



Marielle Alvachian Andrade

AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A PERSPECTIVA BRASILEIRA

Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Internacional
Público e Europeu apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Coimbra/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Marielle Alvachian Andrade

**AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A
PERSPECTIVA BRASILEIRA**

The Global Value Chains in international trade and the brazilian perspective

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de
Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na
Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas /
Menção em Direito Internacional Público e Europeu
Orientador Professor Doutor Luís Pedro Chaves
Rorigues da Cunha

Coimbra, 208

RESUMO

A parte inicial do trabalho tem por objetivo a análise do antigo modo de troca de bens e sua evolução durante o tempo até a chegada de novos conceitos ao comércio internacional. É através da terceira fase do regionalismo e das cadeias produtivas globais que o novo padrão do comércio internacional começa se desenvolver. Essa mudança gera consequências significativas para as entidades multilaterais, com ênfase na Organização Mundial do Comércio. No que lhe concerne, a OMC como líder do comércio global começa a perder sua força por não acompanhar os novos paradigmas comerciais, por isso há no decorrer do trabalho uma discussão sobre a compatibilidade das cadeias produtivas e a organização multilateral. Alguns doutrinadores acreditam que houve uma mudança na governança comercial, deixando a OMC de ser a principal instituição quando o assunto é referente às trocas internacionais. Portanto, faz-se necessário debater como a OMC poderá emergir diante do descompasso entre seu escopo de normas, que representam o comércio do século XX, e as novas formas de relações comerciais do século XXI, quando de forma mais singular será demonstrado como o Brasil se comporta diante das mudanças no cenário internacional, mas também o comportamento do país para poder se inserir nas cadeias produtivas globais, através do Mercosul ou de outros acordos mega regionais. Sendo necessária também uma análise da política econômica brasileira através de dados para que se consiga potencializar os benefícios advindos das cadeias produtivas, de forma a evitar alguns aspectos negativos que podem surgir, demonstrando as profundas mudanças que devem ser realizadas para se alcançar um upgrade nas cadeias de valor.

Palavras-chave: cadeia global de valor; comércio internacional; Organização Mundial do comércio; regionalismo

ABSTRACT

The initial part of the study aims to analyze the old mode of goods exchange and its evolution over time until the arrival of new concepts in international trade. It is through the third phase of regionalism and global production chains that the new pattern of international trade begins to develop. This change has significant consequences for multilateral entities, with emphasis on the World Trade Organization. As far as it is concerned, the WTO as a leader in global trade is beginning to lose its strength by not following the new trade paradigms, so there is a discussion on the compatibility of productive chains and multilateral organization. Some scholars believe that there has been a change in trade governance, which the WTO is no longer the main institution when it comes to international trade. Therefore, it's necessary to debate how the WTO could emerge from the gap between its scope of norms, which represent twentieth-century trade, and the new forms of trade relations of the twenty-first century. In a more singular way, it will be demonstrated how Brazil behaves in the face of changes in the international scenario, but also the country's behavior in order to be able to enter the global productive chains through Mercosur or other mega regional agreements. It is also necessary an analysis of the Brazilian economic policy through data so that the benefits arising from the productive chains can be potentiated, in order to avoid some negative aspects that may arise, demonstrating the profound changes that must be made to achieve an upgrade in the chains of value.

Key-words: Global Value Chains, World Trade Organization; internacional trade; regionalism

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Curva sorridente.....	18
Figura 2 – A cadeia de valor dentro de uma empresa	29
Figura 3 – Cadeia Global de Valor.....	31
Figura 4 – Valor agregado nas cadeias de valor de bens	33
Figura 5 – The following table shows all RTAs in force, sorted by Notification.....	41
Figura 6 – Valor adicionado por outros países no total das exportações.....	76
Figura 7 – Tarifa aduaneira média de bens de capital e bens intermediários	80
Figura 8 – Principais dificuldades para aumentar a exportação ou começar a exportar	82
Figura 9 – Perfil Comercial dos Países integrantes do Mercosul.....	85
Figura 10 – Facilidade das operações entre os membros do Mercosul.....	86
Figura 11 – Posição dos países do Mercosul no LPI	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	Acordo de Facilitação de Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AP	Acordo Plurilateral
APC	Acordos Preferenciais de Comércio
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARC	Acordos Regionais de Comércio
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CGV	Cadeias Globais de Valor
CNMF	Cláusula da Nação mais Favorecida
CS	Conselho de Segurança
DIC	Divisão de Inteligência Comercial
DOC	Divisão de Operações de Promoção Comercial
DPG	Divisão de Programas de Promoção Comercial
DPR	Departamento de Promoção Comercial e Investimento
EU	European Union
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IED	Investimento Estrangeiros Diretos
LPI	Logistic Performance index
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
POP	Protocolo de Ouro Preto
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TISA	Trade in Services Agreement
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization
ZLC	Zona de Livre Comércio

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	8
2	OS NOVOS CONCEITOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL . .	10
2.1	Uma breve evolução histórica.....	10
2.2	Globalização e complexidade do comércio atual.....	13
2.3	O ressurgimento de novos conceitos	16
2.3.1	As cadeias globais de valor	16
2.3.2	O regionalismo	20
3	AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	28
3.1	O conceito das CGV	28
3.2	A fragmentação da produção e suas conseqüências.....	35
3.3	A problemática harmonização das normas.....	38
3.4	O novo regionalismo.....	40
4	O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO.....	46
4.1	A evolução do sistema multilaterais e as CGV	46
4.2	O futuro da Organização Mundial do Comércio nos desafios contemporâneos	55
5	A POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL	66
5.1	Um breve histórico	66
5.2	A inserção brasileira no comércio exterior através das CGV	75
6	NOTA CONCLUSIVA	88
	BIBLIOGRAFIA.....	92

1 INTRODUÇÃO

É fato que o mundo atual alterou sobremaneira os moldes do comércio internacional, e um dos motivos que contribuiu para essa alteração é o que foi denominado por Jeremy Rifkin como a Terceira Revolução Industrial.

