

coleção
EVENTOS

V Conferência sobre Relações Exteriores

O Brasil e as tendências do cenário internacional

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Embaixador Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

V Conferência sobre Relações Exteriores

O Brasil e as tendências do cenário internacional

Organizadores: Sérgio Eduardo Moreira Lima e
Augusto W. M. Teixeira Júnior



Brasília – 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Os artigos que compõem esta obra são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do governo brasileiro.

Impresso no Brasil 2018

C748 Conferência sobre Relações Exteriores (5 : 2016 : Belém)

V Conferência sobre Relações Exteriores : o Brasil e as tendências do cenário internacional / Sérgio Eduardo Moreira Lima e Augusto W. M. Teixeira Júnior (organizadores). - Brasília : FUNAG, 2018.

276 p. (Coleção eventos)

ISBN 978-85-7631-777-7

1. Relações internacionais - congresso. 2. Política externa - Brasil. 3. Política externa - Brasil - América Latina. 4. Segurança coletiva. 6. Paz. 6. Comércio exterior - Brasil. 7. Desenvolvimento sustentável. I. Moreira Lima, Sérgio Eduardo. II. Teixeira Júnior, Augusto W. M. III. Série

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

APRESENTAÇÃO

Realizada anualmente pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), a Conferência sobre Relações Exteriores (CORE) tem-se consolidado, nos últimos anos, como fator de aproximação entre academia e diplomacia. O propósito da CORE é retomar os principais debates organizados pela FUNAG ao longo do ano e, em consonância com a missão institucional da Fundação, representar uma ponte entre o Itamaraty e as universidades, sobretudo aquelas com cursos de graduação e de pós-graduação em relações internacionais em áreas correlatas.

A primeira edição da CORE foi concebida em parceria com a Universidade de Fortaleza e a segunda com a Universidade de Vila Velha, no Espírito Santo. Em 2014, a terceira edição marcou, em Brasília, o 40º aniversário do curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e a colaboração do Itamaraty no processo. No ano seguinte, a IV CORE homenageou a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pelos 15 anos do primeiro curso de pós-graduação em Relações Internacionais do país.

Em 2016, quando se celebraram os 400 anos da cidade de Belém, no Pará, bem como os 45 anos da Fundação, a Conferência foi realizada em parceria com a Universidade da Amazônia (UNAMA). Essas efemérides e o local onde se realizou a Conferência refletiram-se em sua programação e, conseqüentemente, neste livro

que contém artigos elaborados pelos participantes da V CORE a partir das apresentações durante a Conferência. Abrangem os seguintes temas de política externa: integração, comércio e investimentos; segurança internacional e paz; e desenvolvimento e meio ambiente. Ao final, o leitor encontrará a degravação na íntegra do último painel da V CORE, “FUNAG 45 anos: A democratização do Conhecimento de Relações Internacionais”.

O tema da Conferência “O Brasil e as tendências do cenário internacional” foi escolhido para promover o conhecimento e a análise da situação internacional em suas grandes linhas, bem como a compreensão das tendências predominantes e o papel, nesse contexto, da política externa brasileira.

A Conferência contou com a presença de ilustres convidados, dentre os quais o paraense João Clemente Baena Soares, antigo secretário-geral das Relações Exteriores e secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste cargo, que ocupou durante dez anos, honrou, no tratamento das questões regionais, as melhores tradições da diplomacia brasileira. Além de um dos mais respeitados diplomatas de sua geração e natural de Belém, o embaixador Baena Soares foi presidente da FUNAG.

Sérgio Eduardo Moreira Lima

Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

SUMÁRIO

Palestra Magna – A Política Externa Brasileira **11**

Sérgio Eduardo Moreira Lima

PRIMEIRA PARTE
POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, COMÉRCIO E
INVESTIMENTOS

Novos sinais para a política externa brasileira na América Latina **29**

Paulo Estivallet de Mesquita

Notas sobre a agenda de integração econômico-comercial do Brasil com a América Latina **39**

Michel Arslanian Neto

Entre o multilateralismo, o regionalismo e o bilateralismo: notas para pensar a estratégia brasileira nas negociações de acordos preferenciais de comércio e de investimentos **53**

Patrícia Nasser de Carvalho

SEGUNDA PARTE
POLÍTICA EXTERNA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E PAZ

A geopolítica de uma paz violenta: desafios no Entorno Estratégico brasileiro	91
Augusto W. M. Teixeira Júnior	
Sete décadas de operações de manutenção da paz das Nações Unidas – contribuições brasileiras	115
Christiano Sávio Barros Figueirôa	
Contribuições da prevenção de Conflitos à política externa brasileira: notas e reflexões	149
Marcelo M. Valença	
TERCEIRA PARTE POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE	
Desenvolvimento sustentável e povos indígenas: da conquista de direitos internacionais aos desafios da implementação	175
Denise Vitale	
A Amazônia, a política externa brasileira e o trabalho do diplomata	205
Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo	
Considerações finais	219
Augusto W. M. Teixeira Júnior	

QUARTA PARTE
FUNAG 45 ANOS: A DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Degração do painel **227**

Sérgio Eduardo Moreira Lima , Paulo Roberto de Almeida,
Gelson Fonseca Junior, Synesio Sampaio Goes Filho,
Carlos Henrique Cardim, Jeronimo Moscardo,
João Clemente Baena Soares

Programa do Seminário **273**

**ENTRE O MULTILATERALISMO,
O REGIONALISMO E O BILATERALISMO:
NOTAS PARA PENSAR A ESTRATÉGIA
BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DE
ACORDOS PREFERENCIAIS DE
COMÉRCIO E DE INVESTIMENTOS**



Patrícia Nasser de Carvalho

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Tem interesse e experiência nas seguintes áreas: Economia Política Internacional, Comércio Internacional e Integração Regional com ênfase em Integração Regional Europeia.



1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo a discutir os desafios do Sistema de Comércio Internacional no início do século XXI. Tendo em vista que a credibilidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) está em questão, cada vez mais os acordos preferenciais de comércio (APCs) preenchem o vácuo por ela aberto como *locus* das negociações e da regulação do comércio internacional. A proliferação de APCs e de acordos bilaterais de investimentos (ABIs) em todas as regiões do mundo, principalmente a partir dos anos 1990, sinaliza o enfraquecimento do multilateralismo, a adaptação do regionalismo às demandas das grandes redes internacionais de produção e a ascensão do bilateralismo como um eixo estratégico proeminente das relações econômicas internacionais. Em decorrência disso, o insulamento das economias e o sentimento anti-globalização crescentemente se tornam traços marcantes e incitam novas justificativas dos governos para práticas protecionistas. Esse sistema discriminatório de APCs questiona a capacidade da OMC de gerenciar esse complexo sistema de governança do comércio internacional e demonstra o seu processo de fragmentação. No caso dos investimentos, como não existe um quadro regulatório internacional nessa matéria, os fluxos transfronteiriços são regulados por tratados bilaterais e regionais, que também se propagam.

Diante deste quadro, são analisados os obstáculos atuais enfrentados pela OMC e suas consequências diretas para a multiplicação global dos APCs e dos ABIs, com ênfase nas repercussões

sobre os países em desenvolvimento. Em seguida, discutem-se as mudanças do regionalismo econômico neste início de século, ajustado às exigências da internacionalização da produção. Por fim, na conclusão, realiza-se breve exercício de pensar a estratégia de negociações do Brasil neste contexto de transformações das relações econômicas internacionais.

