

DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AOS IMPASSES DA OMC E A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Autor: Patrícia Nasser de Carvalho

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Resumo: Desde a institucionalização da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, ficaram evidentes as suas importantes conquistas na promoção do livre comércio e na gestão das regulações de bases multilaterais do Sistema de Comércio Internacional. No entanto, desde a última rodada de negociações da OMC, iniciada em 2001, também foram revelados diversos impasses, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos e poucos resultados no processo decisório. Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, que vem sendo preenchido pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs). A partir de uma discussão pautada na perspectiva da Economia Política Internacional, os objetivos deste trabalho são discutir os principais impasses no Sistema de Comércio Internacional multilateral e identificar as principais configurações e tendências da proliferação de APCs no mundo.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio (OMC); comércio internacional; acordos preferenciais de comércio; Sistema de Comércio Internacional.

Área temática: Relações Econômicas Internacionais

INTRODUÇÃO

Desde 1º de janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) é a principal organização responsável por administrar os princípios, as regras e as normas do Sistema 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 não discriminatórios para promover a abertura de mercados, criar disciplinas e resolver disputas comerciais (WTO, s.d.). Sua base é o multilateralismo, isto é, pauta-se na cooperação, reciprocidade e harmonia entre as nações (GILPIN, 2001).

Desde a sua institucionalização, são evidentes as importantes conquistas da OMC na promoção do livre comércio e na gestão das regulações do Sistema 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, desde a última rodada (ainda em curso) de negociações da OMC, iniciada em 2001, em Doha, também foram revelados diversos impasses, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos e de compromissos, poucos resultados do processo decisório e falta de interesse político dos seus membros, sobretudo das grandes potências (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014).

Do Sistema de Comércio Internacional, entendido como um conjunto de diretrizes que regem essa atividade e tem dinâmica própria, também fazem parte as regras e normas dos acordos preferenciais de comércio (APCs). A OMC define os APCs como acordos de caráter preferencial e de natureza recíproca (WTO, s.d.), que oferecem potencial para ampliação do acesso a mercados aos seus membros e contam com suas próprias regras, normas e agenda de negociações.

Neste início de século, a ampliação do número de APCs experimenta um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo, o qual é coincidente com o período em que as negociações na OMC enfrentam grandes e diversos obstáculos para se desenvolver (ACHARYA et. al., 2011). Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, que vem sendo preenchido pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), ou seja, a opção dos países, em sua maioria membros da OMC, por barganhar APCs, neste início de século está intrinsicamente ligada às dificuldades encontradas por eles, sobretudo de natureza política, em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais e, por isso, eles optam por compromissos preferenciais (CRAWFORD, FORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012; THORSTENSEN, 2012; ACHARYA et. al., 2011; WOOLCOCK; HAYDON, 2009). Esses países buscam simplificar acordos, restringir o número de parceiros, agilizar processos negociadores, garantir seus interesses e incluir temas na agenda da forma que lhes seja conveniente. Portanto, embora a OMC seja a principal organização internacional voltada para promover a liberalização e a regulação do comércio internacional, no início do século XXI, os APCs ocupam um espaço crescente no Sistema de Comércio Internacional. Com efeito, não obstante eles sejam membros plenos da OMC, muitos países gradativamente orientam a sua política comercial para os APCs (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005).

Diante desse cenário, as perguntas que se colocam neste trabalho são: quais são os principais impasses na OMC, identificados nas negociações da Rodada Doha, que abriram espaço para a proliferação de APCs em todas as regiões do mundo? Quais são as configurações e tendências internacionais dos APCs no início do século XXI?

Os objetivos deste trabalho são: a) discutir quais são os mais relevantes impasses do Sistema de Comércio Internacional multilateral neste século, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela OMC ao longo das últimas pouco mais de duas décadas; com isso, pretende-se compreender de que modo eles contribuíram para a proliferação de APCs. Em geral, as explicações sobre esse problema privilegiam discussões essencialmente jurídicas, ou políticas ou econômicas, sem contemplar uma visão da estrutura do Sistema Internacional. A discussão é feita a partir da perspectiva da Economia Política Internacional, tendo em vista que os interesses econômicos no comércio internacional estão envolvidos em um ambiente de negociações políticas, que reflete o poder e na posição dos Estados;

b) a partir da análise dos dados da OMC, identificar as principais configurações e tendências da proliferação de APCs no mundo até 2017, processos que vêm se intensificando desde a década de 1990 e que ganharam fôlego neste século. O intuito é conferir uma visão abrangente e atualizada do processo de proliferação desses acordos no mundo e a sua relação com os obstáculos da Rodada Doha, apontando os objetivos dos países ao apostarem cada vez mais nesses acordos para ampliar mercados e alcançar outros tipos de vantagens econômicas.

Na primeira seção são debatidos o contexto e os objetivos da institucionalização da OMC na metade dos anos 1990. Na segunda, são analisados os principais impasses experimentados pelo Sistema de Comércio Internacional multilateral desde 1995, enfatizando as suas maiores dificuldades no início do século XXI. A terceira seção dedica-se a ordenar e analisar dados disponibilizados pela OMC acerca das configurações dos APCs em diferentes regiões do mundo e os mais expressivos tipos de acordos realizados entre os anos 1990 e o início do século XXI. A última seção debate como os obstáculos experimentados na OMC implicam na proliferação de APCs no início do século XXI com o fim de preencher o vácuo por ela aberto, senão como o principal, mas como um importante espaço de negociações de liberalização e da regulação do comércio internacional. A partir de uma discussão da literatura a respeito, examinam-se as motivações preponderantes, sobretudo de natureza política, e os objetivos dos países para apostarem gradativamente nos APCs como instância de negociações do comércio internacional, relacionando-os aos impasses estruturais e conjunturais na OMC.

1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA OMC

No início dos anos 1990, as consequências do final da Guerra Fria mudaram definitivamente os contornos da geopolítica mundial. Com a queda do Muro de Berlim e a fragmentação da União Soviética, os EUA se afirmaram como a única superpotência do mundo (IKENBERRY; 2011). Na esteira desses acontecimentos, a globalização econômica internacional se aprofundou, ampliando a abertura dos mercados aos fluxos de capital financeiro e de investimentos, de bens e de serviços, que se tornou um componente-chave da estratégia competitiva de inserção externa da maioria das economias do mundo (GILPIN, 2001; BALDWIN, 2014; THORSTENSEN, 2012).

Naquele momento, não havia mais razões geopolíticas para que o comércio internacional fosse tratado como uma questão de segurança, como havia acontecido durante todo o período do conflito bipolar, no qual as negociações para a liberalização do comércio internacional foram centralizadas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT), precursor da OMC, e assinado por 23 nações aliadas dos EUA, no ano de 1947. No âmbito do processo de restauração da ordem econômica liberal no pós-Segunda Guerra Mundial, com a finalidade de ser provisório até a ratificação pelos governos do tratado que institucionalizava a Organização Internacional do Comércio (OIC), o GATT foi aprovado para ser um fórum de negociações multilaterais para a liberalização do comércio internacional com o propósito de restaurar o mercado e incentivar a recuperação das economias afetadas pelo conflito. Contudo, dada a não aprovação da OIC pelo legislativo norte-americano, a partir de 1948, o GATT ficou incumbido de orientar as regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral nas quatro décadas seguintes à sua aprovação. Ele era um dos pilares do Sistema Econômico Internacional, que se estruturou na preponderância do poder político, econômico e militar dos EUA, conferindo ao país maior capacidade de impor seus interesses nas negociações internacionais. A moeda, o dólar, as finanças e outras instituições multilaterais compunham o tripé econômico desse Sistema, que vigorou no decorrer das décadas seguintes.

No limiar do término da Guerra Fria, ao final da década de 1980, os norte-americanos entenderam que era o momento de barganhar “novos temas” na agenda do GATT, nos quais tinham maior interesse em abrir mercados. Segundo a sua visão, era preciso recuperar a competitividade da economia norte-americana (SATO, 2001), abalada nos dois decênios anteriores pelas importações de bens industrializados, especialmente de origem alemã e japonesa. Esses temas iam além das

tradicionais questões relativas ao comércio transfronteiriço, como tarifas, quotas e subsídios, itens que dominaram a pauta negociadora durante as décadas em que o GATT-1947, como ficou chamado, vigorou não somente como um fórum de grande importância para a promoção do Sistema de Comércio Internacional multilateral (GILPIN, 2001), mas como uma organização internacional *de facto* (MESQUITA, 2013).