A principal característica dessa nova revolução é a aproximação entre os países, mesmo que muito distantes geograficamente, através de inovações tecnológicas. Pode-se destacar três importantes pontos que ocasionaram uma reorganização no cenário internacional: transporte, comunicação e energia. Esses três fatores contribuíram para tornar o comércio mais lucrativo, ampliando a possibilidade de acordos que antes seriam inviáveis por não serem tão vantajosos. A junção desses três pontos ocasionou um crescimento próspero no século XXI e tornou o cenário internacional mais descentralizado, cooperativo e partilhado.

Outro processo que contribuiu para a alteração do cenário econômico internacional é o fenômeno da globalização. Esse processo alargou as relações econômicas, sociais e políticas pelo mundo, deixando de seguir uma lógica territorial predominantemente restrita. Consequentemente, houve um aumento significativo nas trocas comerciais, principalmente de partes e componentes, o que difere do tradicional comércio de produtos finais.

Ao analisar esse novo fluxo comercial é constatado uma fragmentação e dispersão do processo produtivo por diferentes países e como principal figura dessa internacionalização estão as empresas multinacionais. Essa nova realidade produtiva - pautada na fragmentação - foi denominada de Cadeias Globais de Valor - CGV. Surge, portanto, um novo conceito devido à internacionalização da produção, bem como uma esfera bastante complexa na relação entre os países, empresas transnacionais e a Organização Mundial do Comércio. Por isso, muitos países enfrentam hoje transformações bruscas não só na área de políticas comerciais, mas também de investimento e produção. Nesse diapasão, segue a Organização Mundial do Comércio - OMC -, que apesar de passar por problemas institucionais, tenta adequar sua política a nova realidade comercial, implementando distintas linhas de ação no sistema multilateral.

No intuito de favorecer as CGV para aumentar o fluxo comercial, muitos países estão coordenando suas políticas comerciais para aumento de uma competitividade internacional. Nesse viés, os acordos preferenciais se tornam extremamente vantajosos, pois, apresentam uma harmonização das normas para um melhor desempenho das cadeias. Um exemplo de acordo regional profundo é o *Trans-Pacific Partnership* - TPP-, o qual envolve a redução de barreiras comerciais tarifárias e não-tarifárias, além de regular diversos assuntos ligados ao comércio. É destaque as regras implantadas para uma coerência entres os países membros para garantir uma rápida e segura forma de exportar seus produtos, investimento e informações,

garantindo o correto e fácil funcionamento das Cadeias Globais.

Há, portanto, uma expansão dos acordos preferenciais de comércio, em detrimento do liberalismo multilateral. Logo, é importante analisar a necessidade de uma política mais ativa da OMC no que concerne as CGV, para que as negociações no âmbito multilateral signifiquem a política comercial prioritária de todos os países.

Assim, será discutida no decorrer da pesquisa a importância da OMC para a liberalização multilateral e a necessidade de normas comerciais globais para dar continuidade a abertura de mercado de forma igualitária, e principalmente, no tocante às CGV e aos acordos preferenciais, por se tratarem de formas de liberalização mais restrita e discriminada.

Nesse contexto de mudança, também será analisada a postura brasileira na nova realidade global, será aplicado, portanto, um método indutivo, sendo objeto de análise, notadamente, os principais órgãos responsáveis pela política externa brasileira para depois compreender-se as ações do Governo brasileiro no que concerne o comércio internacional. Em seguida, o Mercosul irá ser discutido como uma possibilidade de integração econômica da América do Sul e a possibilidade de usar esse acordo como uma possível inserção das CGV na região latina.

2 OS NOVOS CONCEITOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

2.1 Uma breve evolução histórica

Sob uma perspectiva política, o pós-Segunda Grande Guerra é importantíssimo para a atual economia mundial, pois houve um esforço deliberado por uma ordem capaz de garantir a estabilidade e o crescimento. Fatores como as duas grandes guerras mundiais, a forte tensão na esfera política-internacional do período, a crise de 1930 e o aumento da inflação geraram relações internacionais instáveis. Já o ambiente encontrado anteriormente à Primeira Guerra Mundial foi caracterizada por um relativo crescimento entre as economias que hoje são classificadas como desenvolvidas, diferentemente do que ocorreu durante o período entre guerras, em que houve redução do comércio e os fluxos de capitais.

O ambiente pós-Segunda Guerra marca um tempo em que se buscou a recuperação econômica e o comércio mundial foi visto como um importante instrumento para estimular o desenvolvimento. Nesse contexto aconteceu a Conferência de *Bretton Woods*, com a criação de um novo sistema monetário internacional integrado pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Além da recuperação econômica, esse período também é marcado por um crescimento produtivo das indústrias de bens de capital com a incorporação de um relativo progresso tecnológico e do forte consumo de bens de capital.

O aumento nas transações econômicas levaram os países a assinarem no ano de 1947, em Genebra, o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio - GATT -, responsável por regular o comércio internacional através de negociações. Assim, o Acordo conseguiu um relativo sucesso na eliminação de práticas de concorrência desleal e arbitragem de contenciosos. Frisa-se que muitas reduções alfandegárias foram no âmbito das trocas de bens industriais e por isso muitos países em desenvolvimento questionavam o GATT, sendo o principal produto desses países itens agrícolas, que não estavam na pauta de negociação.