2. A CREDIBILIDADE DA OMC EM QUESTÃO

Pensar a estratégia de inserção econômica internacional do Brasil a partir das suas negociações de APCs e ABIs com parceiros de diversas regiões do mundo demanda, primeiramente, analisar a crise do Sistema de Comércio Internacional multilateral, instituído no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, quando foi aprovado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). Seu propósito era promover a liberalização comercial entre seus membros, aliados dos Estados Unidos, o proponente do acordo¹. Aprovado em 1947, de caráter provisório e de inspiração antiprotecionista, o livre comércio, como estipulado no preâmbulo, elevaria os padrões de vida e estimularia o pleno emprego, promoveria o crescimento da renda e da demanda efetiva, a plena utilização dos recursos e a expansão da produção e do intercâmbio de bens².

Com a institucionalização do GATT, os norte-americanos demonstravam sua intenção de integrar os mercados de bens, de forma que se fizesse possível garantir as condições para a recuperação das guerras mundiais e da depressão a partir da promoção da liberdade econômica³. Essa visão era oposta à que vigorou na década de 1930, quando os acontecimentos – dois conflitos de

1 GILPIN, 2001; MESQUITA, 2013; WOOLCOCK, 2012.

2 MESQUITA, 2013; JACKSON, 1997.

3 DEBLOCK e HAMER, 1994.

proporções mundiais e a Crise de 1929 – haviam reforçado o protecionismo unilateral e a autarquia das economias nacionais. A grande potência capitalista defendia ainda a ideia de que a partir da restauração das forças de mercado e da estabilidade financeira, os incentivos à melhoria da produção seriam retomados⁴. Todas essas ações deveriam suscitar o multilateralismo na Europa e a integração dos mercados capitalistas de modo consistente com os interesses nacionais dos Estados Unidos, uma vez que, à época, o país tinha a posição mais favorável para se beneficiar do livre comércio⁵.

Por isso, a não discriminação, representada pela cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), o núcleo central, fundamento que constava no Artigo I do GATT, tinha como propósito contribuir para a estabilidade das relações internacionais. Esse princípio buscava assegurar condições iguais de concorrência a todos os produtos, seja qual fosse a sua origem. Defendendo também os princípios que davam conta do tratamento nacional, a partir do qual os bens importados deveriam receber o mesmo tratamento concedido a produto equivalente de origem nacional (Artigo III), da transparência das políticas comerciais e da consolidação dos compromissos selados (Artigo X), os Estados Unidos pareciam querer resistir a qualquer tipo de discriminação⁶. Dali em diante, as rodadas de negociações comerciais do GATT, a primeira delas realizada em Genebra, no mesmo ano da ratificação do acordo, embora tenham sido caracterizadas como multilaterais, isto é, baseadas na cooperação entre várias nações pressupondo coordenação de suas políticas nacionais⁷, na realidade, face ao

4 LONG e EICHENGREEN, 1991.

5 WINHAM, 2011.

6 BHAGWATI, 1993.

7 KEOHANE, 1990. - Além da liberalização do comércio em bases multilaterais, os Estados Unidos haviam proposto na Conferência de Bretton Woods, em 1944, a fundação de outras organizações econômicas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), nas mesmas bases.

enorme diferencial de poder, os Estados Unidos transferiam suas negociações comerciais para esse foro praticamente em bases bilaterais. Em grande parte, essa situação permaneceu até a Rodada Uruguai, cujo final foi em 1994, quando a inadequação do regime comercial difuso representado pelo GATT assumiu proporções realmente críticas⁸.

Sem dúvida, seja pelos alcances da liberalização dos fluxos internacionais de comércio desde o final dos anos 1940 no âmbito multilateral, pelo número países que se tornaram membros – inicialmente eram 23, na Rodada de Genebra, em 1947; em 1986, na Rodada Uruguai, participaram 123 países⁹ – ou pela sua capacidade de agregar temas à agenda de negociações e aprovar regulações de política comercial, o GATT foi um fórum de grande importância para a promoção do regime de comércio internacional¹⁰ e se consolidou como uma organização internacional *de facto*¹¹. O volume de transações comerciais cresceu no período¹² e as tarifas médias para bens industriais de países industrializados foram consideravelmente reduzidas, em alguns períodos, em até 50% de forma linear. Até a década de 1960, após cinco rodadas de negociações, as reduções tarifárias alcançaram quase metade de todas as trocas daquele tipo de bem¹³. A despeito do intervalo dos anos 1970, quando a economia internacional foi abalada por uma crise internacional e práticas protecionistas voltaram a dar o tom das relações comerciais internacionais, o GATT seguiu firme no seu propósito de diminuir as barreiras tarifárias e disciplinar as

8 SATO, 2011.

9 JAKOBSEN, 2005; O'BRIAN e WILLIAMS, 2004.

10 GILPIN, 2001.

11 MESQUITA, 2013.

12 Em média, o crescimento do comércio internacional foi de 8% por ano entre as décadas de 1950 e 1960 (cf. MESQUITA, 2013); nos anos 1970, a taxa de crescimento média foi de 4,5% (cf. SATO, 2011).

13 O'BRIAN e WILLIAMS, 2004. Após a assinatura do GATT, em Genebra, em 1947, as demais rodadas multilaterais de negociações foram: Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967), Tóquio (1973-1979) e Uruguai (1986-1994).

barreiras técnicas e os subsídios, a partir da criação dos primeiros códigos de regras sobre esses temas¹⁴.

Na década de 1980, no entanto, as controvérsias acerca da inclusão de novas questões da agenda de negociações, combatidas pelos países em desenvolvimento (PED)s e países menos desenvolvidos (PMD), geraram o maior nível de tensões até então experimentado no GATT, exacerbadas pela natureza não compulsória dos mecanismos de resolução de conflitos, pelas várias exceções às regras, sobretudo praticadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia (UE), pelos desequilíbrios gerados pelo próprio sistema e pela incapacidade do acordo de sancionar membros por desvios de conduta face aos compromissos firmados no GATT. Mesmo diante de conflitos, a rodada de negociações que aconteceu naquele período (1986-1994), iniciada no Uruguai, aprovou um acordo sobre subsídios agrícolas e medidas compensatórias, outros dois sobre padronização de comércio de serviços e os investimentos relacionados ao comércio, respectivamente¹⁵ e mais um para garantir a proteção de propriedade intelectual (PI). Foram ratificados ainda acordos para disciplinar barreiras não-tarifárias, as salvaguardas e outras matérias sob um mesmo regime legal¹⁶.

Especialmente a partir dos anos 1990, na esteira do processo de globalização econômica internacional, da maior abertura unilateral dos mercados aos fluxos de capital financeiro, de investimentos, de bens e serviços, tanto pelos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, após o final da Guerra Fria, e diante da firme estratégia de inserção internacional de muitos países no mercado internacional, a institucionalização da OMC, em 1994, após a assinatura do Tratado de Marraqueche, configurou

14 WOOLCOCK, 2012.

15 THORSTENSEN, 2012.

16 WOOLCOCK, 2012.

um novo momento das relações de comércio internacional como a administradora de um conjunto fundamental de regras para o comércio internacional¹⁷. A OMC, além de incorporar os princípios do GATT e os demais acordos aprovados na Rodada Uruguai, inclusive sobre tecnologia da informação, ganhou *status* de organização econômica internacional de personalidade jurídica, em 1995, e munida de um órgão de solução de controvérsias, de um secretariado e de outras estruturas administrativas, tornou-se a principal instituição para a promoção e a regulamentação do comércio internacional multilateral de bens e de serviços. Em vista disso, a OMC deixou mais claras, específicas e viáveis as regras do comércio internacional e, portanto, menos fragmentadas e inconsistentes, e sua autoridade política foi fortalecida *vis-à-vis* o GATT¹⁸. Seu objetivo maior era desenvolver um sistema comercial multilateral integrado e durável¹⁹ em um contexto geopolítico internacional completamente diferente desde o fim do conflito bipolar.

