, como todos aqueles acordos recíprocos, realizados entre grupos específicos e com caráter preferencial. Esses, por sua vez, são classificados em Áreas de Livre Comércio (ALC)s; Uniões Aduaneiras (UA)s; Acordos de Integração Econômica (AIE) e Acordos de Escopo Parcial (AEP)⁴. A Figura 1 ilustra o volume de acordos preferenciais em vigor de acordo com esta classificação:

FIGURA 1
Número de APCs em vigor no mundo (por tipologia)

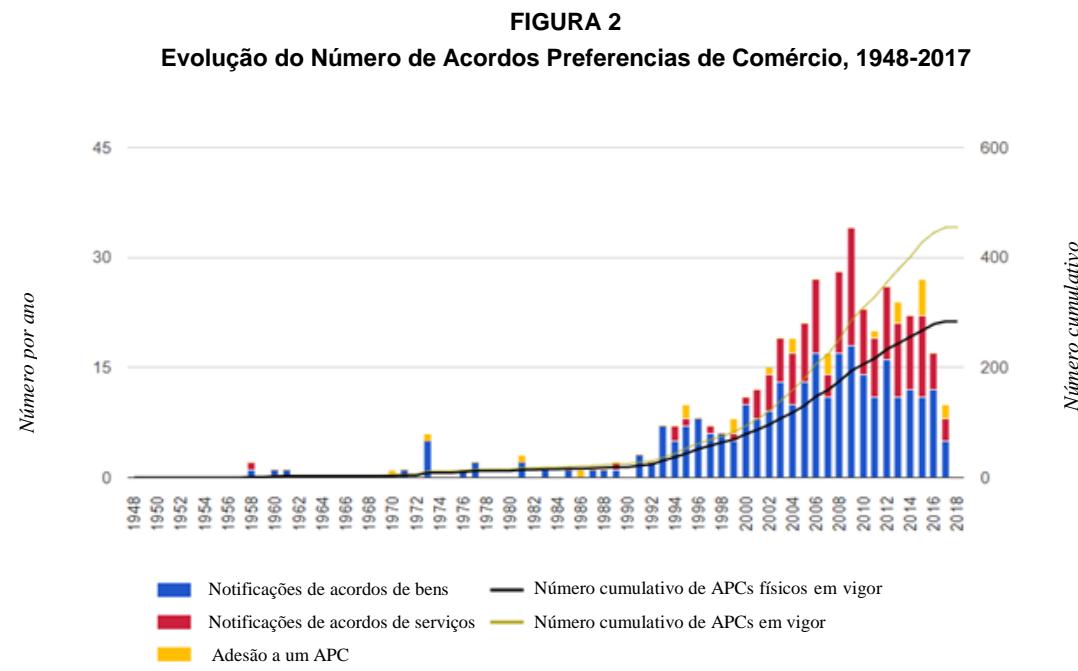


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

A crise do regime multilateral de comércio internacional gerou impactos diretos no número de APCs firmados mundialmente. Como indicado na Figura 2, após o início da Rodada Doha, em 2001 e a

⁴ A presente categorização dos APCs segue as terminologias empregadas por Acharya e al. (2011), de modo que a Área de Livre Comércio é definida como um acordo entre duas ou mais partes em que tarifas e outras barreiras ao comércio são eliminadas integral ou majoritariamente, em que cada parte mantém sua própria estrutura tarifária relativa a terceiras partes; a União Aduaneira abrange todas as características da ALC e, em adição, as partes adotam uma política comercial comum em relação a terceiros que inclui o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) a terceiros; já um Acordo de Integração Econômica abrange o comércio de serviços através do qual duas ou mais partes oferecem acesso preferencial ao mercado entre si.; enquanto o Acordo de Escopo Parcial entre duas ou mais partes que se oferecem mutuamente concessões em um número selecionado de produtos ou setores.

lentidão dos alcances das negociações na OMC, houve crescimento expressivo desses acordos, reafirmando seu posicionamento emergente a partir da década de 1990.