A dificuldade das economias em desenvolvimento no comércio internacional desencadeou em 1964 a *United Nations Conference Trade and Development* - UNCTAD, tornando-se um instrumento para os países em desenvolvimento pleitearem por uma maior participação nas negociações comerciais.

Desta forma, os países hoje qualificados como desenvolvidos alcançaram o desenvolvimento através de um processo de industrialização bastante antigo, impulsionados pelas negociações do GATT e pelo ambiente favorável do pós-guerra. Já os países em desenvolvimento experimentaram uma industrialização tardia, que muitas vezes não foi o suficiente para uma estruturação industrial qualificada e diversificada, por isso, ainda hoje, são responsáveis

por exportar produtos primários, em especial os commodities, no caso do Brasil, por exemplo, o principal produto da pauta exportadora é a soja.

Essa diferença fez surgir uma divisão entre Sul e Norte, tornando-se comum o emprego desses termos para descrever os países desenvolvidos - Norte - e os países em desenvolvimento - Sul.

Em aspecto econômico inquestionável, somente no decorrer dos séculos o arcabouço do comércio foi sendo modificado, a princípio com o advento da Primeira Revolução Industrial que começou pelo Reino Unido, baseada principalmente na descoberta do motor a vapor que provocou profundas transformações na agricultura, na produção e no transporte de bens e mercadorias, o que ocasionou mais ganho de lucro em produção de larga escala.

Consequentemente, países da Europa e os Estados Unidos começaram a investir em novas tecnologias para alavancar uma cadeia de produção independente e lucrativa.

Foi possível observar uma rápida industrialização dos países do Norte com uma enorme vantagem custo-benefício na produção de bens em relação aos países do Sul. Assim, grande parte das indústrias estavam localizadas na região norte dos hemisférios, quando por consequência o Sul deixou de incentivar sua própria produção, fazendo ausente investimento na área de inovação.

Conforme pensamento de Richard Baldwin, um novo paradoxo surgiu diante do cenário econômico: o comércio mais livre levou a produção a se agrupar localmente em fábricas e distritos industriais, segregando os países industrializados e não-industrializados¹, uma vez que, agregar todas as etapas em uma única fábrica reduzia os riscos e custos envolvidos.

A Segunda Revolução Industrial, no que lhe concerne, emerge na metade do século XIX pela força do petróleo e uma tímida inovação tecnológica, dando destaque aos países que hoje se classificam como desenvolvidos. A rápida industrialização e a diminuição dos custos de produção, bem como dos gastos para exportação, devido a uma maior eficiência dos transportes, aumentou de maneira significativa o comércio internacional.

Anteriormente os altos custos de transporte e a difícil coordenação entre os estágios de produção, tornaram a proximidade entre mercados um fator essencial para o estabelecimento das indústrias, e nesse contexto, a Segunda Revolução Industrial tornou mais fácil a coordenação entre os setores de tecnologia, mão-de-obra, treinamento, investimento e informação, através das novidades nas áreas de telecomunicação e transportes.

Assim, começou a ser viável a dispersão de alguns estágios de produção, que antes eram realizados de forma agrupada devido à vantagem da proximidade geográfica. É pos-

¹ BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter and where are they going. In: ELMS, D.; LOW, P. (Ed.). *Global Value Chains in a Changing World*. Genebra: Fung Foudation, Temasek Foudatin and World Trade Organization, 2013. p. 13 – 60. p.16

sível verificar aqui um movimento tímido e regional de dispersão, que futuramente iria ser denominado de Cadeias Globais de Valor - CGV.

Na década de 1990, através do setor de telecomunicações, houve uma mudança significativa na paisagem econômico-social. A revolução das tecnologias de informação e comunicação - TIC -, favoreciam a produtividade, racionalizavam as práticas e aumentavam as ofertas de emprego, porém, todo esse potencial não foi aproveitado por estar conectado diretamente a um regime energético e a uma infraestrutura comercial centralizada². Portanto, o setor de informação e internet não foram suficientes para uma nova revolução industrial, devido a uma infraestrutura de conexão energética/comunicação defasada³.

Acontece também nos anos 80/90 de ocorrer uma industrialização dos países em desenvolvimento, principalmente para o leste asiático, com um resultado no crescimento da exportação de manufaturados e nos investimentos externos, enquanto nos países desenvolvidos houve um processo denominado de desindustrialização.

Atualmente, conforme pensamento de Jeremy Rifkin, o mundo está a viver o fim da Segunda Revolução Industrial e da Era do Petróleo e o que está por vir é o que foi denominado Terceira Revolução Industrial, movida pela grande evolução tecnológica no núcleo comunicação/energia.

Uma das consequências dessa nova Era Tecnológica é o barateamento dos transportes, aumentando o lucro e possibilitando uma gama maior de parcerias comerciais, bem como uma maior fragmentação e dispersão das etapas produtivas. Basta analisar as trocas comerciais do século XX, que consistiam substancialmente em troca de bens finais e na concentração de ideias e mão-de-obra dentro das fábricas, em contrapartida, com as trocas atuais, que têm predominância de bens intermediários, insumos e componentes. Por isso, o cenário do século atual converge para uma complexidade muito maior, um entrelaçado de: i) troca de bens; ii) investimento em instalações de produção, treinamento, tecnologia e relações comerciais de longo prazo; iii) o uso de serviços de infraestrutura para coordenar a produção dispersa, principalmente os serviços de telecomunicação e internet e; iv) maior transferência de tecnologia na área de propriedade intelectual e de forma mais tácita, conhecimento no âmbito administrativo e marketing⁴.