No começo da década de 1990, as políticas nacionais dos países, fossem elas comerciais, industriais ou fiscais, encontravam-se crescentemente influenciadas pela importância das empresas transnacionais, cujo processo produtivo se fragmentava à medida que procuravam inovar e diferenciar seus produtos e serviços. Nessa fase de competição crescente, era preciso buscar vantagens produtivas, tanto comparativas como competitivas, no mercado externo (PANITCH; GINDIN, 2012). Em contrapartida, tornava-se cada vez mais difícil para o GATT criar e implementar regras comerciais que envolviam bens de origens nacionais tão distintas (THORSTENSEN, 1998).

O final da última das oito rodadas de negociações do GATT, que havia sido iniciada em 1986, no Uruguai, foi marcada por um novo momento das relações multilaterais de comércio internacional, quando a OMC foi institucionalizada após a assinatura do Tratado de Marraqueche por 76 governos, em 1994. No lugar do GATT, a OMC foi promulgada como a administradora máxima do conjunto fundamental de regras do Sistema de Comércio Internacional (MESQUITA, 2013), ampliando o escopo das disciplinas do comércio internacional (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014) e reforçando que as trocas deveriam ser regidas prioritariamente por regras de comércio multilaterais e não preferenciais (GILPIN, 2001). Além de incorporar os princípios do denominado GATT-1994, que englobava os dispositivos do GATT-1947 na sua íntegra e esclarecia o conteúdo das obrigações estabelecidas por meio dos “Entendimentos” e outros instrumentos legais, além de que tratava das regras para reduzir e eliminar tarifas e outras barreiras ao comércio de bens, no Uruguai ainda foram aprovados acordos que integrariam a jurisdição da OMC com relação à padronização do comércio de serviços (*General Agreement on Services*, GATS) e de investimentos (*Agreement on Trade-Related Aspects of Investment Measures*, TRIMs), outro para garantir a proteção da propriedade intelectual (PI) (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPs) e mais um para disciplinar subsídios agrícolas (THORSTENSEN, 2012), além de diferentes códigos e disciplinas comerciais multilaterais em diversas áreas temáticas, totalizando 29. Portanto, ficou acordado que no final da Rodada Uruguai a OMC deveria desenvolver um Sistema de Comércio Internacional multilateral mais integrado e durável que o GATT, além de construir um espaço multilateral por excelência para celebração de acordos e normas relativas às trocas de bens e serviços entre seus membros (MESQUITA, 2013).

Em termos específicos, os propósitos da OMC eram: a) facilitar a implantação, a administração, a operação e os objetivos dos acordos fechados na Rodada Uruguai, que incluíam normas de valoração aduaneira, licenças, regras de origem, *antidumping*, subsídios e salvaguardas e barreiras técnicas; supervisão dos APCs e da sua compatibilidade com as regras do GATT, acordos para temas como meio ambiente, compras governamentais e concorrência; b) constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os estados membros, com objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; c) administrar o Entendimento sobre Regras e Procedimentos compulsórios relativos a solução de conflitos; d) gerir o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais, realizando revisões periódicas das Políticas de comércio exterior de todos os membros da OMC, apontando os temas que estivessem em desacordo com as regras (THORSTENSEN, 1998).

Logo, a OMC nasceu como uma estrutura institucional significativamente diferente do GATT: ganhou *status* de organização econômica internacional com personalidade jurídica, munida de um Sistema de Solução de Controvérsias (SSC), de um secretariado permanente e de outras estruturas administrativas, como o Conselho Executivo, com a finalidade de respaldar as decisões dos seus membros, aumentando a sua coerência legal. Assim, diferentemente do GATT, cuja elaboração de normas tinha ficado sob a prerrogativa das suas Partes Contratantes (WOOLCOCK, 2012), a OMC foi criada como uma organização com arcabouço institucional próprio, com

representações permanentes de todos os seus membros e um espaço importante para solução de conflitos entre eles, cabendo a sua secretaria administrar os procedimentos relativos a eles (THORSTENSEN, 1998). Por isso, ela foi institucionalizada com mais autoridade política que o GATT e a cobertura setorial da sua agenda era mais estendida, colocando em vigor, a partir de 1995, os acordos aprovados em Marraqueche.

O processo de consolidação de aparatos jurídicos, administrativos e técnicos da OMC aconteceu durante a primeira bateria de negociações comerciais sob o seu comando no âmbito da Rodada Doha, também chamada de Rodada de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), lançada em 2001, na capital do Catar. À época, impactada pelos ataques terroristas de 11 de setembro nos EUA, a comunidade internacional defendia a ideia de que a pobreza era um terreno fértil para potencializar novas ações desse tipo. Dessa forma, era preciso comprometimento com a cooperação e a promoção do desenvolvimento para combater o terrorismo (KLEIMANN; GUINAN, 2011). Além disso, o livre comércio promovido pela OMC teria de promover a eficiência e o crescimento econômico, incluindo a adoção de políticas e instrumentos que permitissem maior competição internacional entre empresas (THORSTENSEN, 1998).

Com efeito, a OMC fez importantes conquistas. 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 aprovados na organização (PANAGARIYA, 2013). As barreiras tarifárias e não-tarifárias foram mais reduzidas do que no período do GATT. A grande maioria das linhas tarifárias dos Países Desenvolvidos (PDs) declinaram e foram obtidos progressos substanciais na redução das tarifas aplicadas a bens e serviços de Países em Desenvolvimento (PEDs) e Países Menos Desenvolvidos (PMDs). Além disso, segundo dados da OMC (2011), o crescimento médio anual das taxas de exportação de bens subiu de 5,6% entre 1981-94 para 8,9% entre 1995-2010 (WTO, 2011) e as tarifas aplicadas caíram para os níveis mais baixos da história mundial recente (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), a despeito de que esse declínio venha progredindo a passos bem menos largos nos últimos anos (BALDWIN, 2014). Na última década, o desempenho das trocas de bens agrícolas e de serviços ganhou o maior destaque em termos de volume (WTO, 2017). Na IX Conferência Ministerial da OMC, que aconteceu em Bali, em 2013, foi aprovado o Acordo de Facilitação de Comércio, o primeiro acordo multilateral celebrado pela OMC desde sua criação, buscando a simplificação de procedimentos aduaneiros, a cooperação entre autoridades e o seu comprometimento com questões de *compliance*, além de que foram aprovadas maiores reduções das barreiras comerciais aplicadas aos produtos dos PMDs (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014).

Por todos esses motivos, OMC se consolidou como importante organização encarregada dos acordos e disciplinas para a facilitação do comércio internacional (WTO, 2011), seja porque houve aumento dos fluxos de comércio internacional, maior abrangência de temas negociados e tratados acordados, ou ainda em razão do adensamento jurídico de seus marcos regulatórios por meio de interpretações e aplicação das regras do SSC, que conferiram estabilidade e credibilidade à organização. No início do século XXI, a OMC vem funcionando como elemento harmonizador e estabilizador de toda a estrutura de liberalização do comércio internacional (THORSTENSEN, 2012) e ainda é a principal responsável pela liberalização dos mercados internacionais ao comércio (WTO, 2011).

Todavia, o caminho da OMC é mais dificultoso do parece à primeira vista. As negociações da Rodada Doha, que deveriam ser finalizadas antes de 1º de janeiro de 2005, evidenciaram os impasses. Até hoje inconclusa, ela resiste. Desentendimentos em questões sensíveis impedem o avanço na elaboração de disciplinas comerciais, na resolução de disputas e no alcance do equilíbrio de muitos e distintos interesses de seus membros. A euforia da instituição na pouco mais de uma década de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando partes que juntas realizam 95% do comércio mundial, parece estar passando por um período de grandes dificuldades. Do mesma forma, o multilateralismo, como princípio básico da política internacional, ao menos como foi pensado pelas grandes potências capitalistas no pós-Segunda Guerra Mundial, está sendo questionado. As reuniões ministeriais mais recentes, inclusive a última, realizada em Buenos Aires,

em 2017, revelaram resultados decepcionantes ou aquém do esperado para muitas nações (BELMANN, 2018). As principais dificuldades à conclusão da Rodada Doha são discutidos a seguir.