Não obstante a consolidação de aparatos jurídicos, administrativos e técnicos, na nona rodada do GATT, que era também a primeira sob o comando da OMC, a Rodada Doha – que estabeleceu a Agenda de Desenvolvimento, lançada em 2001, na capital do Qatar – e cujas negociações deveriam ter sido finalizadas antes de 1º de janeiro de 2005, transpareceram com mais intensidade as fragilidades, a desarmonia de interesses e as dificuldades institucionais e de tomada de decisões existentes, as quais, no início do século XXI, colocam em questão a sua capacidade e de promover o livre comércio global e manter a sua credibilidade como o principal órgão de gestão das regras relativas ao comércio internacional.

17 MESQUITA, 2013.

18 WINHAM, 2011; GILPIN, 2001.

19 MESQUITA, 2013.

Até hoje inconclusa, a Rodada Doha reflete o cenário onde o insulamento das economias, e o sentimento antiglobalização crescentemente se tornam traços das relações econômicas internacionais e incitam novas justificativas para o protecionismo. A euforia de pouco mais de uma década de realizações do multilateralismo no domínio da OMC, mesmo agregando partes que juntas realizam 95% do comércio mundial, parece ter chegado ao fim. Especialmente após a eleição de Donald Trump para o governo dos Estados Unidos, em 2016²⁰ – que mencionou, em campanha, que poderia abandonar a organização, talvez na maior demonstração contrária ao que o seu país defende para o comércio internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial –, e o endurecimento de discursos e práticas nacionalistas da Europa e de diversos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento nos últimos anos, levanta dúvidas se a OMC encontra-se desafiada como nunca antes. Com ela, o multilateralismo, como princípio básico da política internacional.

3. O REGIONALISMO E A PROLIFERAÇÃO DE APCs

Nos anos 1990, paralelamente às mudanças que ocorreram no Sistema de Comércio Internacional multilateral, muitos acordos de integração irromperam em nível regional. Alguns deles, que haviam se desenvolvido em várias regiões do mundo no período da Guerra Fria e culminaram na formação de blocos econômicos, a exemplo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), na Europa²¹,

20 PONTES Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/trump-amea%C3%A7a-abandonar-a-omc-caso-seja-eleito-presidente-dos-estados-unidos>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

21 Aprovada pelo Tratado de Roma, de 1957, a CEE tinha como objetivo se tornar um mercado comum. Em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a UE congrega três pilares relacionados à integração da Europa, o primeiro deles compreendendo a CEE e outras organizações de integração regional históricas da Europa, o segundo relativo à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o terceiro sobre assuntos internos e de justiça comum.

da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e da Comunidade Andina de Nações (CAN) na América Latina²², da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean)²³, na Ásia, dentre outros, foram relançados. Tendo em vista as transformações da ordem mundial provocada pelo fim da bipolaridade com a dissolução da União Soviética e o triunfo dos Estados Unidos como a única grande potência do Sistema Internacional, diversos novos acordos regionais, muitos deles, capazes de alcançar o status formal de organização de integração regional, emergiram²⁴. Essencialmente econômicos, voltavam-se a promover o comércio privilegiado entre parceiros específicos e potencializar os fluxos financeiros e de investimentos entre mercados. Muitos deles propuseram cooperação em inúmeras outras áreas, como segurança, educação, técnica, social e infraestrutura²⁵.

O regionalismo, definido como amplo processo formal de colaboração intergovernamental entre dois ou mais Estados²⁶, engloba os processos de integração econômica regional, mas também pode estar relacionado à integração de uma sociedade a uma região, à crescente circulação de pessoas, ao desenvolvimento de redes sociais, à coordenação e harmonização de políticas, à concentração de determinados tipos de empresas em uma região, etc²⁷. Ele permite a ampliação da confiança entre Estados e o aumento do poder de barganha do grupo no Sistema Internacional, facilita o cumprimento dos acordos e a aprovação das reformas

22 A Alalc, fundada em 1960, foi formada por 11 membros da região. A CAN, cujo tratado aprovando a sua formação foi ratificado pelo Acordo de Cartagena, em 1969 por Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile. Seu objetivo era promover a integração econômica e política entre seus membros.

23 Instituída em 1967, a Asean congregou inicialmente Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Filipinas. Seu principal objetivo inicial era a integração econômica e a promoção da paz.

24 HURRELL, 1995; FAWCETT, 2000.

25 SCHIFF e WINTERS, 2003.

26 RAVENHILL, 2011.

27 HURRELL, 1995.

a partir de negociações entre um grupo restrito de membros²⁸. Admitido inicialmente por teóricos como a “segunda melhor opção”, isto é, na impossibilidade do multilateralismo, aceitar-se-ia o regionalismo²⁹, ele foi se fortalecendo como processo em todas as regiões do mundo, especialmente a partir dos anos 1990, tornando-se, muitas vezes, a “melhor alternativa”.

Quando trata prioritariamente de comércio, o regionalismo possibilita a formação de Acordos Regionais de Comércio (ARC), um tipo de Acordo Preferencial de Comércio (APC) de nível regional, que pressupõe que os fluxos comerciais crescerão mais rapidamente em grupos restritos de Estados localizados em uma determinada região geográfica do que entre esse mesmo grupo e outros fora dela³⁰. Isso é possível porque as políticas comerciais que promovem a liberalização “dentro” do bloco ou grupo regional, discriminam os de “fora” dele, ou seja, os acordos regionais protegem os mercados contra bens de terceiros países, qualquer que seja o número de países envolvidos no acordo. Outrossim, o regionalismo pode permitir a proteção de setores que não sobreviveriam em uma competição global, ampliar oportunidades de uma integração “mais aprofundada” – por exemplo, por meio da formação de união aduaneira e mercado comum –, proporcionar economias de escala e, conseqüentemente, gerar maior eficiência econômica³¹.

A primeira “onda” regionalista das décadas de 1950-1970 ficou conhecida como regionalismo fechado, uma vez que teve a intenção de promover a liberalização intrarregional em contraposição ao protecionismo em nível extrarregional. Este

28 RAVENHILL, 2011.

29 Tese defendida por Jacob Viner (1950), o pioneiro a estudar de forma sistemática estudos sobre cursos e benefícios de acordos regionais.

30 MANSFIELD e MILNER, 1999; SCHIFF e WINTERS, 2003; DIETER, 2008.

31 RAVENHILL, 2011.

tipo de regionalismo era fomentado como uma estratégia estatal de desenvolvimento econômico, uma vez que muitos governos entendiam que o regime de comércio internacional promovido pelo GATT nem sempre atendia às suas necessidades. Nos países periféricos, em especial, os defensores do regionalismo fechado argumentavam que os países do Terceiro Mundo não conseguiam concorrer com os do Primeiro Mundo no comércio internacional e, por isso, precisavam de incentivos internos especiais para a promoção de sua industrialização³². Esse foi o caso da ALALC e da CAN. No que se refere ao projeto de integração regional europeu, o mais emblemático e que por muito tempo serviu de modelo para outros, a cooperação econômica, com propósitos políticos de garantir a segurança no continente, buscou restabelecer confiança entre as nações da Europa após uma longa era de conflitos. Nesses exemplos, a melhora da eficiência econômica e a promoção do desenvolvimento, da cooperação política regional e do aumento do poder de barganha frente a terceiros foram as principais metas dos acordos regionais³³. Em sua maioria, esses APCs, destacadamente manifestos na forma de ARCs, permaneceram fortemente influenciados e limitados pelas estratégias de segurança das duas grandes potências na primeira fase do conflito Leste-Oeste.

