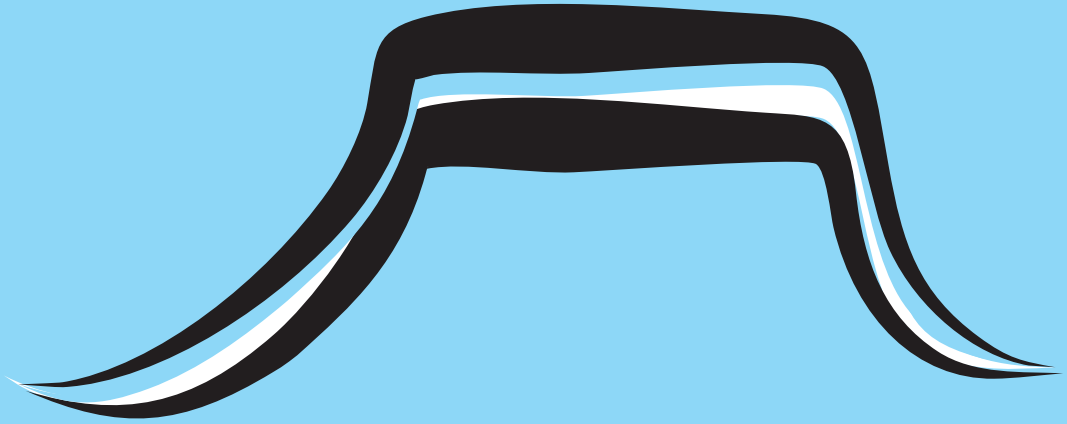


COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Debates Temáticos!

ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(organizadores)



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Debates Temáticos!

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR



Reitor
Jefferson Fernandes do Nascimento

Vice-Reitor
Américo Alves de Lyra Júnior

Pró-Reitora de Ensino e Graduação
Lucianne Braga Oliveira Vilarinho

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda
Bianca Jorge Sequeira Costa
Cássio Sanguini Sergio
Edlauva Oliveira dos Santos
Georgia Patrícia Ferko da Silva
Guido Nunes Lopes
Lourival Novais Neto
Luís Felipe Paes de Almeida
Luiza Câmara Beserra Neta
Núbia Abrantes Gomes
Rafael Assumpção Rocha
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone: +55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Debates Temáticos!

**ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(Organizadores)**



BOA VISTA/RR
2019

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



NÚCLEO DE PESQUISA SEMIÓTICA DA AMAZÔNIA

EXPEDIENTE

Revisão

Elói Martins Senhoras

Capa

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e

Diagramação

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Organizadores da Coleção

Elói Martins Senhoras

Maurício Zouein

Conselho Editorial

Charles Pennaforte

Claudete de Castro Silva Vitte

Elói Martins Senhoras

Maurício Elias Zouein

Sandra Gomes

Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

G 345 SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da

Geografia e Relações Internacionais: Debates Temáticos! Boa Vista: Editora da UFRR, 2019, 179 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 56. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-85-8288-231-3

1 - América do Sul. 2 - Brasil. 3 - Geografia. 4 - Relações Internacionais.

I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Série

CDU - 91: 327

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

*A verdadeira viagem de descobrimento não
consiste em procurar novas paisagens,
mas em ter novos olhos*

Marcel Proust

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
Estudos de Geografia Política e Geopolítica: evolução sob o prisma de uma revisão integrativa	17
CAPÍTULO 2	
As fronteiras sob a ótica das teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais	43
CAPÍTULO 3	
Poder e cooperação internacional nos estudos de Geopolítica	69
CAPÍTULO 4	
Geografia das cooperações internacionais	91
CAPÍTULO 5	
A OMC e o multilateralismo em tempos de transformações globais	121
CAPÍTULO 6	
Região e integração regional: o conceito geográfico e teoria internacionalista	149
SOBRE OS AUTORES	169

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Os primeiros estudos em Geografia e Relações Internacionais que adquiriram relevância para interpretar os fenômenos internacionais, respectivamente nos últimos dois quartis do século XIX e no início do século XX, foram responsáveis pelo surgimento dos campos de Geografia Política, Geopolítica e Relações Internacionais, os quais por muito tempo foram independentes entre si e até mesmo chegaram a rivalizarem entre si.

Foi somente na passagem para o século XXI, frente a emergência de um sistema internacional cada vez mais complexo, que os campos científicos de estudos em Geografia e Relações Internacionais iniciaram assertivas de um diálogo mais aberto e convergente para as pesquisas responderem a partir de olhares multidisciplinares aos novos questionamentos, desafios e incertezas.

Em um contexto de crescente complexidades, os olhares disciplinares se tornam limitados para responderem satisfatoriamente à dinâmica dos fenômenos que são cada vez mais voláteis, fluidos e céleres em seus ciclos de vida, oportunizando assim a possibilidade de uma abordagem multidisciplinar convergente entre os campos científicos da Geografia e das Relações.

Tomando como referência esta propositiva e embrionária convergência dialógica dos campos científicos de Geografia e Relações Internacionais, o objetivo desta obra, intitulada “Geografia e Relações Internacionais: Debates Temáticos!”, é levantar uma reflexão inicial sobre alguns temas estratégicos no sistema internacional contemporâneo para o fortalecimento epistêmico deste debate multidisciplinar que alguns autores chamam de Geografia das Relações Internacionais.

Derivado de discussões apresentadas no XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia na cidade de São Paulo em 2019, o presente livro contou com a colaboração de 9 pesquisadores, oriundos de 6 diferentes instituições de ensino superior do Brasil, os quais constroem de modo recorrente em suas

pesquisas este diálogo multidisciplinar entre a Geografia e as Relações Internacionais.

Fundamentado por um recorte metodológico descritivo e explicativo quanto aos fins e qualitativo quanto aos meios, o livro foi desenvolvido com base em um método dedutivo que adotou, tanto, revisão bibliográfica e documental como procedimentos de levantamento de dados, quanto análise hermenêutica, geoespacial e gráfica como procedimentos de análise de dados.

Os recortes teóricos adotados refletem o enriquecimento do contato entre os campos de Relações Internacionais e Geografia, demonstrando uma pluralidade de abordagens adotadas, mas que pode ser sintetizada pela presença de marcos conceituais e teóricos advindos dos paradigmas liberal, nacional-realista e crítico nos diferentes capítulos que compõem esta obra.

Estruturado com objetivos didáticos na busca de um diálogo convergente entre os campos científicos de Geografia e Relações Internacionais, o presente livro apresenta 6 capítulos, os quais se articulam por meio de 3 eixos de discussão: a) mapeamento do campo de estudos, b) geopolítica da cooperação internacional, e, c) dinâmicas internacionais (multilateral e regional).