2. OS IMPASSES NAS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DA OMC

Há diversos impasses que impedem o avanço da Rodada Doha. Como discutido acima, um deles, de ordem conjuntural, é a agenda de negociações da OMC, que trata de assuntos muito numerosos, complexos e não suscetíveis a barganhas fáceis ou a rápidas soluções compromissadas. Esse é um dos motivos pelos quais as discussões sobre códigos e normas se arrastam por anos. Sendo objeto de muitas controvérsias, os “novos temas”, que recentemente ainda agregaram comércio eletrônico, manipulações cambiais e padrões justos de trabalho, relacionam o comércio internacional a questões domésticas, mesmo sem terem sido discutidas de modo suficiente nas economias nacionais (VANGRASSTEK, 2013).

Outro obstáculo ao avanço das negociações na OMC é a necessidade de consenso entre um grande número de membros. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT. Na atualidade, são 164 membros da OMC (WTO, s.d.)¹ com interesses heterogêneos (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), e, na maioria das vezes, contraditórios. Cada um deles tem a sua política comercial, que pode alterar a distribuição de recursos dentro do país, gerando resistências por parte de certos segmentos domésticos, os quais se refletem na postura dos governos ao temer perda de autonomia. Segundo a sua concepção, ela decorreria dos compromissos assumidos nos acordos comerciais realizados na OMC. Ademais, persiste em muitos membros da OMC, a ideia de que o mercado doméstico é patrimônio dos produtores (MESQUITA, 2013) ou dos cidadãos. Esse argumento vem sendo inflamado mais recentemente por políticos em vários países, com destaque para os EUA, após a eleição do presidente Donald Trump, em 2016. O comércio internacional é um dos itens mais notáveis do seu discurso cético com relação aos ganhos com a liberalização do mercado norte-americano. O presidente vem explorando o sentimento dos eleitores que se sentem injustiçados porque as empresas nacionais buscam oportunidades e vantagens no mercado internacional ou porque seus produtos não conseguem competir com os estrangeiros, os quais entram no mercado dos EUA há décadas em função de poucas ou baixas barreiras comerciais impostas pelos governos norte-americanos anteriores.

Outro fator importante é sistema de tomada de decisão dentro da OMC, que 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 original acerca do processo decisório do GATT. Enquanto o primeiro afirmava que todas as questões deveriam ser negociadas simultaneamente e “nada seria concordado até que se todos concordassem com tudo”, o segundo concedia poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, isto é, da formação do painel à aprovação do relatório final da reunião (MESQUITA, 2013). A adoção do *single undertaking* no Uruguai aconteceu porque os PDs estavam determinados a assegurar que os PEDs e PMDs tivessem apenas tratamento especial restrito a períodos mais longos de transição para aderir a regras e códigos (WOOLCOCK, 2012), evitando, assim, o GATT à “*la carte*” das rodadas anteriores, onde a reciprocidade entre as partes havia sido pequena da perspectiva das economias industrializadas (MESQUITA, 2013). Logo, de um lado, o *single undertaking* passou dificultar o processo de tomada de decisão e a conclusão de acordos na OMC (THORSTENSEN, 2012). De outro, os riscos da não-cooperação foram reduzidos à medida que vários membros eram agregados à organização. Esse é um elemento estrutural da OMC e suas consequências são sentidas desde que ela iniciou seu trabalho.

Adicionalmente, o protecionismo recentemente toma novas feições. A proliferação das barreiras não-tarifárias nas últimas décadas, em contraposição à queda das barreiras tarifárias nos

¹ WTO - World Trade Organization. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Acesso em maio de 2018.

processos de barganha no GATT e na OMC, e seu emprego como modo dissimulado de protecionismo, ampliam os riscos decorrentes da imposição unilateral de padrões técnicos ao comércio internacional. Assim, são demandados novos ou renovados acordos ou códigos gerais para liberalização comercial na OMC, os quais, ao mesmo tempo, são cada vez menos prováveis de serem aceitos por todos os seus membros.

A falta de vontade política, sobretudo por parte dos PDs, de concluir mais uma etapa do processo de liberalização comercial, dada a carência de uma liderança (MESSERLIN, 2007), são elementos que também vêm minando os resultados das negociações multilaterais de comércio internacional. Nas rodadas de negociações do GATT, os EUA e a União Europeia (UE), duas das grandes potências do mundo, revezaram-se nas propostas para iniciá-las porque tinham grande interesse nos seus resultados. No entanto, a despeito de que o SSC possa ser considerado um mecanismo ativo e que a OMC tenha êxito em liberalizar o comércio de vários setores importantes, norte-americanos e europeus têm demonstrado gradativamente que vêm reduzindo as suas expectativas quanto aos progressos na OMC (THORSTENSEN, 2012) da forma que lhes seja conveniente. Nas últimas décadas, parece que eles e outros PDs se convenceram dos custos econômicos políticos de baixar as barreiras do comércio internacional (GILPIN, 2001).

Os custos políticos se relacionam à indiscutível e crescente resistência por parte dos PEDs e PMDs às decisões do *Quad* – formado pelas principais representações da OMC, EUA, UE, Japão e Canadá – e o aumento do poder de barganha das economias emergentes nas últimas décadas. Muitos desses países só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo formaram coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as maiores potências insistiram em acordos desequilibrados. A OMC é uma organização internacional intergovernamental e suas decisões sobre a redução ou a eliminação das barreiras ao comércio são políticas e inevitavelmente refletem no processo de barganha o poder dos seus Estados membros. De fato, EUA e UE continuam sendo os dois maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menos poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013; ACHARYA, 2017). Como muitos dos seus setores exportadores não conseguiram se manter competitivos para produzir bens industrializados, da mesma forma como aconteceu nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, o seu “apetite” por liderar rodadas de livre comércio nas últimas duas décadas tem caído (MESSERLIN, 2007).

A crise internacional 2007/2008, cujas consequências implicaram na queda das taxas de crescimento econômico e na revisão das políticas domésticas dos PDs, inclusive a comercial, a fim de ganhar competitividade e ampliar sua participação no mercado internacional, agravaram a situação de falta de vontade política das grandes potências tradicionais de liderar as negociações da Rodada Doha (MESSERLIN, 2007; THORSTENSEN, 2012). A UE, em especial, enfrenta uma crise sem precedentes do seu projeto de integração regional, alavancada pelos problemas da zona do euro, pela heterogeneidade e desequilíbrios entre os Estados membros, falta de competitividade econômica e pelas complexidades do seu arcabouço institucional-decisório. Diante da urgência para obter bons resultados no comércio internacional, somente acordos muito ambiciosos relacionados aos “novos temas” poderiam motivar norte-americanos e europeus a concentrarem seus esforços de negociação na OMC.

Aliás, uma divisão entre PD e PEDs/PMDs do Sul foi conformada já no final da Rodada Uruguai, em 1994: por um lado, o último grupo não estava satisfeito com as soluções do GATT porque, do seu ponto de vista, as promessas de liberalizar o comércio internacional não foram cumpridas pelas economias industrializadas em duas áreas-chave, as quais eram muito sensíveis para eles: agricultura e produtos têxteis. Por outro, o receio dos PD, de que as taxas de desemprego se ampliassem e os salários reais caíssem em função da competição de bens estrageiros produzidos com mão-de-obra de baixo custo provenientes de muitas economias em desenvolvimento, provocou pressão pela inclusão dos “novos temas” na agenda de negociações do GATT, desde o início da Rodada Uruguai (1986). Especialmente no caso dos EUA, a competição de produtos mexicanos após a aprovação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North America Free Trade*

Agreement), o NAFTA, em 1994², e o ingresso da China à OMC, em 2001, ampliou a percepção social de que as condições de segurança social dos trabalhadores norte-americanos eram frágeis, alimentando o sentimento protecionista no congresso norte-americano (KLEIMANN; GUINAN, 2011). Esta concepção está na mesma linha do que o governo Trump explora desde que foi eleito.