Segundo a OMC, conforme dados sintetizados na Tabela 1, atualmente existem 455 APCs em vigor e notificados à organização sob os artigos ou cláusulas que os regulamentam. Destes, 235 são ALC e 20 UA, as quais seguem o Artigo XXIV do GATT 1994. Os APCs firmados por PEDs, conforme previsto pela Cláusula de Habilitação, somam 49 acordos, ao passo que aqueles formulados para liberalizar o comércio de serviços, como enunciado no Artigo V do GATS, adicionam 151 acordos.

TABELA 1
Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de notificação)

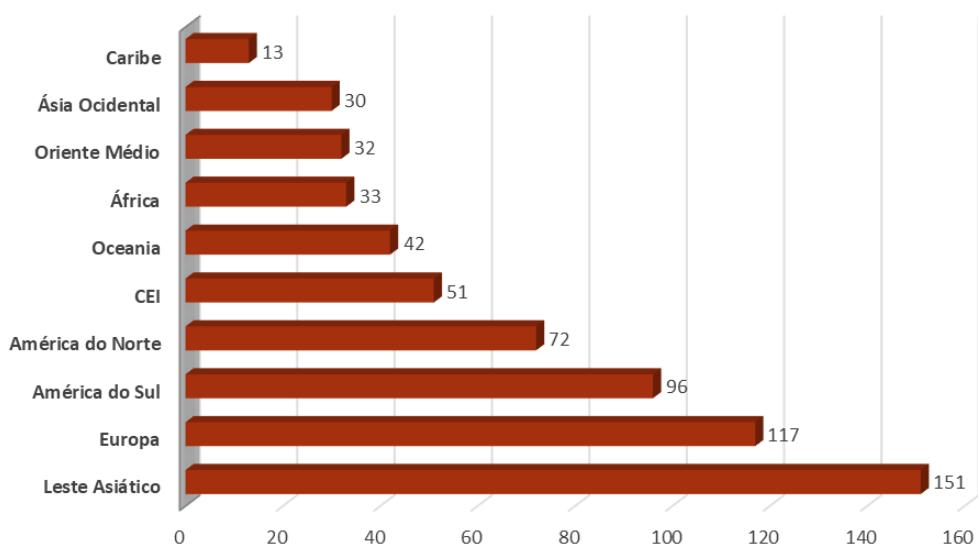
	Adesões	APCs físicos em vigor	TOTAL
Artigo XXIV do GATT (ALC)	3	232	235
Artigo XXIV do GATT (UA)	10	10	20
Cláusula de Habilitação	5	44	49
Artigo V do GATS	7	144	151
TOTAL	25	430	455

Fonte: WTO (dados até dezembro de 2017).

Para além desses 455 acordos supraditos, um volume significativo de APCs não foram aqui computados, visto que fazem menção àqueles acordos ainda não notificados à OMC, o que só confirma a sua pandemia nos últimos anos.

Somente na última década, constata-se uma média de 23 notificações por ano, em oposição à média de menos de 1 notificação anual durante os 47 anos de GATT (1948-1995). A proliferação de APCs tem se difundido por todas as regiões do globo, o que pode ser observado na Figura 3. Dos 455 APCs, 151 correspondem ao Leste Asiático, sendo a região com maior concentração de acordos em vigor e notificados a OMC. Já a Europa dispõe de 117 acordos, o que condiz com pouco mais de um quarto do total. A América do Sul, por sua vez, ocupa a terceira posição, contando com uma parcela de 21% dos APCs registrados até dezembro de 2017.

FIGURA 3
Número de APCs por região do mundo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

Os APCs podem ser classificados a partir da composição de seus membros como bilaterais, plurilaterais e inter-regionais. Os bilaterais são normalmente aqueles constituídos por duas partes; entretanto, podem incluir mais de dois países quando uma das partes corresponder a um APC (BACCINI; DÜR; ELSIG, 2014)⁵. Já os plurilaterais referem-se àqueles acordos em que o número de partes constituintes excede dois países (ACHARYA et al., 2011), mas que não se enquadram na categoria inter-regional⁶. Por fim, os acordos inter-regionais são os assinados entre duas entidades regionais⁷.

⁵ Um APC bilateral é o acordo Chile-EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio) de 2003.