O primeiro eixo de discussão é caracterizado pelo *mapeamento do campo de estudos*, ao apresentar dois artigos que discutem, tanto, a evolução das pesquisas sobre Geografia Política e Geopolítica nas línguas portuguesa, espanhola e inglesa, quanto, o marco conceitual de fronteiras à luz das correntes teóricas clássicas e neoclássicas nos estudos de Relações Internacionais

No capítulo 1, “Estudos de Geografia Política e Geopolítica: evolução sob o prisma de uma revisão integrativa”, os pesquisadores Marcos de Lima Gomes e Elói Martins Senhoras analisam a evolução das publicações científicas em Geografia e Geopolítica nas línguas portuguesa, espanhola e inglesa no período entre 1980 e 2018.

No capítulo 2, “As fronteiras sob a ótica das teorias clássicas e neoclássicas das Relações Internacionais”, as pesquisadoras Tatiana de

Souza Leite Garcia e Bianca de Oliveira Jesus trazem um estudo de revisão sobre o estado da arte nas teorias de Relações Internacionais para abordarem um dos mais tradicionais conceitos geográficos, as fronteiras.

O segundo eixo de discussão desta obra fundamenta-se na reinvenção do campo de estudos da Geopolítica que se faz pela reinvenção da abordagem clássica, de natureza conflitiva-hobbesiana, por meio de um diálogo com o campo de Relações Internacionais, ao trazer uma leitura de influência kantiana sobre a *geopolítica da cooperação internacional*.

No capítulo 3, “Poder e cooperação internacional nos estudos de Geopolítica”, o professor André Santos da Rocha analisa o marco conceitual de poder em suas diferentes “grafias” com o objetivo subsidiar desdobramentos analíticos aqueles estudos que trabalham as dinâmicas de cooperação internacional na interface epistemológica entre a Geografia e as Relações Internacionais.

No capítulo 4, “Geografia das cooperações internacionais”, o objetivo central do pesquisador Gustavo Luiz Xavier de Abreu é analisar, através de um recorte teórico crítico, o sistema de estratégias dos atores diplomáticos e paradiplomáticos que conformam a chamada Cooperação Internacional e a sua potencialidade enquanto ferramenta geopolítica no sistema internacional.

O terceiro eixo estrutural do livro fundamenta-se em uma análise das principais dinâmicas internacionais (multilateral e regional) constituídas após a II Guerra Mundial, por meio de uma abordagem que mostra um sistema internacional cada vez mais complexo, permeado por novas institucionalizações que evoluíram e passam a serem questionadas frente a uma crise no multilateralismo e a tendências de (des)integração regional.

No capítulo 5, “A OMC e o multilateralismo em tempos de transformações globais”, a professora Patrícia Nasser de Carvalho analisa o contexto de crise do sistema multilateral por meio de um estudo de caso da OMC, no qual avalia os principais obstáculos, impasses e desafios e conclui que o sistema internacional de comércio multilateral enfrenta dificuldades sem precedentes que estão associadas a fatores estruturais e conjunturais.

CAPÍTULO 5

*A OMC e o multilateralismo em
tempos de transformações globais*

A OMC E O MULTILATERALISMO EM TEMPOS DE TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS

Patrícia Nasser de Carvalho

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 Mundial, e criada no pós-Guerra Fria com base em princípios multilaterais, a OMC tem como objetivo realizar acordos não discriminatórios para promover a abertura de mercados, criar disciplinas e resolver disputas comerciais. Desde então, são evidentes as importantes conquistas da OMC na promoção do livre comércio e na gestão das regulações do Sistema de Comércio Internacional⁵, 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 de negociações (ainda em curso) da OMC, iniciada em 2001, em Doha, capital do Catar, 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. Esses impasses foram criados por diversos obstáculos à fluidez das negociações, e compreendem desde o modo de funcionamento do processo de tomada de decisão da OMC e os impactos de uma grave crise econômica internacional, como a de 2007/2008, até a dinâmica redistribuição de poder na ordem internacional em transformação neste início de século, com mudanças na posição dos Estados Unidos na política internacional e a ascensão de novos polos de poder que questionam a estrutura do sistema de governança global.

⁵ Sistema de Comércio Internacional é aqui entendido como um conjunto de diretrizes que regem essa atividade no mundo e tem dinâmica própria.

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, todos eles membros da OMC, por barganhar APCs, neste novo 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; MANSFELD; REIHARDT, 2003; HEYDON; WOOLCOCK, 2009). Esses países buscam realizar APCs como alternativa com o fim de simplificar acordos, restringir o número de parceiros, agilizar processos negociadores, garantir seus interesses e incluir temas na agenda da forma que lhes seja conveniente.

Considerando as transformações globais em curso, as perguntas que se colocam neste trabalho são: quais são os principais obstáculos e impasses na OMC, identificados nas negociações da Rodada Doha? Em que medida eles estão relacionados a ameaças ao multilateralismo como princípio fundamental da ordem liberal desde o final da Segunda Guerra? Quais são as principais consequências para o Sistema de Comércio Internacional multilateral? A partir de uma pesquisa explicativa, pautada em dados e reflexões sobre as transformações em curso da ordem global, verifica-se que a crise do Sistema de Comércio Internacional multilateral, centrado na OMC, enfrenta dificuldades sem precedentes, as quais estão associadas a fatores estruturais e conjunturais.

Na primeira seção são debatidos o contexto e os objetivos da institucionalização da OMC na metade dos anos 1990, destacando o papel dos Estados Unidos para a institucionalização da ordem internacional liberal pós-Segunda Guerra Mundial.

Na segunda, são analisados os principais obstáculos e impasses experimentados pelo Sistema de Comércio Internacional multilateral no início do século XXI, tanto advindos do próprio funcionamento da OMC, como das transformações da ordem mundial, onde há redistribuição de poder para outros polos.

A terceira seção dedica-se a discutir as consequências dessas dificuldades para o Sistema de Comércio Multilateral, incluindo a proliferação de APCs em todas as regiões do mundo, e ressalta da mudança de posição das potências mundiais tradicionais em relação ao multilateralismo como princípio fundamental da ordem liberal, a ascensão do nacionalismo no eixo transatlântico, além dos desafios colocados às grandes potências pelo regionalismo na esteira das transformações globais em curso.