A partir da segunda metade dos anos 1980, foram numerosas as tentativas de formação de ARCs, tanto entre países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, mas também entre países do Norte e do Sul³⁴. Muito além da abertura unilateral dos mercados, o regionalismo aberto procurou encorajar a liberalização entre grupo de países, sem necessariamente de discriminar terceiros, dada a mudança na percepção do papel da abertura para

32 FAWCETT, 2000.

33 WYATT-WALTER, 2000.

34 BHAGWATI, 1993.

o seu desenvolvimento e o desejo político de limitar os custos de liberalização unilateral não discriminatória. A percepção do insucesso das políticas de substituição de importações em muitos países da América Latina e da África de promover o desenvolvimento econômico, em contrapartida ao êxito de políticas de orientação “para fora” do Sudeste Asiático, conduziram a mudanças generalizadas no mundo em desenvolvimento em direção às exportações. De modo geral, a necessidade de ampliar o comércio e atrair investimentos, adicionada às pressões protecionistas das economias desenvolvidas, impulsionaram muitos Estados a negociarem compromissos preferenciais³⁵. Portanto, os ARCs foram usados com maior regularidade para ajudar a consolidação das reformas políticas e econômicas de países periféricos e a sua inserção na economia global³⁶. No centro da economia capitalista, a liberalização comercial foi acompanhada pelo crescimento da competição pelo acesso a mercados entre as principais potências econômicas mundiais, criando estímulos na busca de parceiros regionais, como foi o caso dos Estados Unidos, que não fez parte de nenhum esquema regionalista até os anos 1990.

As consequências da globalização e o período de incertezas aceleraram as mudanças em direção aos ARCs em todas as regiões do mundo. Neste fluxo, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês)³⁷, a União Europeia (UE), em curso com um plano para terminar a configuração do mercado comum, uma união monetária e a integração financeira dos seus Estados-membros, a Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico (Apec, sigla em inglês)³⁸, um fórum para incentivar a cooperação

35 FAWCETT, 2000.

36 RAVENHILL, 2011.

37 *North America Free Trade Agreement*. Assinado em 1994, integrou o México, os Estados Unidos e o Canadá.

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

econômica na mais dinâmica região de comércio do mundo, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul)³⁹, uma união aduaneira que se manteria incompleta, são exemplos importantes da segunda “onda” regionalista, todas elas iniciativas econômico-comerciais⁴⁰.

A partir do final dos anos 1990, o processo foi intensificado: além da escalada de ARCs, proliferaram centenas de APCs e acordos de facilitação de investimentos⁴¹, minilaterais, envolvendo poucos parceiros, ou mesmo bilaterais, congregando apenas dois *players*, e até transregionais, relacionando países ou blocos de diferentes regiões do mundo. Essas categorias caracterizam os “novos padrões” de APCs. Essa pandemia coincidiu com a forte expansão do comércio global e dos investimentos transfronteiriços⁴², com o desenvolvimento de novos agrupamentos regionais, o aprofundamento dos ARC já existentes e a abertura unilateral dos mercados na esteira do neoliberalismo⁴³. A terceira “onda” regionalista ampliou os temas negociados ligados ao comércio, diferenciando-a da primeira geração, que objetivava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas. Ela igualmente incluiu nas negociações assuntos como padrões trabalhistas, meio ambiente e critérios de concorrência⁴⁴, que não constavam na agenda da segunda “onda”, e ainda encaminharam outros como políticas de competição, de circulação de pessoas, assim como acordos de investimentos, considerando-se a ausência de um quadro regulatório internacional nessa última matéria, apesar dos diversos esforços empreendidos⁴⁵.

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

40 MANSFIELD e MILNER, 1999.

41 DIETER, 2008.

42 BHAGWATI, 1993.

43 MESSERLIN, 2013.

44 THORSTENSEN, 2012.

45 WHALLEY, 2008; SINGH e ILGE, 2016.

Nos primeiros anos do século XXI, as manifestações de APCs ficaram ainda mais evidentes, firmando-se como uma tendência internacional. Hoje, são 274 APCs em vigor notificados à OMC e 440 APCs que entraram em funcionamento desde o início do funcionamento do GATT (número acumulado)⁴⁶. O crescimento do número de APCs de livre comércio é exponencial: no período de 1948 a 1994, o GATT recebeu 124 notificações de APCs (relativos ao comércio de mercadorias) e, nos dez primeiros anos de funcionamento da OMC, a partir de 1995, mais de 400 acordos relativos ao comércio preferencial de bens foram informados ao órgão⁴⁷. Eles incluem compromissos não cobertos pelos acordos da OMC ou abrangidos de forma insatisfatória e, por isso, seu *enforcement* legal ampliado, caracterizando acordos OMC-*plus* ou OMC-*extra*⁴⁸.

Quanto aos ABIs, que se caracterizam por cláusulas específicas de proteção, eles têm por fim dar maiores garantias aos investimentos estrangeiros nos países receptores, atualmente são cerca de 3.000 em funcionamento no mundo, assinados, principalmente, a partir dos anos 1990⁴⁹. No presente, esses acordos geralmente são estabelecidos entre dois parceiros e visam à promoção e à proteção recíproca de investimentos realizados em seu território por empresas com sede em qualquer país⁵⁰. Os ABIs são os exemplos mais comuns de Acordos de Investimento Internacionais (AII), juntamente com as áreas de livre comércio (ALC)s que contêm capítulos sobre investimentos.

46 World Trade Organization (WTO). *Regional Trade Agreements Gateway*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Dados contabilizados até 5 de maio de 2017.

47 CRAWFORD e FIORENTINO, 2005.

48 HORN, MAVROIDIS e SAPIR, 2009.

49 *United Nations Conference for Trade and Development* (UNCTAD). Disponível em: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

50 SINGH e ILGE, 2016.

Tanto os ARCs quanto os ABIs regionais devem ser vistos em um contexto atual de mudanças. No regionalismo do século XX, enquanto a produção era essencialmente nacional e vendida na região, de modo que o comércio envolvia competição por mão de obra, capital e tecnologia, no século XXI, os processos produtivos são mais internacionalizados e formam as cadeias globais de valor. Normalmente, elas são ancoradas por grandes empresas transnacionais, localizadas em países onde existe alto nível de tecnologia, e competem entre si por mão de obra remunerada a baixos salários no mercado internacional. Nessas localidades, instalam suas filiais ou terceirizam a produção e a prestação de serviços. Por conseguinte, o regionalismo do século XXI sustenta, em grande medida, essas redes produtivas globais, ampliando o comércio intrafirmas⁵¹. Como as trocas são mais complexas, pois envolvem fluxos de bens, serviços e capital, e ainda pessoas, ideias, regras ambientais, *know-how* e PI, os aspectos relativos à produção compartilhada precisam “amarrar” as disciplinas que facilitam o intercâmbio, ou seja, comércio mais complexo demanda acordos comerciais mais profundos, os *deep* ARCs. Eles são formados, em grande parte, pela pressão dessas grandes empresas transnacionais e se estabelecem entre países desenvolvidos e PEDs, por onde estão espalhadas as cadeias de suprimentos.