Nesse contexto, o sistema de informação contribuiu para que se transpassasse a fronteira de forma rápida e barata, possibilitando uma fragmentação e dispersão de todo processo

² RIFKIN, J. *A terceira revolução industrial: como a nova era da informação mudou a energia, a economia e o mundo*. 1. ed. Lisboa: Bertrand, 2014. p.43

³ RIFKIN, J. *A terceira revolução industrial: como a nova era da informação mudou a energia, a economia e o mundo*. 1. ed. Lisboa: Bertrand, 2014. p.42

⁴ BALDWIN, R. 21th century regionalism: Filling the gap between 21th century trade and 20th century rules. *Economic Research and Statistics Division*, World Trade Organization, Genebra, abril 2011. p.5

de produção. Por esse motivo o fenômeno das Cadeias de Valor passou a alcançar o mundo de forma global, tornando-se mais evidente no decorrer do século XXI, a internacionalização das cadeias que fez emergir o que foi denominado por Baldwin de «*trade-investment-services-IP nexus*».

Um efeito desse novo nexos comercial é a necessidade de normas mais complexas e desburocratização, diante do grande fluxo de bens, pessoas e tecnologia entre os países. Assim, para diminuir a burocracia e fomentar normas regulamentatórias necessárias ao desenvolvimento de parcerias comerciais muitos países optam por acordos bilaterais ou regionais, uma vez que no âmbito multilateral as negociações estão estagnadas em assuntos referentes ao comércio do Século XX. A opção pelo caminho bilateral/regional enfraquece o poder de reciprocidade do contexto multilateral, diminuindo o incentivo a liberalização pelo plano multilateral⁵.

É importante notar que o regime multilateral de comércio, encabeçado pela OMC, conquistou avanços fundamentais no que concerne ao comércio de bens. Porém, não conseguiu avanços da mesma ordem no âmbito de serviços, propriedade intelectual e investimento, e no que apesar de haver acordos multilaterais sobre esses assuntos, muitos países optam por negociar essas regras quando iniciam tratativas para um acordo regional, por exemplo as regras estabelecidas no TRIPS são comumente aprofundadas como será exemplificado nos próximos capítulos.

E como explanado anteriormente, o mundo atual está cada vez mais voltado para área do conhecimento, do comércio de serviços e da propriedade intelectual, o que exige da OMC uma maior gerência para regular esses fluxos, quando todavia sua capacidade em administrar essa nova realidade é ainda menor do que aquela vista no comércio de bens.

Essa defasagem de regulação por parte da OMC, pode conduzir a uma preferência por acordos preferências de comércio, o que implica, muitas vezes, em uma certa desigualdade nas relações comerciais. Outro catalisador para o aumento de acordos regionais e bilaterais é o processo de globalização, como será explicado a seguir.

2.2 Globalização e complexidade do comércio atual

A globalização pode ser interpretada, de forma breve, como um profundo e abrangente processo de interconexão global, que ganhou força nas últimas três décadas⁶. Na área econômica essa interconexão refletiu na expansão do comércio internacional, dos investimen-

⁵ HOEKMAN, B. M.; MAVROIDIS, P. C. *The World Trade Organization: law, economics, and politics*. London; New York: Routledge, 2016. p.21

⁶ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.46-47

tos e da dispersão da produção em várias partes do globo, podendo ser considerado causa e efeito⁷.

Portanto, não se pode desvincular o surgimento das CGV da globalização econômica, uma vez que os dois processos são semelhantes nos seus estímulos originários, tais como novas tecnologias de informação e comunicação; redução nos custos de transporte; liberalização comercial e de investimentos. É possível dizer que as CGV são, de certa forma, um aspecto do alto nível de integração entre comércio, investimento e serviço - *trade-investment-services-nexus* -.

Ainda, o processo de globalização pode ser compreendido em três dimensões da economia internacional: i) globalização comercial; ii) globalização financeira; e iii) globalização da produção.

A globalização comercial estaria caracterizada por um aumento substancial nas trocas internacionais, por causa, principalmente, da diminuição de custos nos transportes e das novas tecnologias de comunicação, mas também pela abertura maior dos mercados. Imperioso destacar, que parte desse avanço aconteceu no decorrer das negociações multilaterais do GATT, que foi responsável por combater as tarifas e uso de quotas ao comércio. Outro aspecto importante é o crescente uso de acordos preferências regionais ou bilaterais para alcançar uma maior liberalização, que será analisado em um tópico futuro deste trabalho.

Quanto à globalização financeira, seria o crescente fluxo internacional de capital, por meio de empréstimos, investimentos ou trocas cambiais. E, por fim, a globalização da produção, a qual pode ser entendida como a internacionalização da produção, através da fragmentação e dispersão geográfica dos vários setores de produção, somada a uma profunda integração funcional entre esses fragmentos.

Esses dois fenômenos gerados pela globalização da produção - fragmentação e dispersão - foram responsáveis pela constituição e funcionamento das cadeias produtivas. É válido ressaltar novamente, que esses dois fenômenos só foram possíveis pela facilitação na integração dos mercados de capitais, pelo aumento de investimento externo direto, pela difusão das novas tecnologias de comunicações e ainda pela adoção por parte das multinacionais de novas organizações de produção⁸.

Como consequência da intensificação do comércio internacional, há uma maior interdependência entre as economias, da concorrência e a redução do papel do Estado na

⁷ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.47

⁸ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.276

formulação da política comercial⁹. Outro efeito importante, é a necessidade de regulação diante de um maior fluxo de bens entre fronteiras, inicialmente se destacando a Organização Mundial do Comércio - OMC - como principal ator para regular os aspectos comerciais da globalização.