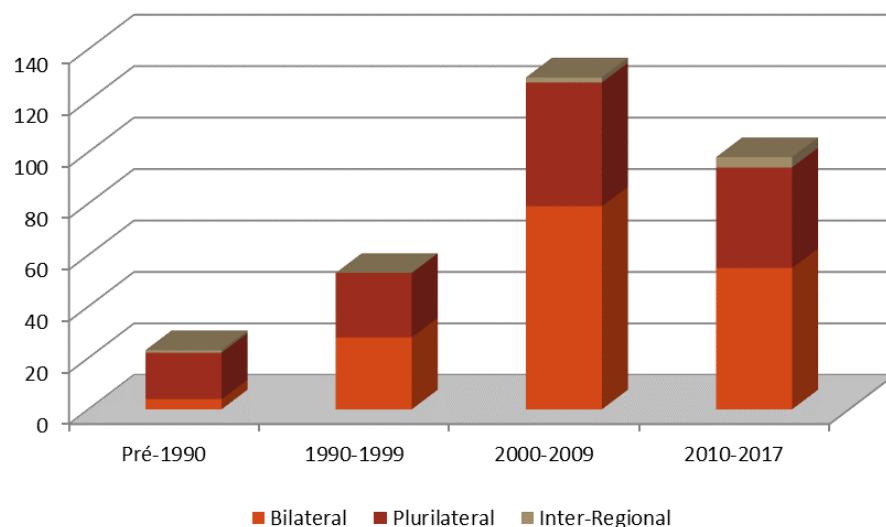
⁶ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é exemplo de acordo plurilateral.

⁷ O acordo União Aduaneira da África Austral (UAAA) e EFTA (2006) é um exemplo inter-regional.

Como demonstrado na Figura 4, a partir da década de 1990, é notória a predominância de acordos mundiais classificados como bilaterais ou plurilaterais dentre aqueles em vigor até 2017. No Leste Asiático, Cingapura recebe destaque ao participar de 42 APCs, seguida por Coreia do Sul e Japão. Ainda que o avanço dessa estratégia comercial por parte da China seja evidente nos últimos anos, o país ocupa a quarta colocação em sua região, contando com 27 APCs em vigor.

Na Europa, a UE tem maior notoriedade. O bloco possui uma política comercial comum e, consequentemente, seus Estados-Membros não podem fazer acordos comerciais separadamente. Devido à impreverível consonância de política comercial externa desses Estados, diferentemente da Ásia, onde há proliferação de negociações bilaterais devido à maior autonomia dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)⁸, a UE apresenta majoritariamente acordos plurilaterais e conta com 55 APCs vigentes, excluindo-se aqueles referentes ao seu alargamento.

FIGURA 4
Evolução dos APCs em vigor no mundo (por definição)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

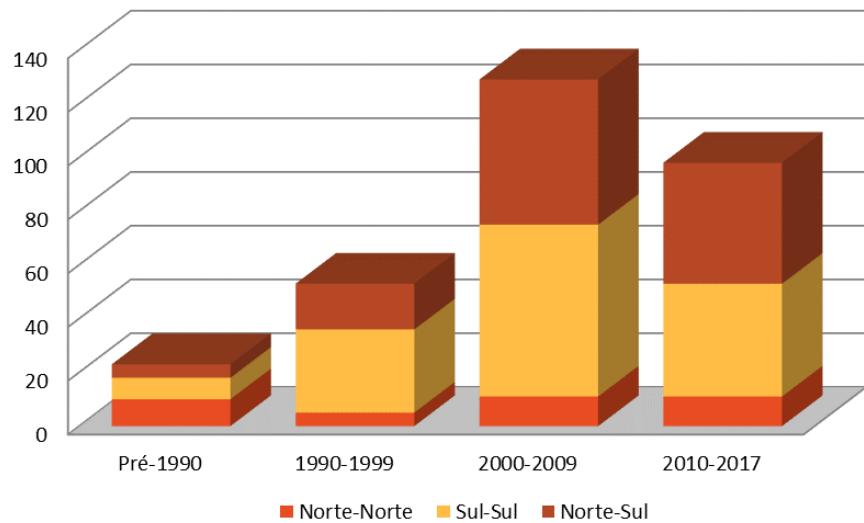
Além disso, vale ressaltar a classificação dos APCs conforme a sua abrangência entre Norte e Sul, considerando a divisão econômica estabelecida pelo Banco Mundial, a qual determina como países do Norte aqueles que possuem alta renda e índices de desenvolvimento elevados⁹. Em função disto, assimila-se que acordos Norte-Norte são realizados entre países desenvolvidos; Norte-Sul entre desenvolvidos e em desenvolvimento e Sul-Sul apenas entre países em desenvolvimento. A Figura 5 ilustra a relativa estabilidade dos acordos Norte-Norte frente ao aumento dos acordos envolvendo os