Frequentemente, os *deep* RTAs impõem grandes desafios aos PEDs, pois essas economias têm limitações estruturais. Todavia, visto que as relações de poder se modificaram consideravelmente em anos recentes, a ascensão dos fluxos de investimento direto estrangeiro entre países do Sul Global implica que o número de ABIs entre PEDs aumente consideravelmente desde 2004⁵². A despeito do fato de que os *deep* RTAs estejam centrados nos

51 BALDWIN, 2014.

52 SINGH e ILGE, 2016.

grandes atores do comércio internacional⁵³ – particularmente na UE e nos Estados Unidos, os quais usam os ARCs para disseminarem suas próprias abordagens de regulação, servindo como dois fortes *hubs*⁵⁴ –, diversos PEDs, especialmente dos BRICS, cada vez mais são investidores e mercados comerciais voltados para fora⁵⁵.

Atualmente, muitos membros da OMC continuam participando de conversações para afirmar novos compromissos comerciais, prevalecendo o tipo bilateral. Não existe país ou região do mundo que esteja fora da “onda” de negociações de APCs⁵⁶ ou ABIs⁵⁷. Cada vez mais eles estão fazendo dessa espécie a peça central de sua política comercial⁵⁸, por aspirarem configurações de acordos comerciais mais simples e fáceis de barganhar. Por conseguinte, tratados de livre comércio (TLC) e ALCs vêm sendo preteridos a uniões aduaneiras, mercados comuns ou mesmo aos desgastantes acordos da OMC. Esses países percebem que as resoluções na instância multilateral de governança do comércio internacional são bem mais demoradas de serem alcançadas e, muitas vezes, mais onerosas. Dessa forma, as frustrações com relação aos resultados da OMC e a pressa por resultados⁵⁹ gradativamente instigaram e ainda instigam muitos governos a preferirem os APCs regionais, minilaterais ou bilaterais, pressupondo que eles são mais rápidos de negociar e podem ser mais eficientes aos seus desígnios, os quais têm capacidade de suportar a agenda inacabada de corte de tarifas, cooperar com reformas domésticas mais amplas para promover o

53 THORSTENSEN, 2012.

54 BALDWIN, 2014; HORN, MAVROIDIS e SAPIR, 2009.

55 BALDWIN, 2014.

56 DIETER, 2008.

57 SINGH e ILGE, 2016.

58 CRAWFORD; FIORENTINO, 2005.

59 RAVENHILL, 2011; DIETER, 2008.

crescimento econômico e avançar os objetivos de política externa e desenvolvimento dos países que neles apostam⁶⁰.

Além das dificuldades da Rodada Doha face às aparentes facilidades dos APCs, a crença otimista no regionalismo aberto como forma de promover o desenvolvimento nos países periféricos se enfraqueceu, principalmente após as crises financeiras na Ásia e na América Latina no final da década de 1990 e o crescente questionamento do México sobre os efeitos do NAFTA. Os países desenvolvidos, por sua vez, passaram a se preocupar com a estratégia agressiva dos vários mercados emergentes, em especial, da China, que ingressou na OMC em 2001. A UE, em especial, enfrenta uma crise sem precedentes do seu projeto integracionista, alavancada pelos problemas da zona do euro, pela heterogeneidade dos Estados-membros, pela sua falta de competitividade econômica e complexidades do seu arcabouço institucional-decisório. O símbolo de sucesso do regionalismo pós-Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria parece perder fôlego em algumas regiões. Por outro lado, o bilateralismo ascende como um eixo estratégico proeminente das políticas comerciais globais neste início de século e, aparentemente, parece que é uma tendência que veio para ficar.

Enfim, enquanto a liberalização do comércio internacional, durante toda a segunda metade do século XX, aconteceu a partir de um processo contínuo de cortes nas tarifas através do multilateralismo, do regionalismo e do unilateralismo, a liberalização do comércio internacional neste novo século progride a passos bem menos largos e os APCs se desenvolvem em um forte ritmo⁶¹, a partir do regionalismo e, acima de tudo, do bilateralismo,

60 MESSERLIN, 2013.

61 BALDWIN, 2014.

umentando o emaranhado de acordos na esteira do fenômeno *spaghetti bowl*⁶².

4. OBSTÁCULOS NA OMC ESTIMULAM A CRIAÇÃO DE APCs

Os obstáculos ao avanço da Rodada Doha se devem à necessidade de consenso entre um grande número de membros OMC. Quando foi aprovado, em 1947, eram 23 partes contratantes do GATT – entre as quais, o Brasil. Na atualidade, são 164 partes contratantes⁶³, o que implica em diversos interesses, muitas vezes contraditórios. Cada um desses membros tem a sua política comercial, que pode alterar a distribuição de recursos dentro do país, gerando resistências à perda de autonomia que decorreria de acordos comerciais multilaterais. Persiste, dessa forma, em muitos dos membros da OMC, a ideia de que o mercado doméstico é patrimônio dos produtores⁶⁴. Isso explica, de certa forma, a evolução relativamente lenta da regulamentação no comércio internacional.

O Sistema de Comércio Internacional multilateral também vem sendo pressionado pela necessidade de avançar as negociações de novas regulações de atividades relativas ao comércio e que afetam diretamente as atividades dos países desenvolvidos. Além de regras para o comércio de bens e serviços, PI, regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, padrões de qualidade, medidas *antidumping*⁶⁵, existem ainda guerras cambiais, debates sobre e padrões justos de trabalho e de direitos humanos, temas que carregam teor que não é, muitas vezes, tão objetivo tampouco incontestável. Por serem

62 BHAGWATI, 1993.

63 WTO – World Trade Organization. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>. Número computado em maio de 2017.

64 MESQUITA, 2013.

65 DIETER, 2008; THORSTENSEN, 2012.

complexas, as discussões sobre códigos e normas se arrastam na OMC. Por outro lado, o neoprotecionismo recentemente toma novas feições e as regras, que impedem o uso das formas clássicas de protecionismo, aparentemente não conseguem evitar o emprego de renovadas fórmulas com a mesma eficácia. A proliferação das barreiras não tarifárias e seu emprego como modo dissimulado de protecionismo amplia os riscos decorrentes da imposição unilateral de padrões técnicos ao comércio internacional⁶⁶. Sendo assim, o neoprotecionismo constantemente se metamorfoseia e constantemente demanda acordos, que ao mesmo tempo são menos prováveis de serem aprovados.

O *single undertaking*, adotado na Rodada Uruguai, foi agregado ao consenso, que já fazia parte do texto do GATT como elemento primordial do processo decisório do acordo. Enquanto o primeiro afirmava que “nada é concordado até que tudo seja concordado”, o segundo concedia poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, da formação do painel à aprovação do relatório⁶⁷. O *single undertaking* havia sido uma demanda dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai, que queriam um acordo que incluísse todas partes e impedisse que se colocasse em vigência apenas os itens sobre os quais havia consenso⁶⁸. Ao mesmo tempo, eles estavam determinados a assegurar que os Novos Países Industrializados (NPI) da Ásia e demais PEDs tivessem apenas tratamento especial restrito a períodos mais longos de transição para adoção de regras e que as concessões de não reciprocidade fossem temporárias⁶⁹. Decerto, a suposição de que os PEDs teriam também que “pagar conta” na OMC complicou o processo de tomada de decisão e a conclusão de acordos. Certamente, para o progresso

66 PRAZERES, 2002; JACKSON, 1997.

67 MESQUITA, 2013.

68 JAKOBSEN, 2005.

69 WOOLCOCK, 2012.

das negociações depende de revisão do sistema decisório dentro da OMC e o consenso não demonstra ser um método eficiente, mas é eficaz porque os resultados são percebidos como legítimos⁷⁰.