Porém, o que se percebe na realidade, é o aumento dos acordos preferenciais de comércio - bilaterais e regionais - ameaçando o principal objetivo da OMC, qual seja, a liberalização comercial igualitária e justa. A grande dificuldade dessa organização internacional em regular os novos desafios comerciais repousa na grande mora para conclusão de acordos, não conferindo uma dinâmica necessária para acompanhar as rápidas mudanças comerciais. O resultado é uma lacuna normativa no âmbito multilateral, provocando incentivo a outros meios alternativos a OMC.

Por várias razões, integrações regionais têm sido o principal modo de escolha dos países para a liberalização¹⁰. Como resultado, a governança comercial do mundo mudou decisivamente para o regionalismo, afastando-se do caminho multilateral¹¹. Ainda que alguns doutrinadores acreditem que houve essa mudança de governança, esse trabalho coaduna com a ideia de que houve um crescimento significativo nos acordos regionais, principalmente no início da década de 80, durante o *Uruguay Round*, contudo a Organização Mundial do Comércio ainda é protagonista quando envolve assuntos relacionados ao comércio internacional.

Na pesquisa de Todd Allee, Manfred Elsig e Andrew Lugg, que utilizaram dados empíricos para comprovar a relevância da OMC diante do crescimento de acordos preferenciais, é possível concluir que mesmo entre tantos arranjos comerciais, a OMC ainda é o foco principal para discussão, mesmo com grandes atores buscando soluções fora do âmbito multilateral¹².

Destaca-se duas razões para o aumento de acordos regionais. A primeira seria o crescimento das CGV e a segunda seria a dificultosa conclusão das negociações na Rodada de Doha, que começou no ano de 2001 e não obteve êxito até os dias atuais. Além disso, a Rodada traz em seu bojo, assuntos relativos ao comércio do século XX, deixando de tratar das novas necessidades afloradas pelo mundo comercial.

⁹ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.276

¹⁰ SUBRAMANIAN, A.; KESSLER, M. The Hyperglobalization of Trade and its future. *Peterson Institute for International Economics*, working paper, Washington, n. 13-6, Julho 2013. p.27

¹¹ SUBRAMANIAN, A.; KESSLER, M. The Hyperglobalization of Trade and its future. *Peterson Institute for International Economics*, working paper, Washington, n. 13-6, Julho 2013. p.28

¹² ALLEE, T.; ELSIG, M.; LUGG, A. The Ties between the World Trade Organization and Preferential Trade Agreements: A Textual Analysis. *Journal of International Economic Law*, v. 20, n. 2, Junho 2017. p.333-363

Assim, é possível afirmar que essa nova era da globalização é acompanhada por uma proliferação de acordos regionais profundos, diferentemente do século anterior, como será explicado nos próximos capítulos. As ascensões desses acordos profundos podem gerar um efeito de exclusão, uma vez que envolvem matérias de proteção ao investimento, propriedade intelectual, política de competição, barreiras técnicas apenas entre os países signatários do acordo, diferentemente da Organização Mundial do Comércio, que preza pela criação de regras e acorda a liberalização de forma justa e amplamente equitativas nos resultados, o que facilita seu cumprimento entre uma ampla gama de países membros.

Ainda sobre o aumento do regionalismo como um dos efeitos da globalização, alguns doutrinadores acreditam que o processo de regionalização faz parte do processo de globalização, no sentido que a unificação de políticas e regulações ao nível mundial pode ser mais facilmente alcançado por etapas¹³. Portanto, cada bloco regional será responsável por uma área de influência com base em determinados padrões e a regionalização funciona como um limite mais fácil a ser alcançado¹⁴.

Conforme explanado anteriormente, o processo de globalização permite que as empresas possam produzir em diferentes países, de forma a aproveitar as melhores condições para a produção, obtendo uma diminuição nos custos finais do produto. O que fez surgir as multinacionais, empresas que vão além da fronteira de um país, com intuito de buscar as melhores estratégias de localização para todo o processo produtivo em diferentes regiões.

O papel das empresas multinacionais está por aumentar cada vez mais, inclusive de maneira expressiva no que concerne ao desenvolvimento das cadeias produtivas, por isso se faz necessário analisar de forma mais detalhada como as CGV e o regionalismo estão emergindo no cenário econômico atual.

2.3 O ressurgimento de novos conceitos

2.3.1 As cadeias globais de valor

O processo de internacionalização da cadeia produtiva, bem como as características de fragmentação e dispersão deram origem ao que foi denominado de cadeia de valor. Esse conceito surgiu na década de 70/80 com os trabalhos de Hopkins e Wallerstein sobre «cadeias globais de *commodities*». A busca dos autores era entender todo processo conjuntural de insumos e transformações que desencadeavam a produção de um bem final de consumo e o forte poder que os Estados detinham para dar forma ao sistema global de produção por tarifas

¹³ COSTA, T. G. D.; CARVALHO, L. C. *Gestão Internacional: contextos e tendências*. Lisboa: Edições Sílabo, 2016. p.29-30

¹⁴ COSTA, T. G. D.; CARVALHO, L. C. *Gestão Internacional: contextos e tendências*. Lisboa: Edições Sílabo, 2016. p.31

e regras de conteúdo local para serem aplicadas sobre o comércio de produtos¹⁵. No início do século XX, quando houve uma tímida dispersão da produção, porém, de maneira mais regional, já que os custos de coordenação do processo produtivo não suportavam, ainda, um grande distanciamento geográfico, a terminologia mudou para «cadeias de valor» por abarcar um maior número de produtos. Após as vantagens oferecidas pela revolução de TIC, as cadeias de valor assumiram um papel para além do regional, com uma crescente fragmentação das atividades acompanhada de uma dispersão geográfica, (res)surgindo de forma global.