A OMC E O MULTILATERALISMO

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, chancelada com a assinatura do *Final Act* em Marraquesh por 124 governos mais as Comunidades Europeias (CE), no desfecho da Rodada Uruguai, marcou o início do funcionamento da principal organização econômica internacional responsável por administrar princípios e regras, criar disciplinas e normas, além de operar um mecanismo de solução de disputas para garantir o pleno desempenho do Sistema de Comércio Internacional em nível multilateral. Além de incorporar os princípios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT) – que vigorou desde 1947 não apenas como um fórum de grande importância para a promoção desse sistema (GILPIN, 2001), mas como uma organização internacional *de facto* (MESQUITA, 2013) – e dos demais acordos gerais aprovados ao final da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, a OMC foi promulgada como a administradora máxima do conjunto fundamental de regras, ampliando o escopo das disciplinas do comércio internacional (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014) e reforçando que as trocas deveriam ser regidas prioritariamente por princípios multilaterais e não preferenciais.

Diferentemente do GATT, cuja elaboração de normas tinha ficado sob a prerrogativa das suas Partes Contratantes, a OMC foi criada como uma organização internacional com arcabouço institucional próprio. Ela nasceu como uma estrutura que lhe conferiu *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, e onde eles mantinham representações diplomáticas permanentes (MESQUITA, 2013). Ao ampliar sua coerência legal, a OMC também deixou mais claras, específicas e viáveis as regras para reger as trocas de bens e serviços internacionais, além de investimentos (WINHAM, 2011), tendo como fim máximo a promoção da abertura dos mercados e a garantia do livre comércio em âmbito mundial (WTO, s. d.). Assim, ela foi institucionalizada com mais autoridade política e sua cobertura setorial foi mais estendida que o GATT, colocando em vigor os acordos aprovados na reunião de Marraqueche.

Desde que entrou em exercício, a OMC atua como um fórum de negociações intergovernamentais e de diálogo com representantes do empresariado e da sociedade civil internacional, monitora políticas comerciais nacionais e confronta práticas de comércio consideradas desleais, primando pela sua transparência e pela previsibilidade. A partir de então, à sua agenda foram incorporados temas, como acesso a mercados de produtos não-agrícolas (*Non-Agricultural Products Market Access*, NAMA⁶), aspectos comerciais relativos à Propriedade Intelectual (PI) e regras de facilitação de comércio, salvaguardas, regras de origem e normas relativas a anti-*dumping*, padrões ambientais e de trabalho.

Atualmente, além de ser um fórum que abriga representantes de Estados de 164 países que negociam acordos, a OMC é uma organização internacional que opera um sistema de regras comerciais e outro de solução de disputas, presta assistência técnica para países em desenvolvimento (PED) e países menos desenvolvidos (PMD) e mantém cooperação com outras organizações internacionais, como a Organização Mundial do Trabalho (*International Labor Organization*, ILO), o Banco

⁶ Dezesseis setores foram incluídos inicialmente: automóveis, bicicletas, eletrônicos, peixes, produtos florestais, pedras preciosas e joias, matérias-primas, equipamentos esportivos, produtos de higiene, roupas, sapatos, máquinas industriais, brinquedos.

Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (*Food and Agriculture Organization*, FAO) (WTO, s.d.).

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, capital do Catar, também chamada de Rodada de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), lançada em 2001, e cujo objetivo era fazer do comércio um instrumento para superar a pobreza e o subdesenvolvimento. À época, impactada pelos ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, 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).

Em pouco mais de duas décadas, ficaram evidentes as importantes conquistas da OMC: 36 membros foram agregados à organização desde 1995 e 22 são candidatos (WTO, s.d.), novos temas foram incorporados a sua agenda de negociações e aprovados acordos e códigos de regulação das transações comerciais, além de que inúmeros conflitos políticos entre diferentes partes alcançaram soluções conduzidas pela organização. Estudos empíricos mostram que OMC impulsionou a liberalização de fluxos de comércio internacional de modo considerável nas últimas décadas. Segundo eles, isso se deveu, em grande medida, às disciplinas e aos acordos gerais aprovados na organização (GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007; PANAGARIYA, 2013; BHAGWATI, 1991; SUBRAMANIAN; WEI, 2003). A grande maioria das linhas tarifárias dos Países Desenvolvidos (PD) declinaram e, ainda que em menor magnitude, foram obtidos progressos substanciais na redução das tarifas aplicadas sobre bens, sobretudo manufaturados, e serviços dos PED e PMD⁷.

Outras pesquisas apontam que as tarifas médias aplicadas pelos PD caíram de 15% em 1947 para 4,5% no início deste século (SUBRAMANIAN; WEI, 2003), os níveis mais baixos da história

⁷ Essa classificação da própria OMC é uma proxy dos membros do G-77 e dos Países Não-Alinhados e com países de renda *per capita* média ou baixa.

mundial recente (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), a despeito de que esse declínio venha progredindo a passos bem menos largos nos últimos anos (BALDWIN, 2014; GOLDSTEIN; RIVERS; TOMZ, 2007). Outros dados mostram que neste início deste século as margens de cortes de tarifas realizadas no âmbito dos acordos preferenciais de comércio, que não primam pelas regras multilaterais como as da OMC foram, em média, inferiores às tarifas que cumprem a Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), aquelas que pressupõem a não discriminação entre nações⁸ (WTO, 2011). Esse resultado é notável porque os cortes tarifários feitos no começo do processo de liberalização comercial foram mais fáceis de serem realizados no início da vigência do GATT do que a partir do início do funcionamento da OMC (LABORDE; BOUET, 2010), quando as tarifas já haviam caído significativamente e mais países negociavam acordos.

Pesquisas da OMC realizadas com estatísticas de importações das 20 maiores economias do mundo destacam que entre 70%-80% do comércio de mercadorias no mundo ainda observa cortes tarifários segundo a cláusula NMF, o que significa que ainda promovem a reciprocidade e a não-discriminação, alguns dos princípios do multilateralismo no comércio internacional (WTO, 2011). Por meio das negociações na OMC declinaram ainda as quotas de importação, especialmente no setor têxtil, e os níveis de subsídios à exportação, com destaque para a agricultura. Mesmo com dificuldade, é possível dizer que a OMC também avançou na especificação jurídica de regras para a liberalização de bens e serviços relacionados a meio ambiente, barreiras técnicas, salvaguardas e PI.

O desempenho relativo ao aumento dos fluxos comerciais é igualmente notório. Ainda que não seja possível creditar esses bons resultados somente às regras e normas de liberalização da OMC, segundo

⁸ De acordo com o princípio NMF, que é o Artigo I do GATT, cada parte contratante é obrigada a conceder o mesmo tratamento tarifário a todas as demais partes contratantes acordo. Ademais, qualquer vantagem ou privilégio relacionado a importações e exportações concedido por uma parte contratante a outra, deverá ser “imediate e incondicionalmente” estendido a todas as demais partes contratantes.

dados da própria organização (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). O comércio internacional cresceu durante todos os anos entre as décadas de 1990 e 2000. Em ritmo menor, de 2011 a 2018 houve aumentos consecutivos do volume e dos valores de exportações de bens e serviços, com exceção dos anos 2001, 2009 e 2015. O comércio mundial de bens acompanhou o desempenho do PIB mundial: ambos tiveram aumento de 26% de 2008 a 2018 (WTO, 2019). Há ainda diversas pesquisas de evidências robustas que reforçam que as resoluções da OMC tiveram um forte impacto positivo no incremento do comércio internacional, no crescimento econômico, redução da pobreza e na competição dos seus países-membros.