⁸ Composta inicialmente por Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Cingapura.

⁹ A divisão entre Norte e Sul vai além das questões geográficas ou econômicas. Em função disso, países como Austrália e Nova Zelândia, originalmente localizados no Hemisfério Sul, por terem elevados indicadores de renda e de desenvolvimento, são admitidos como países do “Norte”. Em contrapartida, a Coreia do Sul, posicionada no Hemisfério Sul, mesmo classificada como alta renda pelo Banco Mundial, é assimilada como uma nação do “Sul”, haja vista outros índices de desenvolvimento.

países do Sul, com destaque para os Norte-Sul, passando de 17 acordos na década de 1990 para 45 no período de 2010 a 2017.

FIGURA 5
Número de APCs em vigor no mundo (por abrangência)

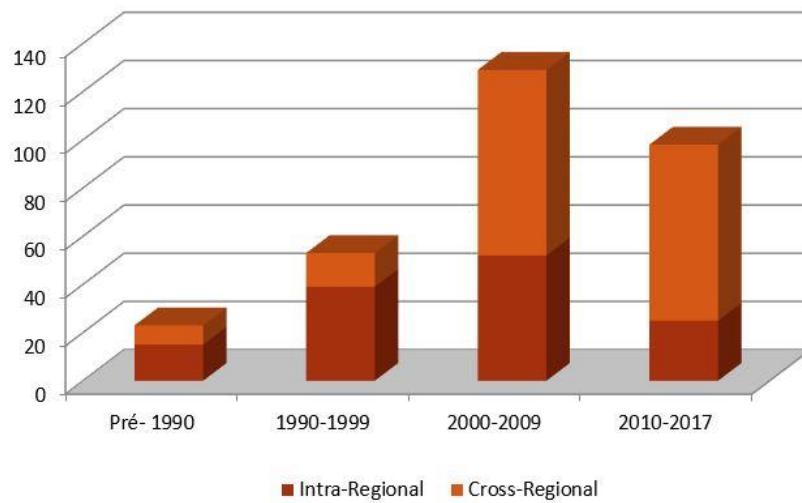


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

Os acordos também podem ser classificados entre Intra-regionais e Cross-regionais. Os acordos intra-regionais são aqueles cujos membros do acordo pertencem à mesma região, enquanto os cross-regionais contêm membros de diferentes regiões do globo. Vale ressaltar, todavia, que nesse caso a definição segue os padrões da OMC, e não do Banco Mundial¹⁰. A Figura 6 demonstra que, a partir dos anos 1990, houve predomínio de acordos em vigor classificados como cross-regionais em detrimento dos acordos realizados entre países da mesma região, uma tendência que tende a permanecer.

¹⁰ Seguindo a definição da OMC, temos que, por exemplo, não se trata de América Latina e Américo Anglo-saxônica, mas sim de América do Sul, do Norte e Central, fazendo com que acordos preferenciais de comércio estabelecidos entre Brasil e México sejam cross-regionais.

FIGURA 6
Número de APCs em vigor no mundo (por classificação geográfica)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

A classificação quantitativa é aqui ressaltada devido à sua relevância para a compreensão da proliferação dos APCs ao longo das décadas. Contudo, é igualmente importante verificar a emergência de negociações realizadas entre PEDs e PMDs, como acordo Japão-Indonésia (assinado em 2007), Chile-Tailândia (2013) e Argentina-Brasil (2016).