A maior representatividade dos PEDs e PMDs nos processo decisórios da OMC ficou mais evidente na Conferência Ministerial de Cancún, em 2003. Muitos deles se organizaram em duas frentes negociadoras: uma na área agrícola, formando o G-20³, coordenado pelo Brasil, que centrou esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto os destinados à exportação quanto os domésticos, em função das distorções que causam no comércio. Na frente de acesso a mercados, foi formado o *Non-Agricultural Products Market Access* (NAMA)-11⁴, coordenado pela África do Sul, interessado em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PDs abrissem seus mercados a bens agrícolas (THORSTENSEN, 2012). O G-20 passou a se articular com outras coalizações, como o Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de PMDs, o G-33 e o G-90.

Naquele momento, ficou claro que os PEDs e PMDs questionavam a estrutura de tomada de decisão e as regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral e se articulavam para pressionar os *players* mais poderosos, possibilitando negociações mais justas e equilibradas do seu ponto de vista. Por esse motivo, com o desenrolar da Rodada Doha, principalmente Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações (THORSTENSEN, 2012), influenciando o Sistema de Comércio Internacional (OLIVEIRA, 2013), em razão do seu crescimento econômico e da sua maior participação nos fluxos de comércio e investimentos internacionais no início do século. Ao mesmo tempo, os PDs não foram sensíveis em reconhecer que estavam lidando com coalizões de PEDs e PMDs com mais poder político do que antes, que não cederiam tão facilmente quanto as antigas alianças de países do Sul. O resultado disso foi que os “novos temas” acabaram excluídos da agenda após impasses na Conferência de Cancún (THORSTENSEN, 2012).

Sobretudo após a crise econômica internacional de 2007/2008, representantes dos EUA e de outros PDs passaram a exigir maior esforço dos PEDs para a conclusão da Rodada Doha, supondo que eles teriam também que “pagar conta” na OMC (MESQUITA, 2013). Isso significava que, tendo que vista que esses países apresentavam desempenho positivo das suas economias nas últimas décadas e que em geral suas economias se recuperaram mais rápido da crise, então deles teriam que ser exigidas novas concessões tarifárias e maior abertura dos seus mercados a bens industrializados e a serviços. Na prática, os PDs buscavam uma diferenciação entre os PEDs, destacando as economias maiores, mais dinâmicas e competitivas das demais (BELMANN, 2018) e elas seriam tratadas com menos concessões que os PMDs.

Certamente, no início do século XXI, a redistribuição de poder no Sistema Econômico Internacional em transformação não só se reflete na OMC, mas em outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder americano, e tem dificultado a fluidez das negociações na Rodada Doha. Neste século, as interações formais e informais entre atores estatais e não estatais, em nível global e regional, baseiam-se em princípios e instituições que não são dominados por um pólo único de poder ou apenas um grupo de poderoso (ACHARYA, 2017).

Nesse contexto, as relações políticas dentro da OMC se mostram muito mais complicadas e controversas do que no período no qual o GATT vigorou. A diversidade de membros trouxe consigo a demanda por uma organização representativa, que passou a ser conduzida principalmente por coalizões com o fim de aumentar o poder de barganha de seus membros (VANGRASSTEK, 2013). Os diferentes interesses foram motivos suficientes para que a Rodada Doha chegasse a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008, e assim permaneceu até as negociações serem retomadas na Reunião Ministerial

² Além de EUA e México, o Canadá foi o outro membro fundador do NAFTA.

³ O núcleo duro do G-20 é composto por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul.

⁴ Formado por Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia, Venezuela, República Bolivariana da Venezuela.

de Bali, em 2013. Em particular, as divergências sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos PEDs foram o gatilho.

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações no Sistema de Comércio Internacional. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), embora não componham a principal instância das negociações de liberalização e de regulação do comércio internacional, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior, desafiando as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC, e têm consequências para a sua legitimidade no Sistema de Comércio Internacional. Embora não seja possível afirmar que os fluxos de comércio internacional cresceram somente em razão dos acordos da OMC ou da proliferação de APCs no mundo, pois os países também abriram seus mercados unilateralmente, é certo que a opção cada vez maior pelos APCs está intrinsecamente ligada aos impasses nas negociações da organização (CRAWFORD, FIORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012; THORSTENSEN, 2012; ACHARYA et. al., 2011; MESSERLIN, 2013; HAYDON; WOOLCOCK, 2009). As configurações recentes dos APCs são discutidas na próxima seção.

3. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCs: CONFIGURAÇÕES

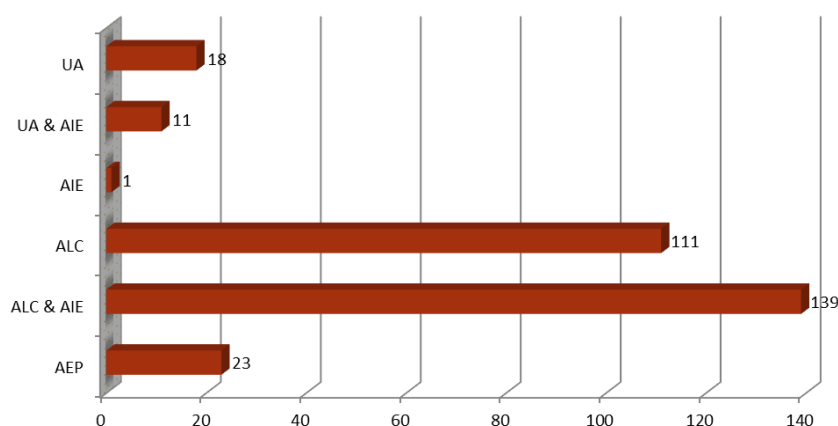
Segundo seus defensores, os APCs podem promover: melhoria dos termos de troca e maior poder de barganha dos seus membros, economias de escala e especialização produtiva, proporcionando bens produzidos com menor custo e maior eficiência, oportunizando maior diversidade de produtos no mercado, aumentando, assim, o bem-estar global de seus membros (BALASSA, 1962; PANAGARIYA, 1999). O engajamento dos países em APCs também ocorre devido às facilidades que os Estados adquirem ao acessar mercados de parceiros assim que tais acordos são concluídos porque nesses grupos são acordadas barreiras menores ou a sua eliminação para troca de bens e serviços produzidos pelos parceiros privilegiando-os em detrimento daqueles produzidos pelo restante do mundo (CRAWFORD; FIORENTINO, 2005). Esses acordos são, portanto, instrumentos de liberalização do comércio entre as suas partes, e como são preferenciais, discriminam bens e serviços de terceiros (PANAGARIYA, 1999).

Além disso, argumenta-se ainda que os APCs permitem a proteção de setores que poderiam não sobreviver se o mercado nacional fossem expostos à competição global, ampliando oportunidades de uma integração “mais aprofundada” entre os mercados dos seus parceiros (HEYDON; WOOLCOCK, 2009). Dessa forma, os APCs eventualmente podem deixar de ser apenas acordos comerciais e incluir outros temas para além do comércio e a concessão de soberania dos Estados membros a uma instituição supranacional.

Os APCs são classificados em: Áreas de Livre Comércio (ALCs); Uniões Aduaneiras (UAs); Acordos de Integração Econômica (AIEs) e Acordos de Escopo Parcial (AEPs)⁵. As ALCs são os tipos mais simples de acordos e os mais comuns. Os demais APCs são mais complexos, pois incluem harmonização de tarifas e geralmente com eles pretende-se alcançar uma integração econômica “mais aprofundada” entre seus membros, por meio da ampliação temática e de parceiros. A Figura 1 ilustra o número de APCs em vigor de acordo com essa classificação no final do ano de 2017. É possível verificar a distribuição dos tipos de APCs no mundo:

⁵ A presente categorização dos APCs segue as terminologias empregadas por Acharya e al. (2011), de modo que a Área de Livre Comércio (ALC) é definida como um acordo entre duas ou mais partes em que tarifas e outras barreiras ao comércio de bens são eliminadas integral ou majoritariamente, em que cada parte mantém sua própria estrutura tarifária relativa a terceiros partes; a União Aduaneira (UA) abarca 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 (AIE) abrange o comércio de serviços através do qual duas ou mais partes oferecem acesso preferencial recíproco ao seu mercado, enquanto o Acordo de Escopo Parcial (AEP) ocorre entre duas ou mais partes que oferecem mutuamente concessões em um número selecionado de produtos ou setores.