Isto posto, o plurilateralismo vem sendo apresentado como um novo modelo de negociações para a organização. De acordo com os seus defensores, o “entra quem quiser”, que na prática significa que para fechar um acordo não é necessário esperar a aprovação de todos os países, e diminuirá o risco de uma parte da OMC vetar um acordo por questões domésticas, deveria ser o caminho escolhido. Isso se explica porque na nona Rodada Conferência Ministerial em Bali, em 2013, momento em que pesava o fato de nenhum acordo multilateral ter sido assinado desde que a OMC havia entrado em funcionamento, em 1995, e havia grande expectativa para a aprovação de um Acordo de Facilitação de Comércio (TFA, sigla em inglês), a Índia passou a exigir que seus programas de subsídios à agricultura não fossem condicionados para ratificar o pacote proposto⁷¹. Sem dúvida, o plurilateralismo pode facilitar acordos por ser bem menos conservador que o modelo por consenso, mas a sua aceitação dependerá daqueles membros poderosos que não permitirão que qualquer modificação passe se for prejudicial ao seu *status quo* na OMC.

A falta de vontade política, principalmente por parte dos países desenvolvidos, de concluir mais uma etapa do processo de liberalização e o estabelecimento de novas regras do comércio internacional⁷², da mesma forma, é um fato que foi e ainda vem minando os resultados das negociações na OMC. Mesmo que o

70 MESQUITA, 2013.

71 AMARAL e ANDRADE, 2017. O *Treaty Facilitation Agreement* (TFA) acabou sendo aprovado na mesma conferência, pois os Estados Unidos e a Índia conseguiram chegar a um acordo que satisfizes ambas as partes e permitiu que o TFA pudesse ser assinado. Compreende um conjunto de ações e compromissos que, além de proporcionar o aumento da transparência e a redução da burocracia nas operações, incrementará a competitividade dos produtos transacionados multilateralmente.

72 THORSTENSEN, 2012.

Órgão de Solução de Controvérsias possa ser considerado um mecanismo ativo, os Estados Unidos e a UE demonstram que gradativamente têm reduzido as suas expectativas quanto a resultados dos acordos multilaterais de comércio de uma maneira que seja conveniente aos seus interesses. A posição negociadora europeia sobre as regras para a consecução de um acordo mais claro sobre investimentos e dos norte-americanos sobre direitos trabalhistas são exemplos de que essas potências não mantêm o mesmo entusiasmo para negociações na OMC, desde o fiasco da Reunião Ministerial de Seattle, em 1999⁷³, quando não houve concordância mínima para formar uma agenda de temas para o lançamento da Rodada Doha.

Liderança política nas rodadas de negociações passadas, os Estados Unidos exprimiram pouco interesse na liberalização do comércio, principalmente na área agrícola, um dos pontos mais sensíveis da agenda da OMC. Após a crise econômica internacional de 2008-2009, o país enfrentou um sério quadro recessivo e passou a exigir maior esforço dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justificar a conclusão da Rodada Doha. Além disso, a bancada agrícola passou a ficar super-representada com as mudanças nas regras legislativas, fortalecendo ainda mais os tradicionais *lobbies*. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, em 2003, chegou à posição confortável com os resultados alcançados, e perdeu o interesse em avançar nos temas sobre a mesa⁷⁴. As mais recentes reformas conferem ênfase à agricultura sustentável. Ultimamente, o bloco europeu ainda tenta se recuperar da crise econômica e passa por um momento político delicado que coloca em xeque seu futuro. Em ambos os casos, o comércio exterior foi fortemente

73 WINHAM, 2011.

74 THORSTENSEN, 2012.

afetado pela instabilidade e pelo aumento da volatilidade de preços na economia internacional.

Outro ponto importante que debilita a OMC como uma instância de governança remete à fragilidade germinal do GATT. As exceções às regras e a flexibilidade do acordo, considerando-se a possibilidade de interpretação dos seus artigos, desde que ele foi aprovado, erodiram seu princípio fundamental de não discriminação. As duas ressalvas ao Artigo I, o Artigo XXIV⁷⁵, que autorizava os APCs (áreas de livre comércio e uniões aduaneiras), e a Cláusula de Habilitação, de 1979, que permitia celebrar acordos regionais ou gerais entre PEDs com a finalidade de reduzir ou eliminar mutuamente as travas a seu comércio recíproco, abriram espaço, de imediato, para a discriminação de bens⁷⁶. Mais adiante, o Artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês)⁷⁷, aprovado na Rodada Uruguai, juntou-se aos demais por conter cláusulas de escape ao princípio de não discriminação do regime multilateral de comércio⁷⁸. Desse modo, historicamente essas aplicações reduziram a eficiência do GATT. Mesmo com maior grau de institucionalização, a OMC não conseguiu reverter o quadro de exceções e interpretações.

75 "Estabelece as situações de exceção da aplicação do princípio consagrado no Artigo I do Acordo sobre o Tratamento da NMF, levando em conta a conveniência de aumentar a liberdade do comércio, desenvolvendo, mediante acordos livremente concertados, uma integração maior das economias dos países que participam desses acordos".

76 Além do exposto, os artigos que autorizavam a proteção de mercado por parte de países com desequilíbrios de seu balanço de pagamentos, ou quando houvesse necessidade de defender os "interesses essenciais de segurança" em tempos de guerra ou em ocasiões emergenciais, para não deixar de mencionar o artigo que desobrigava os países a admitir importações de bens que porventura eram consideradas lesivas à moral ou à saúde da população (como entorpecentes, por exemplo), também abriam brechas legais para o protecionismo.

77 Artigo V do *General Agreement of Trade of Services* (GATS): "o acordo não impedirá nenhum de seus Membros de ser parte ou de celebrar um acordo que liberalize o comércio de serviços entre as partes do mesmo, à condição que tal acordo".

78 OLIVEIRA, 2013.

Mais recentemente, os compromissos da OMC também têm ficado prejudicados pelo mesmo motivo. Além das interpretações convenientes, normalmente por parte dos *players* mais poderosos, neste século a multiplicação de APCs confirma que as exceções estão se tornando regra⁷⁹, dado que o aprofundamento e a disseminação dos esquemas regionalistas, minilateralistas e bilateralistas de comércio, cujos arranjos são geograficamente restritos, ofendem cotidianamente o Artigo I do GATT/OMC.

Neste contexto, é nítido que existe falta de transparência com relação à regulamentação dos APCs. As disciplinas relativas ao Artigo XXIV do GATT nunca foram adequadamente impostas, por serem bastante vagas e incipientemente fiscalizadas. Reconhecendo a necessidade de aumentar a transparência e o entendimento do impacto dos APCs nos interesses sobre as partes contratantes da OMC, foi acordado, em 2006, a implementação um mecanismo provisório para qual os membros deveriam notificar os APCs realizados e em negociação para a OMC, que seria debatidos pelos maiores membros⁸⁰. Na verdade, ele foi uma tentativa do Comitê de Acordos Regionais, criado em 1996, com mandato para analisar a compatibilidade dos acordos regionais com as regras da OMC, o qual se esvaneceu com a decisão do Conselho Geral de não mais concentrar esforços para avaliar a conformidade dos acordos, e partir para um exercício de mera transparência, instaurando apenas como um mecanismo de notificações⁸¹.

Na décima Conferência Ministerial da OMC, realizada em Nairóbi, em 2015, os membros da OMC concordaram em trabalhar para transformar o mecanismo provisório em permanente, sem prejuízo de questões relacionadas com os requisitos de notificação.