Além da facilitação da transação de bens e serviços frente às dificuldades enfrentadas pelo regime multilateral de comércio, a opção pelos APCs é vantajosa ao conferir auxílio aos PEDs e PMDs na efetivação de reformas econômicas internas que concedam melhores condições para sua abertura comercial, facilitando sua integração no mercado global (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Devido a isso, identifica-se uma tendência à contínua realização dos APCs promovida, principalmente, pelos países e regiões que ainda se mostram “defasados” em termos de inserção no comércio internacional.

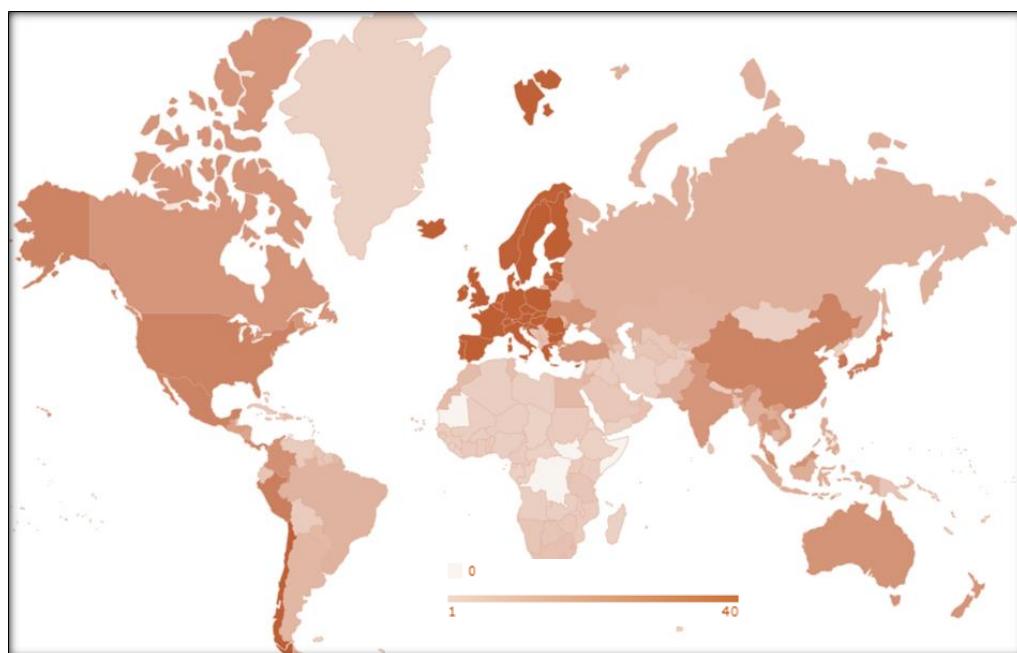
5. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCS: TENDÊNCIAS

Os APCs não são um fenômeno recente nas relações internacionais, estando presentes na organização político-econômica dos Estados há séculos. Bhagwati (1993) e Fawcett (2000), por exemplo, evidenciam que a primeira “onda” de APCs pós-Segunda Guerra ocorreu entre as décadas de 1950 e 1970, quando, no cenário de Guerra Fria, observou-se movimento crescente por parte dos países de cooperarem na área de segurança. Neste sentido, formaram-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1967. Houve, ainda, outras iniciativas de integração entre as nações do Terceiro Mundo contra o alinhamento automático às

grandes potências, que levaram à formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)¹¹ e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)¹².

O fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, deu início ao ressurgimento de uma nova “onda” de APCs, os quais haviam sido afetados pela crise internacional dos anos 1970, contando com a participação inédita dos EUA, por meio do estabelecimento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)¹³, em 1994 (FAWCETT, 2000). Nessa fase, a própria agenda de realização dos acordos regionais de comércio, um tipo de APC, se modificou, passando a considerar novos temas (como defesa comercial, propriedade intelectual e regras de meio ambiente), que eram abordados pelo regime internacional de comércio multilateral de forma incipiente, e adotando uma regulamentação própria, a qual deu o tom dos novos acordos formalizados (OLIVEIRA, 2013). A Figura 7 ilustra a proliferação mundial de APCs até o final de 2017.