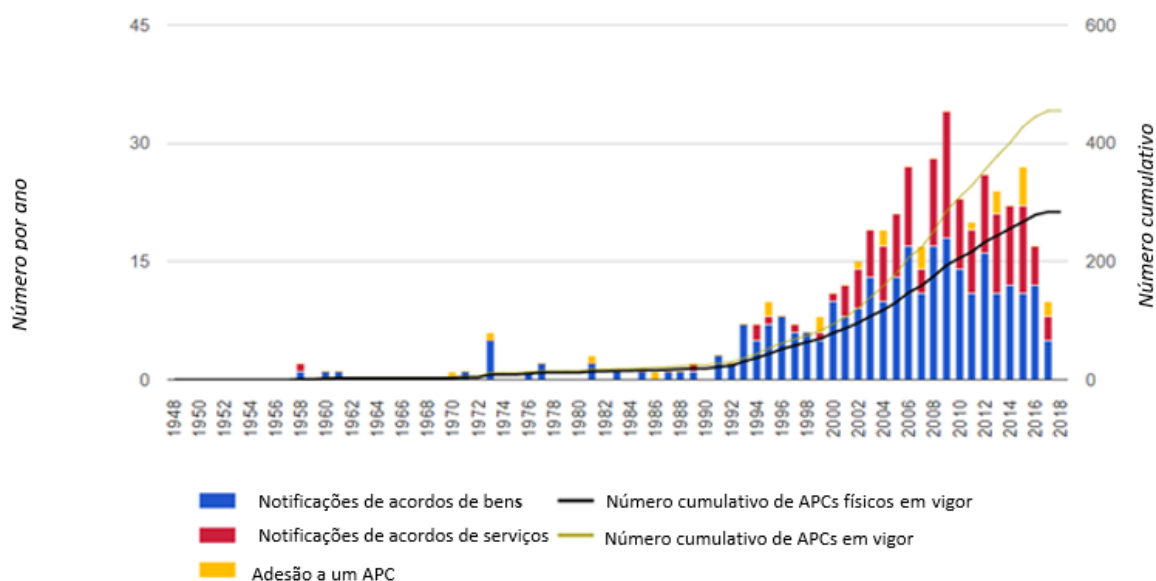
Figura 1 – Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de acordo) em dezembro de 2017⁶



Fonte: WTO.

Como indicado na Figura 2, dada a lentidão e as dificuldades no avanço das negociações na OMC, houve crescimento expressivo desses acordos, reafirmando a sua tendência emergente a partir da década de 1990.

Figura 2 - Evolução do Número de Acordos Preferencias de Comércio, 1948-2017⁷



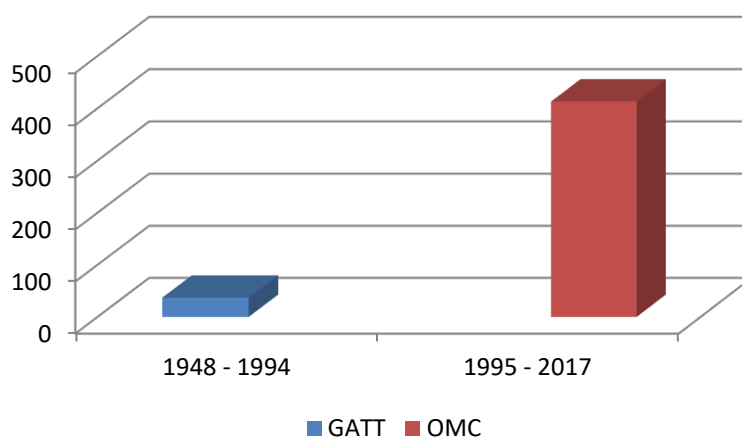
Fonte: WTO.

⁶ Acordos classificados como ALC & AIE são aqueles que possuem dupla intenção: liberalizar comércio de bens e de serviços.

⁷ Os Acordos Físicos referem-se aos acordos formais firmados entre as partes, os quais definem as diretrizes para o comércio. Como as regras da OMC preveem que as notificações de bens e serviços ocorram separadamente (isto é, se um APCs inclui bens e serviços são contadas duas notificações, uma para bens e outra para serviços), isso gera uma distinção entre o número de “APCs em vigor” e o número de “APCs físicos” em vigor. Uma adesão a um APC, por sua vez, ocorre quando um novo membro adere a um acordo que já estava em vigor, como observado durante os alargamentos da UE. Segundo a OMC, a contabilização é feita por lote de países que aderem. Por exemplo, em 2004, 10 países aderiram à UE, mas apenas foi feita uma contabilização.

A Figura 3 mostra a proliferação de APCs diferenciando os períodos do GATT e da OMC. Observa-se que do número acumulado total de APCs notificados ao GATT/OMC até dezembro de 2017, 37 deles foram durante os anos em que vigorou o GATT e 436 (APCs não físicos, linha bege do gráfico) no período da OMC. Consta-se que nas últimas pouco mais de duas décadas, depois que a OMC foi institucionalizada, a média anual foi de 23 notificações de APCs, em oposição à média de menos de 1 por ano durante os 47 anos do GATT (1948-1994).

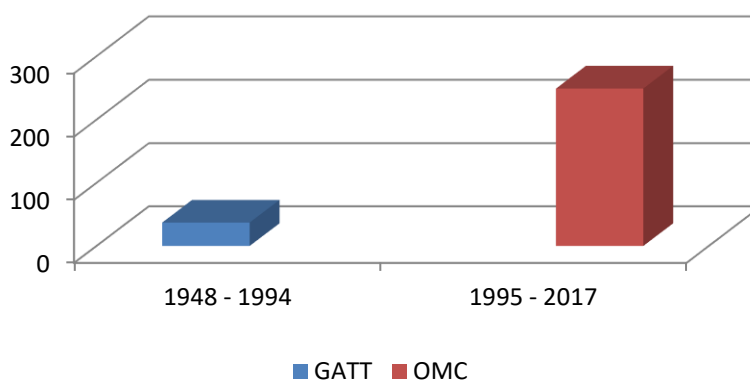
Figura 3 - Número de APCs notificados ao GATT e à OMC de 1948 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base na WTO.

É importante ressaltar que nem todos os APCs notificados à OMC entraram em vigor, ao passo que todos os que foram notificados ao GATT, sim. Abaixo, a Figura 4 apresenta o número de APCs que entraram em vigor no período do GATT, que é igual ao número de notificações (da Figura 3). No que se refere à OMC, das 413 notificações, somente 249 vigoraram entre 1995 e o final de 2017.

Figura 4 - Número de APCs que entraram em vigor sob o GATT e a OMC de 1948 até 2017



Fonte: Elaboração própria com base na WTO.

Segundo a OMC e conforme dados sintetizados na Tabela 1, foram 455 APCs notificados que entraram em vigor sob os artigos ou cláusulas que os regulamentam, desde 1948 até 2017. Desses, 235 eram ALCs e 20 UAs, as quais seguiram o Artigo XXIV do GATT-1994. Desde que

foi aprovado, em 1947, esse artigo permitiu a criação de APCs que tivessem a pretensão de estimular esquemas de comércio preferenciais entre parceiros de uma mesma região e que promovessem a reciprocidade e, em última instância, o multilateralismo no comércio internacional (PANAGARIYA, 1999). Para serem aceitos, os APCs tinham que atender a determinadas condições: não aumentar barreiras indevidamente contra bens de terceiros países e serem notificados à instituição antes de entrar em vigor. O GATT-1994 aperfeiçoou o Artigo XXIV, adicionando um memorando de Entendimento para esclarecer alguns dos subparágrafos, mas manteve a sua essência. Na verdade, o Artigo XXIV vai de encontro ao cerne do GATT, consubstanciado no Artigo I, que determina que qualquer benefício concedido a um Estado signatário deve se estender aos demais, obrigando as Partes a não discriminarem produtos originados de diferentes países. Ainda que, em princípio, não fosse trivial contornar o Artigo I, 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.