No que se refere a avanços práticos, 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 organização desde sua criação. Este acordo busca a simplificação de procedimentos aduaneiros, a cooperação entre autoridades e o seu comprometimento com questões de *compliance*. Também foram aprovadas maiores reduções das barreiras comerciais e tratamento privilegiado aos produtos dos PMD (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014), pelas suas menores condições de competir no mercado internacional. Recentemente, a OMC tem se preocupado em incluir nos processos de barganha assuntos atuais com regras modernas, como e-commerce, relação entre comércio e gênero, cybersegurança e uso de biocombustíveis.

Em resumo, seja porque houve aumento dos fluxos de comércio internacional e do número de membros, maior abrangência de temas negociados e acordos firmados, ou ainda em razão do adensamento jurídico de seus marcos regulatórios por meio de interpretações e aplicação das regras do SSC, que conferiram maior estabilidade e credibilidade à organização se comparada ao GATT, a OMC se consolidou como importante organização encarregada dos acordos e disciplinas para a facilitação do comércio internacional. Ademais, ela se firmou como uma importante organização política, onde governos e profissionais que trabalham com comércio consideram que são essenciais

a transparência e a uniformidade das regras comerciais aplicadas pela OMC para a governança comercial global, além de proporcionar mecanismos de cooperação sem retirar a autonomia dos governos na formulação da política comercial (TROMMER, 2017). No princípio do século XXI, a OMC funciona como elemento harmonizador e estabilizador de toda a estrutura de liberalização do comércio internacional (THORSTENSEN, 2012) e ainda é a principal responsável pela liberalização das trocas (WTO, 2011), pois suas regras, em princípio, habilitam todos os membros a acessar as funções de governança de igual modo.

Todavia, há algum tempo, a OMC tem enfrentado muitas dificuldades ao percorrer seu caminho. Desde a primeira e única rodada de negociações multilaterais da OMC, iniciada em 2001 em Doha, e que deveria ter sido finalizada até 1º de janeiro de 2005, manifestaram-se diversas dificuldades, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos e de compromissos políticos. Até hoje inconclusa, a Rodada resiste e causa grandes frustrações. Desentendimentos em questões sensíveis entre membros impedem avanços 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 nas pouco mais de duas décadas de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando membros que juntos realizam 98% do comércio mundial, parece estar passando por um período difícil.

Da mesma forma, o multilateralismo, como princípio básico da política e da governança internacional, cujas bases estão na cooperação entre várias nações aliadas e a coordenação das suas políticas nacionais (KEOHANE, 1990), ao menos como foi pensado pelas grandes potências capitalistas no pós-Segunda Guerra Mundial, está sendo questionado. As conferências 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 e sua relação com o declínio do multilateralismo com são discutidas a seguir.

OBSTÁCULOS E IMPASSES NAS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DA OMC

Há diversos obstáculos que resultam em impasses os quais impedem o avanço da Rodada Doha. Como discutido anteriormente, um deles é o conteúdo da 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 agregaram comércio eletrônico, manipulações cambiais, política de competição e padrões justos de trabalho, relacionam o comércio internacional a questões domésticas, mesmo sem terem sido suficientemente discutidas pelas economias em âmbito doméstico (VANGRASSTEK, 2013).

Com a integração dos mercados, os avanços tecnológicos e a complexificação das relações internacionais, esses “novos temas” vão além das tradicionais questões relativas ao comércio transfronteiriço, como tarifas, quotas e subsídios, instrumentos de política comercial que dominaram a pauta negociadora do GATT-1947. Ainda, o comércio internacional atualmente engloba trocas não somente de bens e serviços, mas também de capital, pessoas, informações, tecnologia, dados e até mesmo de ideias (BALDWIN, 2014).

Outro obstáculo ao avanço das negociações na OMC é a necessidade de consenso entre muitos membros. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT. Na atualidade, são 164 membros da OMC (WTO, s.d.) com interesses heterogêneos (BHAGWATI; KRISHNA; PANAGARIYA, 2014). 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, as quais se refletem na postura dos governos na política comercial, por temerem perda de sua autonomia ou na busca por proteger interesses específicos de segmentos sociais. Portanto, os problemas de ação coletiva dentro da organização são proporcionais ao aumento do número de membros, tornando cada vez mais difícil concluir novos acordos

multilaterais, monitorar seu comportamento e fazer com que as regras sejam cumpridas (MANSFELD; REINHARD, 2003).

O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai, por demanda dos PD, 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 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. A adoção do *single undertaking* aconteceu porque os PD estavam determinados a assegurar que fossem restringidos os períodos mais longos de tratamento especial concedido aos dos PED e PMD para aderirem a regras e códigos da organização (HEYDON; WOOLCOCK, 2012). Na perspectiva dos PD, isso evitaria o GATT à “*la carte*” das rodadas anteriores, onde a reciprocidade entre as partes havia sido baixa da perspectiva das economias industrializadas (MESQUITA, 2013). Em termos práticos, porém, o *single undertaking* dificulta o processo decisório e a conclusão de acordos na OMC (THORSTENSEN, 2012) porque funciona como uma “camisa de força” para seus membros (KLEIMANN; GUINAN, 2011).

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. Nesta linha, o aumento do poder das economias emergentes nas últimas décadas, configurando um sistema multipolar, é mais uma razão que dificulta que os membros da OMC cheguem ao consenso sobre um tema e se aplique o *single undertaking*. Muitas dessas economias só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo tenham formado coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as grandes e tradicionais potências, como Estados Unidos e União Europeia (UE) insistiram em acordos desequilibrados. Membro desde 2001, mesmo sem oficialmente ser uma economia capitalista, a China é hoje o maior *player* do comércio internacional em termos de volume de trocas de bens e o maior exportador de serviços entre as economias emergentes, apresentando taxas de crescimento expressivas nestes dois quesitos nas últimas décadas (WTO,

2019). Brasil, Índia, Turquia, África do Sul, México, para além de Malásia e Indonésia, são outras economias emergentes que figuram na lista dos maiores mercados de comércio de bens nos últimos dez anos.