FIGURA 7
Participação dos países nas notificações de APCs até dezembro de 2017
(número de acordos de bens e de serviços)



Fonte: WTO.

A partir de 2001, com a instauração da Rodada Doha, os APCs se proliferaram (DIETER, 2008), dando início uma terceira “onda” de APCs regionais (BAGHAWATI, 1993). A falta de consenso nesta rodada fez com que os países buscassem nos APCs alternativas mais rápidas e menos burocráticas para o alcance de seus objetivos comerciais, principalmente em curto prazo.

¹¹ Membros da ALALC: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

¹² Membros fundadores: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

¹³ Membros: Estados Unidos, Canadá e México.

Por não dependerem de rodadas longas para serem firmados, os APCs se ajustam perfeitamente aos objetivos políticos dos governos democráticos. Suas conclusões supostamente mais rápidas, somadas ao retorno positivo que recebem da mídia, vão à contramão da letargia observada nas negociações da OMC, as quais causam dificuldades aos partidos que almejam a reeleição e não conseguiram apresentar resultados conclusivos na área comercial em seu primeiro mandato (DIETER, 2008).

Acrescido a este cenário político, a pressão exercida por parte das empresas multinacionais reforça a necessidade dos países de fomentarem acordos comerciais mais rápidos e com menos membros à mesa de negociações (DIETER, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas de negociação da OMC, cujo processo decisório é por consenso (com relação às disciplinas, códigos e regras comerciais), impactam os fluxos comerciais de grandes *players* do comércio internacional onde se localizam empresas de matriz produtiva fragmentada entre PDs e em PEDs e PMDs. Essas empresas transnacionais se valem da queda de barreiras ao comércio, proporcionada pelos APCs, para manter suas exportações e importações, uma vez que optam pela divisão de sua cadeia produtiva entre as diversas nações do globo. Geralmente, a produção de grande escala e intensiva e mão de obra se localiza nos PEDs e PMDs, ao passo que o aparelho burocrático, tecnológico e legal, concentra-se nos países centrais. Apple, GAP e Samsung, são exímios emuladores desta tendência industrial, a qual visa menores custos e, consequentemente, maiores lucros.

O engajamento dos países em APCs ocorre, ainda, devido às facilidades que os Estados adquirem ao acessar mercados estrangeiros, assim que tais acordos são concluídos (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Em função disso, observa-se que como os membros da OMC não apresentam vontade política suficiente à conclusão da liberalização a nível multilateral, os Estados iniciam parcerias comerciais que lhes viabilizarão alcançar seus objetivos econômicos (tais quais a redução de barreiras tarifárias, a implantação de legislação antidumping, a facilidade de acesso a mercados restritos, as vantagens de custo de insumos e de mão de obra), políticos (conforme agenda política comercial dos governantes) e de segurança almejados (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Neste sentido, os reveses identificados durante as negociações da OMC, ao cristalizarem com o início da Rodada Doha, abriram espaço para o caleidoscópio de APCs em todas as regiões do mundo.

Mais do que isso, a opção pelos APCs está intrinsecamente ligada às dificuldades encontradas pelos países em concluir acordos satisfatórios sobre temas sensíveis nas rodadas multilaterais de negociação comerciais, principalmente no que tange às questões de investimento direto externo, competição, medidas sanitárias e fitossanitárias, e padrões trabalhistas (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Oliveira (2013) evidencia que esses acordos apresentaram regras novas e próprias, as quais podem ser separadas conforme o seu caráter: os acordos que aprofundam as regras multilaterais já existentes são OMC *plus*, ao passo que os que criam novas regras multilaterais para setores não considerados previamente são OMC *extra*. Assim, como os APCs oferecem a oportunidade de se estabelecer uma temática ampla e livre de restrições, como na OMC, os Estados os utilizam como veículos para liberalização dos seus mercados novamente, reforça a sua expansão e proliferação.