A Tabela 1 mostra também que até dezembro de 2017, os APCs firmados por PEDs e PMDs, conforme previsto pela Cláusula de Habilitação, somaram 49 acordos, ao passo que aqueles formulados para liberalizar o comércio de serviços, como enunciado no Artigo V do GATS, contabilizam 151 acordos. A Cláusula de Habilitação, aprovada pelo GATT em 1979, permitiu a formação de APCs em duas circunstâncias: na primeira, os PDs foram autorizados a conceder preferências parciais unilaterais (ou seja, não-recíprocas) para bens provenientes dos mercados de PEDs e PMDs; 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. Assim sendo, os APCs aprovados segundo essa Cláusula não eram recíprocos, embora tenham sido considerados nas estatísticas da OMC.

Para efeito de comparação, são apresentados todos os APCs em vigor na tabela abaixo, incluindo os acordos não recíprocos notificados à OMC no ano de 2017. Do total dos 455 APCs em vigor no mundo ao final daquele ano, 406 deles eram recíprocos:

Tabela 1 – Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de notificação), 2017⁸

	Adesões	APCs Físicos	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

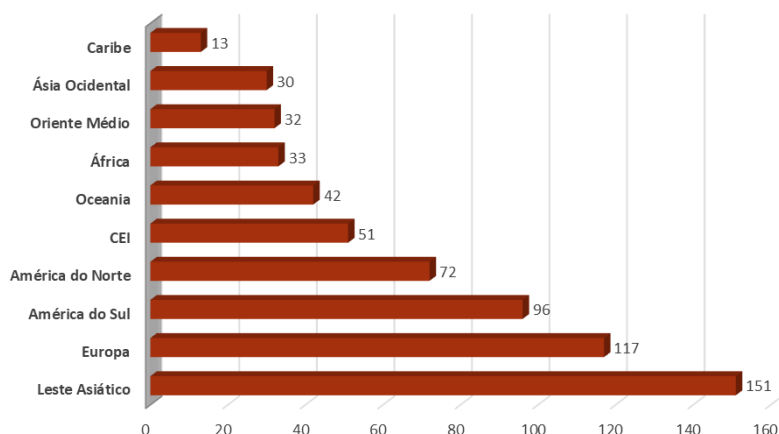
Fonte: WTO (dados até dezembro de 2017).

Cumprir lembrar que os números apresentados na Tabela 1 são diferentes dos dados da Figura 1 porque muitos APCs que foram notificados e estavam em vigor em dezembro de 2017 eram acordos sob a Cláusula de Habilitação e sob o GATS, contabilizados nos números da Tabela 1 e não no Gráfico 1. Isto posto, enquanto a Tabela 1 mostra o perfil dos APCs no período GATT-OMC, a Figura 1 aponta número de APCs no mundo por tipo no final do ano de 2017.

A proliferação de APCs ocorre em todas as regiões do globo, o que pode ser observado na Figura 5. Dos 455 APCs em vigor em 2017, 151 correspondiam ao Leste Asiático, sendo a região com maior concentração de APCs em vigor notificados à OMC naquele ano. Já a Europa dispunha 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.

⁸ As estatísticas da OMC sobre os APCs baseiam-se nos requisitos de notificação, e não no número físico deles. Assim, para um APC que inclui bens e serviços, são contabilizadas duas notificações (uma para bens e outra para serviços), embora seja fisicamente uma RTA.

Figura 5 - Número de APCs em vigor por região do mundo em dezembro de 2017



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 acordo⁹. Já os plurilaterais referem-se aqueles acordo em que o número de partes constituintes é maior que dois (ACHARYA et al., 2011), mas que não se enquadram na categoria inter-regional¹⁰. Por fim, os acordos inter-regionais são os assinados entre duas organizações regionais¹¹.

Como demonstrado na Figura 6, a partir da década de 1990, é notória a predominância de acordos classificados como bilaterais ou plurilaterais dentre aqueles em vigor até o final de 2017. Segundo a OMC, no fim de 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 a maior notoriedade. O bloco possui uma política comercial comum e, conseqüentemente, os seus Estados Membros não podem fazer acordos comerciais separadamente. Devido à impreterível consonância de política comercial externa desses Estados, e diferentemente da Ásia, onde há proliferação de negociações bilaterais em razão da maior autonomia dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)¹² em termos de política comercial e porque não há UAs, a UE é a região dominante em número de APCs e apresenta majoritariamente acordos plurilaterais, contando com 55 APCs dos 117 vigentes no final de 2017.

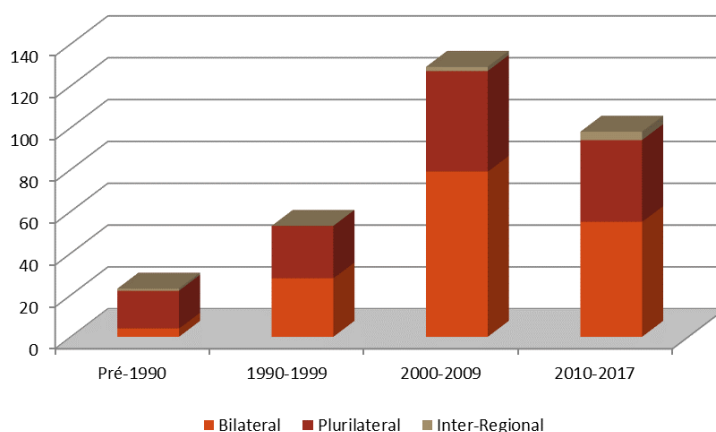
⁹ Um APC bilateral é o acordo Chile-EFTA (*European Free Trade Area*) de 2003.

¹⁰ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é exemplo de acordo plurilateral.

¹¹ O acordo União Aduaneira da África Austral (UAAA) e o *European Free Trade Area* (FTA) (2006) são exemplos de APCs inter-regionais.

¹² Composta inicialmente por Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Cingapura.

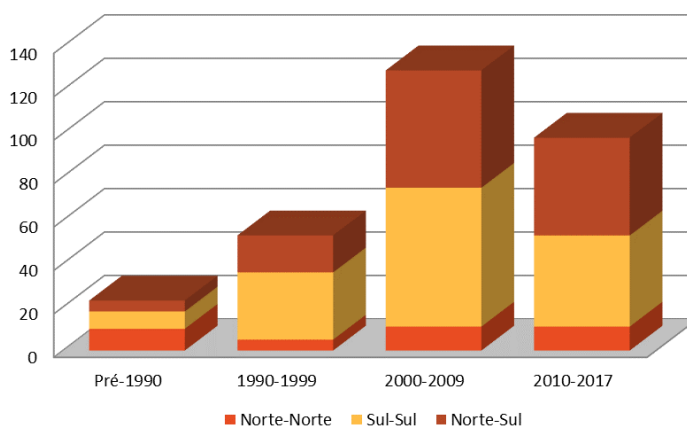
Figura 6 – Tendência dos APCs em vigor no mundo (por definição) até dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Vale destacar que a classificação dos APCs, conforme a sua abrangência, entre Norte e Sul, considera a divisão econômica estabelecida pelo Banco Mundial, definido os países do Norte como aqueles que possuem alta renda e índices de desenvolvimento elevados¹³. Em função disso, infere-se que acordos Norte-Norte são realizados entre PDs; Norte-Sul entre PDs e PEDs e PMDs e acordos Sul-Sul apenas entre PEDs e PMDs. A Figura 6 ilustra a relativa estabilidade dos acordos Norte-Norte frente ao aumento no número de APCs envolvendo os países do Sul entre 2000 e 2017, sendo que o período 2000-2009 foi o de maior crescimento relativo de APCs Sul-Sul. O outro destaque são os acordos Norte-Sul, que passaram de 17 na década de 1990 para 45 no período de 2010 a 2017. Aqui estão incluídos os acordos estabelecidos em bases não recíprocas, embora cada vez mais os PEDs estão preferindo ampliar o comércio recíproco com acordos com PDs em bases não recíprocas (ACHARYA et al., 2011).