Face ao crescimento e representatividades desses mercados na economia mundial, é indiscutível a crescente resistência por parte dos PED e PMD às decisões do *Quad*, formado pelas principais representações de potências mundiais tradicionais no GATT e na OMC: Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. De fato, os dois primeiros continuam sendo os maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menor poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013), tendo em vista seu menor peso na economia e na política mundial.

Nesse jogo de poder, até o início da Rodada Doha, as partes do *Quad* tiveram forte influência política para manter as regras da OMC alinhadas à proteção dos setores que mais lhes interessavam (LABORDE; BOUET, 2010). No entanto, a partir do início do século XXI, a maior representatividade econômica e política das economias emergentes se refletiu na ação dos PED nos processos decisórios da OMC, que ficou mais evidente na Conferência Ministerial de Cancún, em 2003. Lá, os países se organizaram em duas frentes negociadoras. Tendo como pilar os interesses no setor agrícola, foi formando o G-20⁹, centrado em duas grandes economias em desenvolvimento – Brasil e Índia –, que buscavam selar a queda das tarifas e dos subsídios à exportação no setor agrícola dos mercados dos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). De acordo com as economias do G-20, os PD causavam grandes distorções no comércio internacional de produtos agrícolas e pecuários há décadas. Assim, o G-20 passou a se articular com outras coalizações, como o Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de *Small and Vulnerable Economies* (SVE)¹⁰, o

⁹ África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

¹⁰ Agrega os países mais pobres do mundo. A OMC adota a lista de países da ONU (UN, 2018).

G-33¹¹ e o G-90¹² e conseguiu alterar a geometria política das negociações das trocas, marcando o fim do tradicional domínio do *Quad* nas decisões da OMC (KLEIMANN, GUINAN; 2011).

Na frente de acesso a mercados, foi constituído o NAMA-11¹³, coordenado pela África do Sul, interessado em equilibrar a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PD abrissem seus mercados a bens agrícolas (THORSTENSEN, 2012). Esses países se colocaram contra as propostas apresentadas por Estados Unidos e UE, centradas basicamente nas “questões de Cingapura” (regras e políticas de competição, transparência nas licitações de compras governamentais que incluíam fornecedores estrangeiros, disciplinas de investimentos, regulações de PI, de trabalho e ambientais). Ou seja, em uma rodada que deveria promover o desenvolvimento, os PED foram solicitados a liberalizar ainda mais os serviços e aceitar maiores compromissos dos membros nos temas do NAMA, a fim de se beneficiar de uma redução substancial das distorções comércio agrícola (ALESSANDRINI, 2013).

Como consequência da negativa das coalizões formadas por PED e PMD às propostas das maiores potências ocidentais tradicionais, a capacidade da aliança transatlântica foi atingida, ou seja, a reação desses países foi um duro golpe à liderança de europeus e norte-americanos na OMC após o colapso da Reunião Ministerial de Cancún (MESSERLIN, 2010), pois as várias tentativas dos negociadores dos Estados Unidos e da UE de dismantelar do G-20 e ir contra outras coalizações não foram eficazes. Por um lado, naquele momento, ficou claro que os PED e PMD, que formavam coalizões híbridas, questionavam a estrutura de tomada de decisão e as regras do Sistema de Comércio Internacional multilateral e se

¹¹ O G-33 reúne países importadores de alimentos, entre eles alguns produtores de monoculturas, e reivindica isenção de determinados produtos agrícolas das negociações, temeroso de que a liberalização total possa prejudicar a economia de seus membros.

¹² O G-90 também surgiu na Conferência de Cancún e congrega países que eram antigas colônias europeias na África, Caribe e Pacífico. Seu principal interesse é o fim dos subsídios ao algodão.

¹³ Formado por Argentina, Brasil, Egito, Índia, Indonésia, Namíbia, Filipinas, África do Sul, Tunísia, Venezuela, República Bolivariana da Venezuela.

articulavam para pressionar os *players* comerciais mais poderosos, possibilitando negociações mais justas e equilibradas do seu ponto de vista. Por outro lado, os PD não foram suficientemente sensíveis em reconhecer que estavam lidando com coalizões com mais poder político do que nas décadas da Guerra Fria, e que elas não cederiam tão facilmente quanto as antigas alianças de países do Sul (NARLIKAR; VAN HOUTEN, 2010).

Esse fato deixou claro que as relações políticas dentro e entre esses países e seu relacionamento com os demais membros da OMC têm se mostrado muito mais complicadas e controversas do que no período em que o GATT vigorou. Por um lado, a diversidade de membros trouxe consigo a demanda por uma organização representativa, mas, por outro lado, passou a ser conduzida principalmente por alianças ativas com o fim de aumentar o poder de barganha de cada um dos seus integrantes (VANGRASSTEK, 2013).

Aliás, uma divisão entre PD e PED/PMD do Sul Global havia sido conformada no final da Rodada Uruguai, em 1994: o último grupo não estava satisfeito com as soluções dadas no âmbito do GATT porque, do seu ponto de vista, as promessas de liberalizar o comércio internacional não haviam sido cumpridas pelas economias industrializadas em duas áreas-chave para eles: agricultura e produtos têxteis. Na verdade, os PD pediam a abertura dos mercados agrícolas dos PEDs e PMDs sem abrir mão de suas políticas agrícolas protecionistas. De outra parte, o receio dos PD de que as taxas de desemprego se ampliassem e os salários reais caíssem em suas economias, em função da competição de bens estrangeiros 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 desde o início da Rodada Uruguai (1986). O medo de que o livre comércio se tornasse o “culpado” se generalizou e assim permaneceu até o início do novo milênio (BHAGWATI, 1994).

Desse modo, a despeito dos alcances da Rodada Uruguai em termos de redução de barreiras comerciais, muitas questões não foram resolvidas. Áreas como agricultura, têxteis e transportes continuaram, em geral, muito protegidas. Várias barreiras ao comércio também foram

mantidas em altos patamares nos PMD e PED, sobretudo no setor de serviços, produtos eletrônicos e automóveis com base no argumento da indústria nascente (LABORDE; BOUET, 2010).

Em tempos de transformações globais, para além das divisões Norte-Sul, também é perceptível nas últimas décadas o aumento da heterogeneidade de interesses entre os PED membros da OMC. Na Conferência Ministerial de Bali, por exemplo, ficaram claras as diferenças entre Brasil, China e Índia no G-20. Esta última manteve posição mais radical em relação às propostas do acordo sobre agricultura apresentado pela OMC, alegando que essa era uma questão de segurança alimentar do seu país, onde 70% dos produtores rurais eram pequenos e que, por isso, o país teria que manter os subsídios agrícolas por um determinado tempo em níveis acima do acordo proposto. Logo, as diferenças entre os PED refletiram a multiplicidade de seus interesses e se reproduziram em uma variedade de coalizões na OMC. No caso das potências emergentes, as suas estratégias de barganha variaram em níveis diversos.