79 DIETER, 2008.

80 DIETER, 2008.

81 THORSTENSEN, 2012.

Atualmente, o Comitê de Acordos Comerciais Regionais discute as implicações sistêmicas dos APCs. As consultas para esclarecer e aperfeiçoar as disciplinas da OMC sobre os APCs estão sob o trabalho do Grupo de Negociação sobre Regras, que responde ao Comitê de Negociações Comerciais⁸². Parece, no entanto, que a trajetória a ser percorrida é de longo prazo, dada a resistência por parte de vários países em se comprometer com práticas mais transparentes. Por exemplo, nas conversas sobre as questões de Singapura na quinta Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, que se referiam à transparência em temas como compras governamentais, facilitação de comércio, investimentos ligados ao comércio e políticas de competição, muitos PEDs se opuseram a uma gama de “melhores práticas”⁸³. No atual momento do fortalecimento do nacionalismo e da contestação do processo de globalização por muitos países, o desenvolvimento de uma série de regras obrigatórias lúcidas sobre APCs tem encontrado mais dificuldade de serem acordadas, quiçá aplicadas.

A demora em concluir as negociações da Rodada Doha tem efeitos negativos para a imagem dos governos democraticamente eleitos, que tendem a operar em ciclos políticos mais curtos que a Rodada Doha, os quais normalmente variam de três a cinco anos. Os APCs, diferentemente do que ocorre nos acordos da OMC, podem ser moldados para se ajustarem a essas delimitações temporais. Dessa maneira, APCs geralmente ganham maior cobertura da mídia do que os acordos da OMC, o que é chamado “efeito CNN”⁸⁴. Em outras palavras, os APCs permitem que os governos ganhem notoriedade, especialmente quando selam acordos com uma grande potência. Indiretamente, o “efeito CNN” encoraja os

82 WTO, s.d.

83 DIETER, 2008.

84 DIETER, 2008.

representantes máximos de países nas negociações bilaterais, pois passam a imagem de que provêm ganhos recíprocos imediatos para uma determinada economia. Por fim, os APCs transparecem reciprocidade, sendo um instrumento político útil e facilmente promovido diante de eleitores domésticos se comparados à “misteriosa” teoria econômica sobre os benefícios da liberalização do comércio uni e multilateral⁸⁵.

Um item de extrema importância e que precisa ser mencionado quando se pensa os obstáculos da OMC é a indiscutível a maior resistência por parte dos PEDs às decisões do *Quad* – formado por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá – da OMC e o aumento do seu poder de barganha nas últimas décadas. Muitos deles, como a Rússia, só ingressaram recentemente na organização, embora formem anteriormente resistências vitais para dificultar o avanço das negociações. Esses países se mostram firmes em não aceitar a inclusão de novos temas à agenda da OMC ou em se contentar com concessões não recíprocas temporárias, que, na verdade, não compensam décadas de desequilíbrios. Na Conferência Ministerial em Cancún, em 2003, alguns PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras: uma na área agrícola, e formaram o G20⁸⁶, 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 ao comércio; na frente de acesso a mercados, formaram o *Non-Agricultural Products Market Access* (NAMA)-11, coordenado pela África do Sul, interessados em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os países desenvolvidos abrissem seus mercados a bens agrícolas⁸⁷. A partir de então⁸⁸, o G20 passou a se articular com

85 DIETER, 2008.

86 O núcleo duro do G20 é composto por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul.

87 THORSTENSEN, 2012.

88 JAKOBSEN, 2005.

outras coalizações, como Grupo Africano, o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (ACP), o Grupo de Países Menos Desenvolvidos, o G33⁸⁹ e o G90⁹⁰.

Naquele momento ficou claro que os PEDs questionavam o tradicional sistema de governança global e se articulavam para pressionar os *players* mais poderosos em prol dos seus interesses, que possibilitasse negociações mais justas e equilibradas, até porque muitos deles tinham um lugar de maior destaque no Sistema Internacional multipolar. Por esse motivo, com o desenrolar da Rodada Doha, principalmente Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações⁹¹ determinando a sua influência sobre a nova regulação do comércio internacional⁹². Dali em diante, as diferenças entre países desenvolvidos e PEDs organizados e em situação econômica e politicamente mais fortes foram motivos para que a Rodada Doha chegasse a ser paralisada em diversos momentos, culminando com o seu colapso na Reunião Ministerial de Genebra, em 2008, em particular em razão de divergências sobre o mecanismo de salvaguardas agrícolas destinadas a proteger agricultores dos PEDs. Na ocasião, o Governo norte-americano afirmou que o maior entrave para a conclusão da Rodada Doha estava no papel “intransigente” desempenhado pelos PEDs de médio porte e suas coalizações⁹³. Nos dois anos seguintes, em conjunto com outros países, os Estados Unidos exigiram que Brasil, China e Índia teriam que fazer concessões adicionais de diminuição de tarifas para bens industrializados e liberalização de serviços.

89 O G33 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 (cf. JAKOBSEN, 2005).

90 O G90 surgiu em Cancún, reunindo os países opositores às negociações dos Temas de Singapura.

91 THORSTENSEN, 2012.

92 OLIVEIRA, 2013.

93 THORSTENSEN, 2012.

Retomadas as negociações em Bali, em 2013, a Reunião Ministerial representou “um sopro nas velas das negociações da OMC”⁹⁴, segundo o próprio diretor-geral da OMC, Roberto Azevêdo. A Declaração Ministerial pareceu estabelecer condições para retomada das negociações ao provar que a OMC estava viva como foro e que um resultado, ainda que modesto, poderia contar com o endosso de seus membros. O período pós-Bali está mostrando, contudo, que a mobilização foi efêmera e que a conclusão da Rodada de Doha, que requer a negociação de um difícil equilíbrio entre agricultura e NAMA, segue incerta. Azevêdo ainda considerou que havia sido positivo o desbloqueio, em novembro de 2012, do acordo de facilitação de comércio, que integra o pacote emperrado pelo impasse quanto ao programa de subsídios agrícolas da Índia. De qualquer maneira, o diretor-geral da OMC continuou tendo que provar que a OMC tinha condições plenas de superar o descrédito do multilateralismo no comércio internacional.

5. CONCLUSÃO

O discurso dos últimos três governos brasileiros se pautou no fortalecimento do multilateralismo na OMC como forma de promoção dos interesses comerciais do país. Embora seja inegável que o Brasil tenha tido, e ainda tem, papel político destacado entre os PEDs no que se refere ao questionamento do *status quo* do Sistema de governança global do comércio multilateral, mais especificamente em função de sua atuação diplomática no G20, de fato, não parece ser hora para continuar apostando primordialmente na organização como frente de negociação. Por mais que o multilateralismo seja um valor caro às políticas externa e comercial do país e a OMC não deva ser vista como

94 Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/tres-paises-ratificaram-acordo-de-facilitacao-comercial-de-bali-diz>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

uma organização anacrônica, mas aquela que idealmente poderia liberalizar o comércio internacional e a única a congregar a maioria das nações do mundo, sua credibilidade e relevância dependem, nesta segunda década do século XXI, dos ajustes periódicos em suas normas e do sucesso de suas iniciativas de “multilateralizar” os APCs, isto é, harmonizar as regras de origem preferencial para reduzir os seus efeitos negativos⁹⁵. Claro está que as redes de APCs e ABIs aumentam as práticas discriminatórias, o desvio de comércio e de investimentos, as disputas sobre a forma de aplicação das regulações por causa da sobreposição delas, a falta da transparência e a retaliação a partir de outras políticas protecionistas⁹⁶. Por todos esses motivos, que não estão na direção do liberalismo e não estarão no cenário atual, o Brasil, mais do que nunca, deve saber se colocar em acordos preferenciais que tragam vantagens ao país, seja no âmbito do regionalismo ou do bilateralismo.