É contra intuitivo imaginar a existência diversas instâncias de negociações do comércio internacional coexistindo, quando a OMC deveria ter capacidade de exigir determinado nível de comprometimento de seus membros. Ocorre que, paradoxalmente, existem as três, já mencionadas,

exceções ao Artigo I do GATT, as quais autorizam a formação de APCs que são discriminatórios por natureza (OLIVEIRA, 2013). Devido às cláusulas de escape na OMC, atualmente, pode-se observar um *spaghetti bowl* de APCs (BHAGWATTI, 2002). Esse fenômeno faz menção à multiplicidade de APCs formados ao redor do globo, os quais, em certa medida, formam um emaranhado de teias, possuem elevado número de adeptos e são estruturas distintas e complexas.

Essa complexidade na configuração dos APCs, novamente, remete à necessidade de adequação dos padrões de comércio ao novo cenário internacional, o qual tenta suprir o regime multilateral em crise ao promover comércio em nível bilateral, regional e plurilateral. Oliveira (2013) relembra, todavia, que os APCs podem gerar custos, incoerências procedimentais, imprevisibilidade e instabilidades nas relações internacionais, uma vez que são pouco regulamentados pela OMC, as suas regras se sobrepõem nas mais diversas temáticas e têm seus próprios mecanismos de solução de controvérsias. Portanto, os APCs, ao mesmo tempo em que conduzem à complexa e ampla interdependência global de seus atores, também resultam em inevitável fragmentação do sistema de regras e normas do comércio internacional (ACHARYA, 2017). Cabe mencionar que os APCs são distintos e têm caráter multifacetado, afinal, se ajustam às necessidades dos *players* em negociação na medida em que cada parte pode acrescentar à pauta de discussão assuntos de seu interesse e de acordo com o grau de liberalização por almejado.

Essa falta de uma padronização oficial para a constituição dos APCs, por sua vez, gera relações comerciais discriminatórias, as quais privilegiam alguns países em detrimento dos demais. Devido a isso, é possível identificar nações que se beneficiam mais da nova modalidade comercial do que outras, principalmente no que tange às trocas Norte-Sul. Como os mercados do hemisfério norte, em sua maioria, especializados na produção de bens tecnológicos e de elevado valor agregado, sua pauta exportadora não equivale à matriz produtiva de países periféricos, os quais exportam, majoritariamente, bens agrícolas e minerais. Essa situação, por sua vez, agrava as desigualdades regionais e perpetua um sistema de contínua rivalidade comercial entre os mercados do Centro e da Periferia, ou seja, entre PDs, de um lado, e de PEDs e PMDs de outro.

Ainda assim, é possível identificar que os APCs têm auxiliado a liberação e facilitação do comércio, principalmente em um cenário de letargia das negociações na OMC. São, afinal, esses acordos que vêm oferecendo alternativas ao regime multilateral de comércio internacional, haja vista as dificuldades estruturais e falhas operacionais identificadas na OMC.

CONCLUSÃO

A despeito de suas limitações, o GATT foi, indubitavelmente, um fórum fundamental para a liberalização do comércio multilateral do pós-Segunda Guerra até o início de 1990. No mesmo fluxo e no arcabouço dos regimes internacionais, a OMC teve sucesso em implementar acordos para abertura de mercados, regular o comércio e agregar membros, além de que institucionalizou o OSC. Fundada no contexto do pós-Guerra Fria, os EUA tiveram um papel diferente na conformação da OMC, quando comparada ao GATT, acordo assinado no pós-Segunda Guerra quando o país tinha poder para moldar as instituições e os regimes econômicos internacionais. Após o lançamento da Rodada Doha, ficou

evidente a crise da OMC dadas suas dificuldades em concluir acordos sobre questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais e equilibrar muitos interesses. Por conta disso, os APCs se proliferaram em todas as regiões do mundo.

Os APCs, todavia, não resultam apenas da perceptível demora na conclusão das reuniões ministeriais da OMC. Observa-se o estabelecimento, por parte dos Estados-membros, de barreiras não-tarifárias ao comércio e de pautas comerciais que tangenciam os acordos tipo OMC *plus e extra*. Tem-se, ainda, que a falta de vontade política dos grandes *players* do comércio internacional abriu espaço para perpetuação de uma visão menos liberal, por parte dos países, a qual opta pela conclusão de APCs, os quais são supostamente mais rápidos e menos burocráticos. Mais do que isso, comprehende-se que o crescente embate político dentro da OMC, com disputas sobre as agendas de negociação entre PDs e PEDs, também contribui para a busca de mecanismos de cooperação de escopos reduzidos e focalizados nos interesses das partes em questão.