A falta de vontade política, sobretudo por parte dos PDs de concluir mais uma etapa do processo de liberalização comercial é mais um obstáculo à conclusão da Rodada Doha. 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 que gradativamente 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 PD se convenceram dos custos econômicos políticos de baixar as barreiras do comércio internacional.

A crise econômica internacional, iniciada entre 2007 e 2008, cujas consequências implicaram na queda das taxas de crescimento econômico e na revisão das políticas domésticas dos PD, inclusive a comercial, a fim de ganhar competitividade e ampliar sua participação no mercado internacional, agravou a falta de vontade política das grandes potências tradicionais de liderar as negociações da Rodada Doha (MARTIN; MESSERLIN, 2007; THORSTENSEN, 2012). Dessa forma, elas passaram a exigir maior esforço dos países emergentes para justificar a conclusão da Rodada Doha. Na prática, os PD buscam diferenciação entre

os PED, destacando as economias maiores, mais dinâmicas e competitivas das demais (BELMANN, 2018), visto que a elas deveriam serem feitas menos concessões que aos PMD. Por seu turno, os PED que são economias emergentes não oferecem reciprocidade total nas negociações comerciais e selecionam a aplicação de algumas regras da OMC (HOEKMAN; NELSON, 2018). De fato, a relutância das potências emergentes em deter novas responsabilidades na OMC deixou este sistema de regras da organização mais propenso a impasses, aumentando os níveis de desconfiança das economias desenvolvidas (NARLIKAR, 2013).

No caso da China, desde que apresentou sua candidatura à membro da OMC, os Estados Unidos insistiram em classificar esse país como um PD (BHAGWATI, 2008). Tal concepção norte-americana está em linha com o argumento que o atual presidente, Donald Trump, explora desde que foi eleito, em 2016, embora o governo anterior, de Barack Obama (2009-2017), em alguma medida, também tenha tomado a mesma posição. Na realidade, os dois partidos políticos dos Estados Unidos passaram a ver o livre comércio como uma atividade cara para o seu país.

A carência de uma liderança política na OMC (MESSERLIN, 2007), aliada à inabilidade da OMC de exercer autoridade coletiva, certamente vem minando os resultados das negociações multilaterais de comércio internacional. Esse cenário é bem diferente das rodadas de negociações do GATT, quando os Estados Unidos e a UE se revezaram nas propostas para iniciá-las porque tinham grande interesse nos seus resultados e apoiaram totalmente a criação da OMC.

Pelas diversas razões aqui discutidas, sobretudo após a crise de 2008, norte-americanos e europeus passaram a oferecer modestas concessões para a realização de acordos e regras na OMC. Houve 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 de Bali, em 2013. Depois disso, houve mais duas reuniões ministeriais, com poucos resultados.

CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL MULTILATERAL

Certamente, no início do século XXI, a redistribuição de poder na ordem internacional em transformação tem dificultado a fluidez das negociações na Rodada Doha, embora ela não se reflita somente na OMC, mas em outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder hegemônico liberal dos Estados Unidos. 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 polo único de poder ou apenas por um grupo superpoderoso (ACHARYA, 2017). Como a redistribuição de poder mundial está em curso, o comportamento dessas novas e emergentes potências procura avançar a sua própria visão de ordem global nas negociações (NARLIKAR, 2013, p. 568-569), muitas vezes mostrando que estão insatisfeitas com ela e têm por objetivo reformá-la.

O argumento que vem sendo inflamado mais recentemente pelos líderes políticos das grandes potências tradicionais, com destaque para os Estados Unidos, após a eleição de Trump, é de que é preciso ser cético com relação aos ganhos com a liberalização do mercado. Desde sua campanha eleitoral, 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 os produtos norte-americanos não conseguem competir com os estrangeiros, os quais entram no mercado dos Estados Unidos há décadas em função de poucas ou baixas barreiras comerciais impostas pelos governos anteriores. Enaltecendo os malefícios da globalização, o presidente Trump parece que se esquece de que os Estados Unidos foram e ainda são um dos maiores beneficiados com as diretrizes das organizações internacionais que eles fundaram no pós-Segunda Guerra¹⁴.

¹⁴ Para além de minar a legitimidade das instituições internacionais multilaterais que ajudaram a criar, os norte-americanos estão dificultando as negociações

Nos últimos dois anos, com o agravamento da guerra comercial entre seu país e a China, a autoridade responsável pela política comercial dos Estados Unidos, o *US Trade Representative*, identificou várias medidas chinesas injustas na área comercial, como o excessivo apoio do Estado às empresas públicas, a necessidade de transferências de tecnologia exigidas pela legislação chinesa quando um empresa transnacional realiza investimentos no mercado chinês, roubo de PI e falta de transparência da política comercial. Por essas razões, Trump sucessivamente desqualifica a OMC por não atender aos interesses do seu país e ameaça que os Estados Unidos deixarão a organização. Acima de tudo, mostra-se abertamente hostil e crítico à ordem multilateral baseada em regras e na cooperação e apela para o argumento da segurança nacional para proteger o mercado dos Estados Unidos da concorrência chinesa e internacional.

Com um discurso em tom nacionalista, Trump demonstra o que Bhagwati (2008) chamou de *Diminished Giant Syndrome*, perceptível na área comercial do seu país já no final dos anos 1980, quando os Estados Unidos tiveram receio dos efeitos das importações japonesas e alemãs sobre seu mercado doméstico. No momento, a ameaça parece ainda maior, como é possível perceber com a reação do governo norte-americano no caso da empresa chinesa Huawei, em maio de 2019, quando o país claramente se mostrou temeroso de perder suas vantagens na corrida tecnológica global para a China, demonstrando que essa não é apenas uma guerra comercial entre países, mas uma competição entre empresas e governos por inovações tecnológicas, investimentos, fluxos de dados e digitalização da produção, e ainda por recursos globais e influência (LINN, 2018).

Na onda de forte ceticismo em relação à ordem liberal multilateral estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, tanto nos Estados Unidos como em várias economias europeias, onde vários partidos de direita e extrema direita crescem em termos de representatividade, pautando-se em radicais discursos populistas e autoritários, o *Brexit*, aprovado em referendo realizado em 2016 pelo Reino Unido para sair da UE, é outro

internacionais em assuntos internacionais de interesse coletivo, como as mudanças climáticas.

destacado exemplo da falta de consenso interno sobre as abordagens e soluções envolvendo acordos sobre as relações, o lugar e a participação de cada país na ordem global. Buscando “o meu país primeiro”, britânicos se juntam aos norte-americanos para coroar o revés da histórica liderança transatlântica na defesa do multilateralismo e da ordem mundial liberal desde o final da Segunda Guerra Mundial. A despeito do *Brexit*, no entanto, a UE, precisa continuar defendendo a liberdade e o multilateralismo como valores essenciais para o seu funcionamento e suas relações internacionais, porque eles estão no cerne da sua própria formação como bloco (WOOLCOCK, 2019).