Figura 7 – Número de APCs em vigor no mundo (por região de abrangência) de 1948 a dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

¹³ 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.

Tendo em vista que os APCs não são um fenômeno recente nas relações internacionais e suas normas e regras compõem o Sistema de Comércio Internacional, juntamente com as da OMC, as suas tendências recentes serão discutidas na seção seguinte.

4. PROLIFERAÇÃO MUNDIAL DE APCs: TENDÊNCIAS

Os APCs estão presentes na organização político-econômica dos Estados há séculos. Bhagwati (1993) e Fawcett (2000) argumentam que no pós-Segunda Guerra, a primeira “onda” de APCs 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 e em outras temáticas, e que viam no comércio intra-regional um caminho para ampliar a cooperação e promover a estabilidade na região. 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 países do Terceiro Mundo contra o alinhamento automático às grandes potências, que levaram à formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). De modo geral, esses APCs visavam, principalmente, à eliminação ou à redução de tarifas (THORSTENSEN, 2012).

O fim do conflito bipolar, no início da década de 1990, deu início ao ressurgimento de uma nova “onda” de APCs, após a crise internacional dos anos 1970 e o final da Guerra Fria, contando com a participação inédita dos EUA, os quais ainda não haviam firmado esse tipo de acordo, por meio da aprovação do NAFTA, em 1994 (FAWCETT, 2000). A Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC)¹⁴, um fórum para incentivar a cooperação econômica na mais dinâmica região de comércio do mundo, e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹⁵, uma UA que se manteria incompleta, e a UE, que de fato, tornou-se um mercado comum e ainda criou uma união monetária, são exemplos relevantes dessa segunda “onda” de APCs. Neste contexto, eles puderam fazer dos APCs instrumentos para enfrentar os inúmeros desafios ligados à globalização econômica. Em muitos PEDs, os APCs foram usados para consolidar reformas políticas e econômicas no âmbito das suas estratégias de inserção na economia global.

A partir dos anos 2000, período que coincidiu com a instauração da Rodada Doha, os APCs se multiplicaram, dando início uma terceira “onda” de APCs. A falta de consenso entre os membros da OMC nessa rodada fez com que os países buscassem nos APCs alternativas mais rápidas e menos burocráticas para o alcance de seus objetivos comerciais, principalmente de curto prazo (MESSERLIN, 2007). Segundo Dieter (2008), por não dependerem de rodadas longas para serem firmados, na visão de muitos governos democráticos, os APCs se ajustam perfeitamente aos seus objetivos políticos. Suas conclusões supostamente mais ágeis, somadas ao retorno positivo que recebem da mídia, vão na contramão da letargia observada nas negociações da OMC, as quais causam dificuldades aos partidos que almejam a reeleição e não conseguem apresentar resultados conclusivos na área comercial durante seu mandato. Na percepção do mesmo autor, nas últimas décadas, os encontros políticos para concluir APCs geralmente têm sido amplamente cobertos pela mídia do que as reuniões ministeriais da OMC, caracterizando o “efeito CNN” (DIETER, 2008). Isso acontece porque governos geralmente ganham mais notoriedade e positiva percepção social quando selam acordos, sobretudo com grandes potências.

Crawford e Fiorentino (2005), da mesma forma, entendem que muitos países estão fazendo dos APCs a peça central de sua política de comércio exterior por aspirarem configurações de acordos mais simples e fáceis de barganhar. Na sua percepção, as frustrações com relação aos resultados da OMC e sua agenda inacabada e sua pressão por resultados, do mesmo modo como apontam Haydon e Woocock (2009), implicam na preferência de muitos governos por APCs,

¹⁴ *Asia-Pacific Economic Cooperation*. Fórum criado em 1989 por 21 países que se localizam no Círculo do Pacífico.

¹⁵ Fundado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

pressupondo que suas negociações são mais ágeis e podem ser mais eficientes aos seus desígnios, compensando os poucos resultados alcançados na OMC.

A maior facilidade e a flexibilidade dos APCs em relação aos acordos da OMC também são destacadas por Crawford, Fiorentino e Toquebouef (2012). Eles afirmam que, nas últimas décadas, uma razão para o aumento do número de APCs bilaterais no mundo, os quais geralmente são ALCs, está no fato de que as UAs envolvem maior grau de compromisso e coordenação devido a sua política comercial comum que, por sua vez, depende das regras que as definem. Além disso, as UAs frequentemente aspiram ir além do domínio do comércio, como a formação de uma união monetária ou a integração política com instituições supranacionais (CRAWFORD, FIORENTINO; TOQUEBOUEF, 2012). As UAs geralmente são constituídas entre países em uma região geográfica contígua e são diferentes das ALCs, que sendo bilaterais ou plurilaterais vêm sendo criadas por países que não necessariamente estão na mesma região geográfica. Neste sentido, esses traços são indicativos da mudança da visão dos países em relação aos APCs, tomados não mais como meios tradicionais de estabelecer parcerias prioritariamente entre mercados geograficamente próximos, mas no seu emprego como instrumentos estratégicos de acesso a mercados em qualquer região do mundo.

Além da provável facilitação da transação de bens e serviços proporcionada pelos APCs frente às dificuldades enfrentadas pela OMC, os mesmos autores reconhecem que a opção pelos APCs é vantajosa e pode auxiliar PEDs e PMDs na efetivação de reformas econômicas internas que proporcionam melhores condições para sua abertura comercial, facilitando a sua integração no mercado global. A explicação de Crawford, Fiorentino e Toqueboueff (2012) destaca que uma característica evidente na terceira “onda” de APCs diz respeito ao rápido crescimento dos acordos Sul-Sul de qualquer parte, substancialmente diferentes dos anteriores, que consistiam tipicamente de iniciativas plurilaterais em nível regional. Identifica-se uma inclinação à contínua efetivação de APCs promovida, principalmente, por países e regiões que ainda se mostram “defasados” em termos de inserção no comércio internacional. Os mesmos autores, assim como Haydon e Woolcock (2009), reiteram que as parcerias comerciais Norte-Sul também se espalham e consolidam essa tendência, visto que no Sul estão muitas das economias emergentes, que nas últimas décadas apresentaram grandes oportunidades produtivas e comerciais.

Acrescido a esse cenário, a pressão exercida por parte das empresas transnacionais reforça a necessidade dos países fomentarem acordos comerciais com menos membros à mesa de negociações (DIETER, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas da OMC, cujo processo decisório é igual ao GATT, ou seja, por consenso, 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 nas matrizes das empresas nos países centrais.

Na visão de Baldwin (2014), os APCs da terceira “onda” são diferentes dos assinados no século XX porque estão relacionadas às Cadeias Globais de Valor (CGV). Nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, as firmas usavam as cadeias mundiais para baratear seus custos de produção. Esse processo foi acentuado com a expansão do processo de globalização econômica, principalmente com a crescente abertura comercial das economias a partir dos anos 1990. Neste sentido, as CGV representam o movimento internacional e global no qual as empresas transnacionais criam redes de subcontratação, associação ou terceirização da produtiva ou da prestação de serviços no mercado internacional para a produção de bens complexos. Desse modo, as grandes corporações se tornaram ainda mais centrais para a gestão das regras do comércio internacional e da produção em todo o mundo, uma vez que os APCs tendem a acelerar a formação de redes de produção entre seus membros. Como consequência disso, as regras do Sistema de

Comércio Internacional precisam ser atualizadas para incorporar transformações na produção e distribuição internacional de bens e serviços (BALDWIN, 2014).

No que se refere à opção pelos APCs, 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*. Isso quer dizer que a agenda de negociações dos APCs se modifica, passando a considerar novos temas (como defesa comercial, PI e regras relativas ao meio ambiente), que eram ou são abordados na OMC de forma insatisfatória, na visão de muitos membros, ou porque ainda não há acordos ou disciplinas aprovadas na organização. Dessa forma, parceiros de um mesmo APC passaram a adotar regulamentações comerciais próprias, dando o tom dos novos acordos formalizados (OLIVEIRA, 2013).