O conceito de cadeia de valor será estudado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte, quando por enquanto, de forma resumida, pode-se entender como as atividades exercidas durante todo processo produtivo por firmas e trabalhadores para fabricação de um produto, incluindo as atividades de pesquisa e desenvolvimento - design, produção, marketing, distribuição e suporte para o consumidor final -, podem se dar por uma única empresa durante todo processo, ou mais de uma¹⁶.

O sistema definido por cadeia produtiva, como conceituado acima, serve para observar como as indústrias podem diminuir seus custos de transações e variantes geográficas através das cadeias globais, de forma que todas as atividades estejam conectadas por fluxos internacionais¹⁷. Diante dessa divisão em etapas produtivas é possível classificar as atividades em *upstream* e *downstream*. As atividades de *upstream* são aquelas que envolvem design e pesquisa. *Downstream* abarca marketing, gerenciamento de marca, serviços de pós-venda, entre outros. Alguns doutrinadores ainda estabelecem uma terceira etapa denominada de *middle-end*, relacionada a atividades de produção de manufaturas, serviços de logística e outros processos que usualmente são mais repetitivos, não exigindo muito emprego de tecnologia.

É com base nesses conceitos que Gereffi define o movimento de *upgrading*, o qual seria o processo que os atores participantes das cadeias utilizam para passar a exercer uma atividade de maior valor agregado, quando antes estavam em uma posição mais baixa da cadeia¹⁸. Esse processo permite que países emergentes tenham acesso ao mercado internacional pela aquisição de conhecimento através da inserção nas cadeias produtivas, tornando as empresas de países emergentes atores cada vez mais importantes para o comércio internacional¹⁹.

¹⁵ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.187-188

¹⁶ GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10161/12488>>. Acesso em: 16/01/2017. p.07

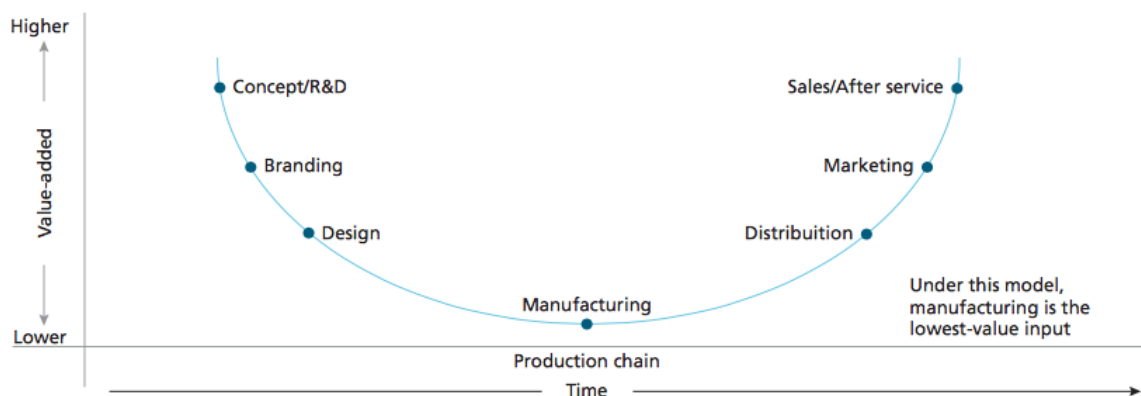
¹⁷ VIRGINIA HERNÁNDEZ; PEDERSEN, T. Global value chain configuration: A review and research agenda. *BRQ Business Research Quarterly*, v. 20, n. 2, p. 137 – 150, April/June 2017. p.138

¹⁸ GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78 – 104, Feb. 2015. p.99-100

¹⁹ VIRGINIA HERNÁNDEZ; PEDERSEN, T. Global value chain configuration: A review and research agenda. *BRQ Business Research Quarterly*, v. 20, n. 2, p. 137 – 150, April/June 2017. p.145

Uma forma de perceber a diferença entre o alto valor agregado nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, comparada ao baixo valor das etapas de produção é por meio da «curva sorridente» elaborada por Stan Shih.

Figura 1 – Curva sorridente



Stan Shih

Diante desse contexto, uma das características mais marcantes do cenário comercial atual é a dispersão das diferentes etapas envolvidas na produção de um bem em diferentes países. Essa fragmentação, que é realizada através das cadeias de valor com diferentes padrões de estruturação geográfica e de governança, tem como finalidade a busca por menor preço e uma qualidade mais competitiva.

Portanto, a produção de um bem é feita de forma fragmentada, sob a coordenação de uma vasta gama de empresas terceirizadas e fornecedores, e dispersa em um grupo de países. Conforme pensamento de Baldwin, o crescimento das CGV traduz uma mudança qualitativa em direção ao comércio do século XXI, que pode ser caracterizado por ao menos quatro dimensões: comércio de bens; investimento internacional; serviços e relações interempresariais de longo prazo²⁰.

Ainda, a fragmentação internacional da produção foi responsável por alterar substancialmente a política comercial dos países que estão inseridos nas cadeias de valor. Mais uma vez, Baldwin, afirma que esse processo, denominado por ele de «*second unbundling*», marca o abandono de uma liberalização através de ações unilaterais e práticas protecionistas em países em desenvolvimento, enfatizando os do Leste e do Sudeste Asiático.

O processo de «*liberalização de redes*» amplia a necessidade de uma profunda integração comercial entre os países nos mais diversos assuntos, uma vez que o comércio

²⁰ BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter and where are they going. In: ELMS, D.; LOW, P. (Ed.). *Global Value Chains in a Changing World*. Genebra: Fung Foudation, Temasek Foudatin and World Trade Organization, 2013. p. 13 – 60. p.16

atual não contempla apenas a venda de um produto final, mas envolve toda a cadeia produtiva de bens, serviços, capitais, informação e conhecimento, e a existência de dificuldades para esse fluxo impede o funcionamento da produção internacionalmente fragmentada.