Diante dos desafios e das oportunidades de negociações de comércio e investimento internacional, ficar de fora da atual “onda” de APCs e ABIs seria se abster da tendência internacional, visto que muitos deles são OMC-*extra* e OMC-*plus*. O país, apesar das vicissitudes que enfrenta há alguns anos em sua economia, é um importante *player* no comércio internacional e tem competitividade em inúmeras áreas. Portanto, ele conta com condições de buscar seus interesses em outros níveis de negociação e de ampliar a sua participação nos fluxos de comércio internacional, que hoje está por volta de 1%, valor extremamente baixo dado o tamanho e a importância da economia brasileira.

A inserção do país no comércio global, abrindo mercados com equilíbrio e busca da competitividade sistêmica de setores estratégicos, certamente trará retornos importantes que auxiliarão

95 DIETER, 2008; BALDWIN, 2014.

96 CRAWFORD e FIORENTINO, 2005; DIETER, 2008.

a retomada do crescimento econômico. Posto que os investimentos brasileiros no exterior também cresceram desde os anos 2000, o Brasil deve continuar lutando por um acordo global de facilitação de investimentos, sem ficar em uma posição coadjuvante na determinação dessas normas. No que se refere aos ABIs, é preciso realizar acordos que equilibrem direitos e interesses de investidores estrangeiros e nacional, como no passado tem sido feito com as propostas do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI).

Mesmo que as grandes economias do mundo queiram continuar “moldando” os acordos econômicos preferenciais segundo suas conveniências, é fato que as relações internacionais mudaram. Em função disso, é hora do Brasil país olhar para as oportunidades com pragmatismo e coragem, como alavanca para o seu crescimento e o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R.; ANDRADE, M. Facilitação do comércio na OMC e as incoerências de Trump no comércio multilateral. *Pontes*, v. 3, n. 13, 2017. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/facilita%C3%A7%C3%A3o-do-com%C3%A9rcio-na-omc-e-as-incoer%C3%Aancias-de-trump-no-com%C3%A9rcio>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BALDWIN, R.; THORNTON, P. *Multilateralising Regionalism*. Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism. London: Centre for Economic Policy Research, 2008.

BALDWIN, R. Multilateralising 21st Century Regionalism. In: *Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World*. OECD, Paris, February, 2014. Disponível em: <<https://>

www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BHAGWATI, J. Regionalism and Multilateralism: an Overview. In: DE MELO, J.; PANAGARIYA, A. *New Dimensions in Regional Integration*. Center for Economic Policy Research. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 22-51. Disponível em: <http://ctr.c.sice.oas.org/trc/Articles/Regionalism/dm_ch2.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

BRAUCH, M. D. Brazil's Cooperation and Investment Facilitation Agreements with Mozambique, Angola, and Mexico: A Comparative Overview. In: SINGH, K.; ILGE, B. (Orgs.). *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*. Both Ends/MADHYAM/Somo. New Delhi, 2016, p. 141-154. Disponível em: <<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/03/Rethinking-bilateral-investment-treaties.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

CRAWFORD, J-A.; FIORENTINO, R. V. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. In: *WTO Publications Discussion Papers*, n. 8, Geneve, 2005. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

DEBLOCK, C.; HAMER, B. Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre. In: *Interventions Economiques*, n. 26, 1994, p. 9-42. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2016.

DIETER, H. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? In: *GARNET Working Paper*, n. 54/08, University of Warwick, 2008. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=GARNET+Working+Paper+No:+54/08>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

DIETER, H.; HIGGOTT, R. Linking Trade and Security in Asia: Has Washington's Policy Worked? *Aussenwirtschaft: Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*, v. 62, June 2007, p. 151-174.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, L. HURRELL, A. (Orgs.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. 4^a ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, p. 9-36.

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

HORN, H.; MAVROIDIS, P.; SAPIR, A. Beyond the WTO: an anatomy of EU and US preferential trade agreements. *Bruegel Blueprint Series*, n. 7, Brussels, 2009. Disponível em: <http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan-jun. 1995, p. 23-59.

JACKSON, J. H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. 2^a ed. Cambridge: The MIT Press, 1997.

JAKOBSEN, K. *Comércio Internacional e Desenvolvimento. Do GATT à OMC: discurso e prática*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/comercio_internacional_e_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

KEOHANE, R. O. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, v. 45, 1990, p. 731-764.

LONG, J. B.; EICHENGREEN, B. The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. CONFERENCE ON POST-WORLD WAR II EUROPEAN RECONSTRUCTION, Hamburg. *Papers...* Hamburg, 5-7 Sept. 1991. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.1592&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The New Wave of Regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999, p. 589-627.

MESQUITA, P. E. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1081-Organizacao_Mundial_do_Comercio.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MESSERLIN, P. The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements. In: KLEIMANN, D. (Org.) *EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013, p. 25-42. Disponível em: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/Messerlin_-PTA.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2016.

O'BRIAN, R.; WILLIAMS, M. *Global Political Economy – Evolution and Dynamics*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

OLIVEIRA, I. T. Acordos Preferenciais e a Regulação do Comércio Global no século XXI. In: OLIVEIRA, I. T.; BADIN, M.R.S. (Orgs.) *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia*. Brasília: IPEA, 2013, p. 19-40. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tendencias_regulatorias1.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PRAZERES, T. L. *Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na OMC*. Ed. Aduaneiras, 2002, p. 65-139. Disponível

em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/38654/mod_resource/content/3/comCrcio_internacional_e_protecionismo_-_capitulo_2_1_.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

RAVENHILL, J. Regional Trade Agreements. In: RAVENHILL, J. (Org.) *Global Political Economy*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 173-211.

SATO, E. *Mudanças estruturais no sistema internacional: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC*. DECEP/IFCH UFRGS, 2011. Disponível em: <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20OIC%20PARA%20OMC%202001.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SCHIFF, M. W.; WINTERS, L. A. *Regional integration and development*. World Bank, Washington, 2003, p. 1-29. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186324101142/12RegionalIntegrationFull.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SINGH, K.; ILGE, B. Introduction. In: SINGH, K.; ILGE, B. (Orgs.). *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*. Both Ends/MADHYAM/Somo. New Delhi, 2016, p. 1-16. Disponível em: <<https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2016/03/Rethinking-bilateral-investment-treaties.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

STEPHENSON, S.; RAGOSSIS, A.; SOTELO, J. Implications of the Trade in Services Agreement (TiSA) for developing countries. In: *Discussion Paper*, v. 10. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn, 2016. Disponível em: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_10.2016.pdf>. Acesso em: 25 maio 2017.

THORSTENSEN, V. Impactos da Crise Econômica e Financeira na Regulação do Comércio Internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://>>

repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4456/1/BEPI_n12_impacto.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

WHALLEY, J. Recent Regional Agreements: Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are They Headed? *The World Economy*, v. 31, n. 4, 2008, p. 517-532.

WINHAM, G. R. The Evolution of Global Trade System. In: RAVENHILL, J. *Global Political Economy*. 3^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 137-172.

WOOLCOCK, S. The Evolution of the International Trading System. In: HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. (Orgs.) *The Ashgate Research Companion for International Trade Policy*. London: Ashgate, 2012.

WYATT-WALTER, A. Regionalism, Globalization, and World Economic Order. In: FAWCETT, L.; HURRELL, A. (Orgs.). *Regionalism in World Politics: Organization and International Order*. 4^a ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000, p. 74-121.