Já os Estados Unidos, talvez pelas suas fragilidades atuais, podem conferir um tom agressivo e ao mesmo tempo defensivo ao seu discurso, deixando a ideia da ordem mundial *rule-based* para a *power-based*, elevando as tensões político-diplomáticas e geopolíticas. Na verdade, além dos pontos acima discutidos, a fragilidade do poder norte-americano mostra que a ordem mundial não é mais a mesma que aquela do período do pós-Guerra Fria. A instabilidade se reflete na OMC (e no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional, na Organização das Nações Unidas etc.), onde as relações políticas se mostram muito mais complicadas e controversas do que há mais de vinte anos, quando ela foi criada. Neste sentido, o Sistema de Comércio Internacional Multilateral centrado na OMC perde a relevância que tinha no momento de sua criação, quando os Estados Unidos eram a maior potência mundial e bancavam as regras multilaterais por entender de que delas se beneficiavam.

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), e, portanto, é coincidente com a institucionalização da OMC, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior nas negociações comerciais internacionais e desafiam as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC. Os APCs são acordos de caráter preferencial, ou seja, realizados entre um grupo específico, 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, buscando ampliar mercados, promover economias de escala, escopo, estimular a eficiência, etc.

Embora não seja possível afirmar que os fluxos de trocas comerciais estejam crescendo somente em razão dos acordos da OMC ou da proliferação de APCs no mundo, pois os países também abriram seus mercados unilateralmente a partir dos anos 1980, decerto, as frustrações com relação aos resultados da OMC, a sua agenda inacabada e a pressa dos governos de firmar acordos implicam na sua preferência por APCs (THORSTENSEN, 2012; ACHARYA *et al.*, 2011; MESSERLIN, 2013; KLEIMANN; GUINAN, 2011).

A pressão exercida por parte das empresas transnacionais também reforça a necessidade de os países fomentarem acordos comerciais com menos membros à mesa de negociações (DIETER, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas da OMC impactam os fluxos comerciais de grandes *players* do comércio internacional onde se localizam empresas de matriz produtiva fragmentada entre PDs, PEDs e PMDs. Elas 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 em mão de obra e outras vantagens comparativas se localiza nos PEDs e PMDs, ao passo que o aparelho burocrático, de pesquisa tecnológica e legal, concentra-se nas matrizes das empresas nos países centrais. Portanto, esses mercados formam as Cadeias Globais de Valor (CGV), que representam o movimento global no qual as empresas transnacionais criam redes de subcontratação, associação ou terceirização da produtiva ou de prestação de serviços no mercado internacional para a produção de bens e a prestação de serviços.

Além de acelerar a formação de redes de produção entre seus membros, os APCs 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. Eles 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. Os

acordos que aprofundam as regras multilaterais já existentes são OMC-*plus*, ao passo que os que criam regras multilaterais para setores não considerados previamente são OMC-*extra*. Disso resulta o aumento da regulação do comércio internacional em bases preferenciais, e não multilaterais. 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, reciprocidade e da livre concorrência, fundamentos básicos do GATT/OMC.

A formação de APCs, ao mesmo tempo em que conduz à complexa e ampla de interdependência global de seus atores, também resulta em uma inevitável fragmentação do sistema de regras e normas do comércio internacional, que vem na esteira da fragmentação do sistema de governança global, com a pluralidade de fóruns, agentes, instituições, atores, ideias e escopo, além de fluxos de distintas naturezas em nível multilateral, regional e plurilateral (SENHORAS, 2015). Por conseguinte, este é cada vez mais um “mundo regional”, uma vez que cada vez mais caminha em direção contrária à universalidade da ordem liberal (ACHARYA, 2017).

Os APCs fazem parte do processo de regionalismo econômico-comercial, pois buscam facilitar o comércio de bens e de serviços que nessa fase não abrange parceiros que necessariamente estão na mesma região geográfica. Como um processo que não é recente, o regionalismo é amplo, uma vez que engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, onde diferentes atores, processos e variáveis internas e externas se relacionam (FAWCETT, 2000). Ele pode compreender várias áreas (econômica, política, geopolítica, social, cultural, etc.) e está associado a situações de interação entre atores que podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam e se integram em diferentes níveis, além de que é possível de que esteja ligado à identidade e à coesão de uma determinada região (HURRELL, 1995). Os APCs são essencialmente relacionados a comércio, e não implicam em maiores compromissos que a livre circulação de bens e de serviços entre as partes.

Os Estados Unidos foram um dos primeiros países a aplicar a estratégia de sua política comercial voltada para a negociações de diversos APCs, ainda nos anos 1990, assim que perceberam que suas demandas na

OMC não estavam sendo atendidas a contento. A eles seguiram-se UE, Coreia do Sul, Japão, China, além de outros países na Ásia, América Latina, África e Oceania. Às vésperas do início da segunda década do século, a ampliação do número de APCs experimenta um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo – são mais de 300 APCs em vigor e diversos outros em negociação (WTO, s.d.) –, os quais em sua maioria conformam áreas de livre comércio bilaterais, embora também tenha se ampliado o número de mega acordos regionais de comércio, aqueles que compreendem diversos parceiros, incluindo vários países do Sul Global.

Com efeito, os países esperam obter mais ganhos com os APCs do que com a OMC, como muitas experiências mostram, que também podem gerar altos custos assimétricos, 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. Eles podem ainda reduzir a qualidade de interações políticas que ocorrem no Sistema de Comércio Internacional por serem instâncias mais frágeis em termos institucionais, tendo menos condições de ser transparentes, promover o diálogo e garantir a uniformidade e a simplicidade das regras (TROMMER, 2017). Nesta ordem em transformação, o principal desafio para os países é avaliar bem os *trade-offs* exigidos por cada APC para não deixarem de priorizar o multilateralismo e acabarem esperando ainda mais por resultados comerciais que podem nunca chegar no âmbito do regionalismo.

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 obstáculos ao avanço da liberalização do comércio pelas vias da OMC, sobretudo de natureza política, que resultaram nas suas dificuldades de selar acordos sobre questões sensíveis, avançar na elaboração de disciplinas comerciais e equilibrar muitos interesses.