A multiplicidade nas configurações e tendências dos APCs remete à necessidade de adequação dos padrões de comércio às novas tendências no comércio internacional. Na visão de Haydon e Woolcok (2009), os APCs complexificam as regras do Sistema de Comércio Internacional, já que cada APC adota regras de origem diferentes, que nem sempre são transparentes. 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. Acharya et al. (2011) chama a atenção para o fato que a maioria dos APCs em vigor oferece potencial para promover o crescimento do comércio, embora grande parte deles complique os princípios e normas do Sistema de Comércio Internacional ao criar novas regras. Ao mesmo tempo, no início do século XXI, geralmente os países fazem parte de diversos APCs e, por isso, muitas dessas regras se sobrepõem. Do ponto de vista de Baldwin (2012), isso acontece porque um grande número delas não seguem os princípios da não-discriminação e as determinações de concessões recíprocas, contribuindo para as assimetrias de poder. Neste sentido, o mesmo autor defende a tese de que esse emaranhado de APCs acaba por criar interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, aproximando-os das regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral. Oliveira (2013) lembra que os APCs podem gerar custos, incoerências procedimentais, imprevisibilidade e instabilidades nas relações internacionais, uma vez que até então são pouco regulamentados pela OMC, as suas regras se superpõem nas mais diversas temáticas e muitos deles têm seus próprios mecanismos de solução de controvérsias. Ademais, como os APCs envolvem negociações, que são políticas, os interesses e a imprevisibilidade precisam ser levados em consideração pelas partes.

CONCLUSÃO

Nas pouco mais de duas décadas desde a sua institucionalização, a OMC teve sucesso em implementar acordos para abertura de mercados, regular o comércio, ampliar a agenda de negociações e agregar membros, além de que institucionalizou um órgão eficiente para a solução de conflitos. Mesmo contando com uma estrutura jurídica e administrativa que conferiu a ela condições de promover a liberalização do comércio internacional com mais estabilidade e credibilidade em relação ao GATT, após o lançamento da Rodada Doha, ficaram evidentes os vários impasses na OMC, sobretudo de natureza política, resultando na sua dificuldade de selar acordos sobre questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais e equilibrar muitos interesses. Esses obstáculos e a lentidão das negociações na OMC abriram espaço para que os APCs preenchessem o vácuo nas negociações para a liberalização do comércio internacional. Supostamente mais rápidos e menos burocráticos e vistos como acordos simples, flexíveis e focalizados nos interesses de poucas partes, além de que cada vez mais destacados pela mídia nos últimos anos e objeto de interesse das grandes empresas globais, esses acordos, especialmente os de tipo bilateral, proliferaram-se em todas as regiões do mundo no início do século XXI. Essa

tendência, que a própria OMC admite que seja duradoura (WTO, 2011) e representativa, como foi demonstrado pelos dados analisados sobre as suas configurações, apontam que nas últimas pouco mais de duas décadas houve o predomínio das ALCs e AIEs e acordos realizados entre países de diferentes regiões do mundo, com destaque para os realizados no âmbito Sul-Sul e crescentemente no eixo Norte-Sul.

Na verdade, a proliferação de APCs não resultou apenas da perceptível demora na conclusão no processo de barganha na OMC. Observa-se o estabelecimento, por parte dos seus membros, de barreiras não-tarifárias ao comércio e de amplas pautas de negociações comerciais. Por isso, APCs do tipo OMC-*plus* e *extra* fazem parte de estratégias competitivas das economias na trilha do processo de globalização econômica.

Portanto, os APCs, ao mesmo tempo em que conduzem à complexa e ampla interdependência global de seus atores, também resultam na inevitável fragmentação da estrutura de regulação do Sistema de Comércio Internacional (ACHARYA, 2017), dada a multiplicidade de foros e, por conseguinte, resultando em inevitáveis conflitos de regras (THORSTENSEN, 2012; HAYDON; WOOLCOCK, 2009). Isso ocorre porque os APCs podem incluir seus próprios mecanismos de solução de conflitos e expandir a agenda ou avançar em temas cujas regras ainda não foram decididas na OMC. Disso resulta um aumento da regulação do comércio internacional em bases preferenciais, e não multilaterais, que tem consequências para a legitimidade das decisões da OMC e, de certa forma, compromete os seus objetivos. As normas e regras decididas fora da principal organização internacional multilateral são conformadas a partir das “ondas” de APCs e não seguem os princípios básicos de não-discriminação, como prega o objetivo do Artigo I do GATT. Desta maneira no início do século XXI, a proliferação dos APCs apresenta tendências de longo prazo, haja vista os resultados empíricos evidenciados e os obstáculos políticos enfrentados pela OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, A. Global Governance in a Multiplex World. **EUI Working Paper RSCAS**, Florence, n. 29, 2017.
- ACHARYA, R. et al. Landscape. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre.; MAUR, Jean-Maur. (Orgs.). **Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook**. World Bank Group: Washington, 2011.
- BALDWIN. R. Multilateralising 21st Century Regionalism. **Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World**. OECD Conference, Paris, February, 2014.
- BALDWIN. R. Preferential Trade Agreements. In: NARLIKAR, Amrita; DOUNTON, M.; STERN, R. M. (Orgs.). **The Oxford Handbook of World Trade Organization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BELASSA, B. The Theory of Economic Integration. New York: New York, 1962.
- BELMMAN, C. After the WTO's Ministerial Conference, Where Next for Africa? **Bridges Africa**, v. 7, n° 1, February, 2018.
- BHAGWATI, J.; KRISHNA, P.; PANAGARIYA, A. Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System. **IISS Geoeconomics Strategy Conference**, Manama, 6-8 April, 2014.
- CARPENTER, T.; LENDLE, A. How Preferential is World Trade? **Centre for Trade and Economic Integration Working Paper** n° 32, Graduate Institute, Geneva, 2010.
- CRAWFORD, J.; FIORENTINO, R. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. **WTO Publications Discussion Papers**, Geneve, n° 8, 2005.
- DIETER, H. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? **GARNET Working Paper**, Warwick, n° 54, 2008.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L. HURRELL, A. (Orgs.). **Regionalism in World Politics**, 2000, p. 21-37.

FIORANTINO, R. V.; CRAWFORD, J.; TOQUEBOUEF, C. The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance. In: BALDWIN, R.; LOW, P. (Orgs.). **Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System**. Geneve Graduate Institute, Geneve, 2012, p. 28-76.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. Overview. In: HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen (Orgs.). **The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements**. United Nations University Press: New York, Hong Kong, 2009, p. 3-14.

IKENBERRY, J. G. **Liberal Leviathan: the origins, crisis and Transformation of American World Order**. Princeton: Princeton Press, 2011.

KLEIMANN, D.; GUINAN, J. The Doha Round: an Obituary. **Global Governance Programme Policy Brief**, Florence, n 1, 2011.

MESSERLIN, P. The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements. In: KLEIMANN, D. (Org.). **EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects**. European University Institute, Florence, 2013, p. 25-42.

MESSERLIN, P. How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues. **GEMWP Working Paper**, Paris, n° 3, 2007.

MESQUITA, P. **A Organização Mundial do Comércio**. FUNAG: Brasília, 2013.

OLIVEIRA, I. Os Acordos Preferenciais e a Regulação do Comércio Global no Século XXI. In: OLIVEIRA, I.; BADIN, M. (Orgs.). **Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, UE, China e Índia**. IPEA: Brasília, 2013.

PANAGARIYA, A. The Regionalism Debate: An Overview. **The World Economy**. New York, v. 22, n° 4, p. 455-476, 1999.

PANITCH, L.; GINDIN, S. **The Making of Global Capitalism: the Political Economy of American Empire**. New York: Verso, 2012.

SATO, E. **Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC**. Porto Alegre: UFGRS, 2001.

THORSTENSEN, V. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. n° 1, p. 57-89, 1998.

THORSTENSEN, V. Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, IPEA, n° 12, 2012, p. 33-43.

VANGRASSTEK, C. **The History and Future of the World Trade Organization**. World Trade Organization: Geneve, 2013.

WOOLCOCK, S. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, S. (Orgs.). **The Ashgate Research Companion**. London: Ashgate. 2012, p. 47-66.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO), **Statistics**. Geneve, 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Trends in world trade: Looking back over the past ten years**. Geneve, 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/WTO_Chapter_02_e.pdf.