Aduz, portanto, que as negociações envolvem muito mais do que a redução de tarifas e barreiras não-tarifárias, mas também a necessidade de harmonizar e compatibilizar todo um escopo de regras, padrões e políticas. Como resultado, a liberalização do comércio do século XXI envolve um conjunto de temas que vão além do que se considera negociações comerciais e, algumas vezes, podem escapar do conjunto de regras estabelecidas no âmbito multilateral²¹.

Essa nova realidade comercial exige cada vez mais um comportamento categórico da Organização Mundial do Comércio, porém, o que se percebe é uma ineficiência desse organismo para lidar com o novo rol de temas e demandas. No que concerne as CGV, o sistema multilateral, se mostra alheio as transformações forçadas e o arcabouço normativo impenetrável aos novos temas.

Como já mencionado anteriormente, é possível observar essa dificuldade pela impossibilidade de conclusão da Rodada de Doha, que começou em novembro de 2001 e se prolonga até os dias atuais. Uma benesse obtida durante essa rodada foi o Acordo de Facilitação de Comércio - AFC -, apesar de apresentar um pequeno avanço, reflete uma preocupante mora para se alcançar a finalização de um objetivo comum. O AFC foi concluído em Bali na IX Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2013, e foi o primeiro acordo multilateral celebrado pela OMC desde sua criação em 1995.

O AFC tem por base quatro pilares do comércio internacional: i) simplificação; ii) transparência; iii) harmonização; e iv) padronização.

E é sob esses auspícios que o autor Antonio Lopo Martinez defende o AFC, argumentando a importância desse acordo para o princípio da transparência, o qual está estabelecido no GATT em seu artigo X²².

É na seção 1 do AFC, constituído por quatro artigos que fica claro a influência do princípio da transparência na elaboração do acordo: artigo I (publicação e disponibilidade de informação); artigo II (oportunidade para comentar, obter informação e consultar antes que seja imposta uma regulação); artigo III (regras antecipadas); e artigo IV (procedimentos para recorrer).

²¹ CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015. p.30

²² MARTINEZ, A. L. Princípio da transparência na OMC. *Working Papers do Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, n. 16, Dezembro 2016. p.23

Esse acordo tem impacto direto nas cadeias produtivas, pois, concretiza diversas medidas que propiciam a simplificação de trocas, entre elas: harmonização e simplificação de documentos, aumento na automatização de processos, melhora ao acesso à informação sobre o comércio, estabelece processos aduaneiros mais simples e rápidos.

Essas medidas representam um aumento no fluxo operacional, permitindo importações e exportações de componentes de maneira mais célere sem atrasos e imprevistos nas fronteiras.

Os diversos impasses que impedem a conclusão da Rodada de Doha constataam as grandes dificuldades para o funcionamento da OMC como fórum negociador e regulador das normas comerciais, devido à regra do consenso, pela quantidade de membros cada vez maior e heterogênea.

Diante da ausência de soluções multilaterais, ocorre a intensa proliferação de acordos preferencias de comércio - APC -, bilaterais ou regionais, e essa seria a solução encontrada pelos países para suprir o imobilismo no plano multilateral e conseguir uma maior liberalização face à demanda do comércio do século XXI, no que apesar dos APC serem capazes de promover uma integração profunda para o correto funcionamento das CGV, não são suficientes para substituir a regulação no plano multilateral e tem se tornado cada vez mais um risco para o seu funcionamento.

O aumento substancial dos APC pode ser considerado como um dos fatores que contribuem para uma maior defasagem do regime multilateral, e isso ocorre por causa da maior facilidade para se chegar a um acordo em termos de liberalização comercial e harmonização regulatória, uma vez que os números de participantes são bem menores do que o número de membros da OMC. Como resultado, é possível verificar uma espécie de círculo vicioso em que a imobilidade da OMC incentiva a busca pelos acordos preferenciais para suprir a ausência de governança, e no que com o aumento dos APC ocorre a diminuição no engajamento pela negociação no âmbito multilateral, o que leva ao agravamento da organização²³.

2.3.2 O regionalismo

Primeiramente é importante destacar o significado de uma integração regional, o qual Herz e Hoffman definem como uma evolução profunda e abrangente das relações entre países, conseqüentemente gera a criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional²⁴. Os membros participantes desse tipo de integração adquirem um trata-

²³ CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015. p.33

²⁴ HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.168

mento comercial particular, o qual não abrange países terceiros, gerando uma diferenciação de tratamento entre países membros e não membros.

Sob a ótica da OMC, essa diferenciação de tratamento violaria a cláusula da nação mais favorecida, visto que a cláusula, presente no artigo I do GATT, «qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produto similar originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado», ou seja, tem por objetivo a multilateralização do comércio internacional e como prioridade a criação de acordos multilaterais, em detrimento dos acordos bilaterais e regionais para que se reduza de forma geral e recíproca as tarifas de importação. Portanto, qualquer forma de privilégio ou imunidade que resulte em benefício aduaneiro ou outro favorecimento a uma parte contratante poderá ser interpretado como uma violação à cláusula.

Assim, nos casos de acordos regionais em uma primeira análise, há um claro tratamento privilegiado e que logo estaria em desacordo com a cláusula presente no escopo de regras da instituição.