Os impasses gerados e a lentidão das negociações na OMC, sejam por fatores conjunturais ou estruturais, abriram espaço para que os APCs preenchessem o vácuo nas negociações para a liberalização do comércio internacional. Supostamente mais rápidos, menos burocráticos e vistos como acordos simples, flexíveis e mais seletivos porque são restritos aos interesses de poucas partes, além de que cada vez são 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 desde os anos 1990, e ganham mais evidência no início do século XXI. A própria a OMC admite que essa tendência é duradoura (WTO, 2011), embora continue defendendo as vantagens do multilateralismo *vis-à-vis* o regionalismo ou o protecionismo para dos seus membros nas negociações comerciais.

O regionalismo, por meio dos APCs, é uma forma das potências emergentes reagirem à ordem que privilegia as grandes potências ocidentais desde a Segunda Guerra Mundial, as quais estabeleciam normas e regras existentes de acordo com seus interesses e resistiam às reformas das instituições internacionais multilaterais. Há algum tempo as potências emergentes clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. Por seu turno, nos Estados Unidos e no Reino Unido, e em vários outros países do mundo, os APCs são vistos como respostas às frustrações com os resultados da OMC, mas de forma mais ampla, com as consequências da globalização, do globalismo e a sensação de fracasso do multilateralismo alimentaram as percepções de parte dos cidadãos que passaram e defender o nacionalismo, elegendo

governos populistas (ACHARYA, 2017). Portanto, com a implosão da ordem mundial liderada pelos Estados Unidos, os países, sejam eles PD, PED ou PMD, buscam maneiras de superar os desafios do capitalismo globalizado e os desafios transnacionais a partir de soluções que consideram próprias, a partir das quais terão mais controle e conseguirão maior eficiência. Inevitavelmente, seja no comércio ou em outras áreas, essas soluções ameaçam como nunca o multilateralismo.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. “Global Governance in a Multiplex World”. **EUI Working Paper RSCAS**, n. 29, 2017.

ACHARYA, R.; CRAWFORD, J. A.; MALISZEWSKA, M.; RENARD, C. “Landscape”. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. M. (orgs.). **Preferential Trade Agreement Policies for Development: a Handbook**. Washington: World Bank Group, 2011.

ALESSANDRINI, D. “WTO at a Crossroads: The Crisis of Multilateral Trade and the Political Economy of the Flexibility Debate”. **Trade, Law and Development**, vol. 5, 2013.

BALDWIN, R. “Multilateralising 21st Century Regionalism”. **Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World**. Paris: OECD, 2014.

BELMMAN, C. “After the WTO’s Ministerial Conference, Where Next for Africa?” **Bridges Africa**, vol. 7, n. 1, 2018.

BHAGWATI, J. **The World Trading System at Risk**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

BHAGWATI, J. “Why Doha Round Failed?” **Financial Times**, August, 20, 2008.

BHAGWATI, J.; KRISHNA, P.; PANAGARIYA, A. “Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System”. **IISS Geoeconomics Strategy Conference**. Manama: IISS, 2014.

DIETER, H. “The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized?” **GARNET Working Paper**, n. 54, 2008.

FAWCETT, L. “Regionalism in Historical Perspective”. *In*: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (orgs.). **Regionalism in World Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

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

GOLDSTEIN, J. L.; RIVERS, D.; TOMZ, M. “Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade”. **International Organization**, vol. 61, n. 1, 2007.

HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. “Overview”. *In*: HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. (orgs.). **The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements**. New York: United Nations University Press, 2009.

HOEKMAN, B.; NELSON, D. R. “21st Century Trade Agreements and the Owl of Minerva”. **Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper**, vol. 4, 2018.

HURRELL, A. “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”. **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 1, 1995.

KEOHANE, R. O. “Multilateralism: an Agenda for Research”. **International Journal**, vol. 45, 1990.

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

LABORDE, D.; BOUET, A. “Assessing the potential cost of a failed Doha Round”. **World Trade Review**, vol., 9, n. 2, 2010.

LINN, J. “Recent Threats to Multilateralism”. **Global Journal of Emergent Market Economies**, vol. 9, n. 1, 2018.

MANSFELD, E. D.; REINHARDT, E. R. “Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential

- Trading Arrangements”. **International Organization**, vol. 57, n. 4, 2003.
- MARTIN, W.; MESSERLIN, P. “Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda”. **Oxford Review of Economic Policy**, vol. 23, n. 3, 2007.
- MESSERLIN, P. “How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues”. **GEMWP Working Paper**, n. 3, 2007.
- MESSERLIN, P. “The Doha Round”. **Sciences Po Groupe d’Economie Mondiale Policy Brief**, October, 2010.
- MESSERLIN, P. “The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements”. *In*: KLEIMANN, D. (org.). **EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects**. Florence: European University Institute, 2013.
- MESQUITA, P. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.
- NARLIKAR, A. “Introduction. Negotiating the Rise of New Powers”. **International Affairs**, vol. 89, n. 3, 2013.
- NARLIKAR, A.; VAN HOUTEN, P. “Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO”. *In*: NARLIKAR, A. (org.). **Deadlocks in Multilateral Trade Negotiations: causes and solutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- OLIVEIRA, I. T. M.; BADIN, M. R. S. **Tendências regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia**. Brasília: IPEA, 2013.
- PANAGARIYA, A. “Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses”. **Economics**, n. 10, 2013.
- PANAGARIYA, A. “The Regionalism Debate: An Overview”. **The World Economy**, vol. 22, n. 4, 1999.
- SENHORAS, E. M. “A dinâmica regional nas relações internacionais”. **Conjuntura Global**, vol. 4, n. 3, 2015.

SUBRAMANIAN, A.; WEI, S. J. “The WTO Promotes Trade, Strongly But Unevenly”. **NBER Working Paper**, n. 10024, 2003.

THORSTENSEN, V. “A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência”. **Revista Brasileira Política Internacional**, vol. 41, n. 1, 1998.

THORSTENSEN, V. “Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 12, 2012.

TROMMER, S. “The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance”. **World Trade Review**, vol.16, n. 3, 2017.

UN – United Nations. Committee for Development Policy. “List of Least Developed Countries (as of December 2018)”. **Portal Eletrônico da Organização das Nações Unidas** [2018]. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 11/11/2019.

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

WINHAM, G. “The Evolution of Global Trade System”. In: RAVENHILL, J. (org.). **Global Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union in the International Trade and Investment Order”. **Dahrendorf Forum IV Working Paper**, n. 10, 2019.

WTO - World Trade Organization. **Annual Report**. Geneve: WTO, 2019.

WTO - World Trade Organization. **The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence**. Geneve: WTO, 2011.

WTO - World Trade Organization. **Trends in world trade: Looking back over the past ten years**. Geneve: WTO, 2017.

WTO - World Trade Organization. “Understanding the WTO: The Organization. Members and Observers”. **WTO Website** [s. d.]. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10/11/2019.