Assim, os APCs decorrem da crise do regime multilateral de comércio e são consequência de alterações nos objetivos econômicos, políticos e de segurança dos PDs e PEDs, os quais passaram a eleger instrumentos de política comercial que apresentassem resultados (supostamente) imediatos. Iniciando no começo deste século, a proliferação dos APCs apresenta tendências à perpetuação, haja vista resultados empíricos evidenciados e a compreensão de que alguns obstáculos enfrentados pela OMC continuam em voga na pauta do comércio multilateral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. Global Governance in a Multiplex World. *EUI Working Paper RSCAS*, n. 29, 2017.
- ACHARYA, Amitav. et al. Landscape. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre.; MAUR, Jean-Maur. (Orgs.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook*. World Bank Group. Washington, 2011.
- BACCINI, Leonardo. DÜR, Andreas. ELSIG, Manfred. The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. *Review of International Organizations*, v. 3, n. 3, 2014, p. 353-375.
- BHAGWATI, Jagdish. Regionalism and Multilateralism: an Overview. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA, Arvind (Org.). *A. New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- BHAGWATI, Jagdish. *Free trade today*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BHAGWATI, Jagdish; KRISHNA, Pravin; PANAGARIYA, Arvind. *The World Trading System. Geoeconomics Strategy Conference*, Muscat, Oman, May, 2014.
- CRAWFORD, Jo-Ann. FIORENTINO, Roberto. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. *WTO Publications Discussion Papers*. n. 8, Geneve, 2005.
- DEBLOCK, Christian. HAMER, Bruno. Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre. *Interventions Economiques*, n. 26, p.9-42, 1994.
- DIETER, Heribert. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? *GARNET Working Paper*, n. 54, University of Warwick, 2008.
- FAWCETT, Louise. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L. HURRELL, A. (Orgs.). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- HUDEC, Robert. Developing Countries in the GATT Legal System. Editora Gower. *Trade Policy Research Center*, London, 1987.
- JACKSON, John. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2^a Ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- KEOHANE, Robert. O. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, vol.45, p.731-764, 1990.
- KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power*. Boulder, Co.: Westview Press, 1989.
- MESQUITA, Paulo. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013.
- O'BRIAN, Robert; WILLIAMS, Marc. *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. New York: Palgrave Macmillian. 2^a ed., 2004.
- OLIVEIRA, Ivan. Os Acordos Preferenciais e a Regulação do Comércio Global no Século XXI. In: OLIVEIRA, Ivan; BADIN, Michelle. (eds.). *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, UE, China e Índia*. Brasília; IPEA, 2013.
- PANAGARIYA, Arvind. The Regionalism Debate: An Overview. *The World Economy*. vol. 22, n. 4, p. 455-476, 1999.

- PRAZERES, Tatiana. *Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC*. Ed. Aduaneiras, 2002.
- RUGGIE, John. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36, n. 2, International Regimes, p. 379-415, 1982.
- SATO, Eiiti. Economia e política das relações internacionais. Fino Traço Editora, 2012.
- SATO, Eiiti. *Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC*. UFGRS, 2001.
- THORSTENSEN, Vera. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. *Revista Brasileira Política Internacional*. vol. 41, n.1, p. 57-89, 1998.
- THORSTENSEN, Vera. Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília: IPEA, 2012.
- VANGRASSTEK, Craig. *The History and Future of the World Trade Organization*. World Trade Organization. Geneva, 2013.
- WILLIAMS, Gwyneth. The First United Nations Conference on Trade and Development Geneva, 1964. In: WILLIAMS, Gwyneth (ed.). *Third-World Political Organizations*, 1987.
- WOOLCOCK, Stephen. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen. (Orgs.). *The Ashgate Research Companion*. London: Ashgate. 2012.
- WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em 23 de abril de 2018.