Ainda, sobre a cláusula da nação mais favorecida, vale ressaltar a incondicionalidade desse preceito, uma vez que qualquer benesse concedida a uma parte contratante deverá ser estendida imediatamente a produtos similares comercializados com qualquer outro país.

Apesar da inegável importância desta cláusula para a igualdade comercial, o próprio GATT apresenta interrogações em seu escopo no que concerne a aplicação da cláusula, uma delas quanto à criação de espaços de integração regional por parte dos países membros do GATT/OMC no art.XXIV.

O artigo XXIV do GATT permite a formação de áreas de integrações regionais de dois tipos: i) zonas de livre comércio; e ii) união aduaneira. A diferença entre essas duas formas de integração reside no grau de unificação do bloco com diferentes consequências no âmbito externo e interno.

A zona de livre comércio - ZLC - tem como característica a abolição de restrições quantitativas e redução, ou eliminação de tarifas alfandegárias entre os membros em que cada um continua com sua própria pauta em relação a países não membros. A união aduaneira, no que lhe concerne além das características da ZLC, harmoniza tarifas em relação ao comércio com países não membros com uma Tarifa Externa Comum - TEC -, ou seja, há mudanças no plano externo com a TEC, bem como no plano interno. A ZLC apenas altera a realidade no plano interno dos países membros.

Apesar da exceção presente no artigo XXIV para criação de acordos regionais, o mesmo dispositivo elenca três importantes requisitos para criação de um bloco regional: i) as

barreiras comerciais não podem ser maiores que aquelas anteriormente estabelecidas; ii) as barreiras comerciais devem ser substancialmente eliminadas no comércio intrabloco; e iii) No caso dos acordos provisórios para instituição da união aduaneira ou de uma zona de livre comércio, devem ter um programa com prazo razoável até o estabelecimento do bloco, que pelo artigo XXIV, n°3, do GATT de 1994, deverá ser respeitado o prazo máximo de dez anos, no que caso esse período seja insuficiente, haverá a possibilidade de estender o prazo, desde que haja uma justificativa condizente perante o Conselho do Comércio de Mercadorias. Os parágrafos do artigo XXIV definem de forma mais precisa cada requisito exposto.

No parágrafo 4º é destacado o principal objetivo que um acordo deve ter, qual seja «deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios». Portanto, mesmo com a conclusão de um acordo preferencial, deve haver o estímulo ao comércio através de acordos entre os membros do sistema multilateral e as barreiras comerciais em relação a terceiros não deve aumentar. Para auferir se houve ou não um estímulo ao comércio, Jacob Viner, foi responsável por introduzir o conceito de «criação de comércio» e «desvio de comércio». Dessa forma, o estabelecimento de blocos regionais necessariamente compreenderá os dois efeitos, porém para cumprir com as regras do comércio multilateral, a criação deverá predominar.

O desvio de comércio estaria caracterizado pela mudança de origem da importação, por exemplo, quando é criada uma integração regional e o país membro passa a importar um determinado produto de outro país que faz parte do bloco econômico por ser mais vantajoso comprar de um país membro devido a certas regras preferenciais. A criação é o surgimento de novas oportunidades, como no caso de substituição da produção interna pela importação do produto mais barato de outro país integrante do bloco.

Normalmente, a formação de uma integração regional pressupõe efeitos de criação e desvio, porém, quando totalizado seus efeitos, é preferível que predomine a criação do comércio, sob pena de violar o parágrafo 4º.

No parágrafo seguinte existe a afirmação que «as disposições do presente Acordo não se oporão à formação de uma união aduaneira entre os territórios das Partes Contratantes ou ao estabelecimento de uma zona de livre troca» desde que seja atendida certas condições. A primeira seria a continuidade dos direitos aduaneiros com relação ao comércio dos países membros com aqueles que não fazem parte, mas também que não haja um maior rigor nas regulamentações de trocas comerciais que os direitos e regulamentações antes da formação da zona ou da união aduaneira.

Há também o caso dos acordos provisórios, que antecedem a formação de uma união aduaneira ou o estabelecimento de uma zona de livre troca, tendo como condição a existência de um plano e um programa com um prazo razoável para criação de uma integração regional.

Outra condição elencada no parágrafo 7º, é a obrigação de notificar a formação de acordos regionais à OMC com informações necessárias para que se faça considerações e recomendações sobre o acordo no sistema multilateral.

E, por último, é estabelecido o critério «essencial das trocas comerciais», presente no parágrafo 8º, «os direitos aduaneiros e as outras regulamentações comerciais restritivas devem ser eliminados para o essencial das trocas comerciais».

Há na doutrina uma discussão sobre o termo «o essencial», pois poderia ser interpretada em termos qualitativos ou em termos quantitativos, no que conforme Pedro Infante Mota, muito embora os termos quantitativos e qualitativos estejam conectados, há uma fundamentação muito maior para uma interpretação mais próxima do aspecto quantitativo²⁵.

O regime do GATT-47 prevê uma flexibilização das condições acima expostas nos casos dos países em desenvolvimento na formação de espaços regionais, o que seria denominado Cláusula de Habilitação. Nesse caso, as condições para serem seguidas são menos rigorosas: i) o intuito é facilitar e promover o comércio dos países em desenvolvimento sem criar maiores obstáculos ao comércio com qualquer membro; ii) não deve ser utilizada para dificultar a eliminação de direitos aduaneiros ou de outras restrições ao comércio em conformidade com o tratamento da nação mais favorecida; e iii) deve haver a notificação aos membros da OMC, quando criados, modificados ou denunciados, as partes devem fornecer todas as informações necessárias quando solicitadas pelos membros da OMC²⁶.

Além da parte legal no bojo do GATT-47 das integrações regionais, é importante entender também todo processo histórico/evolutivo dos acordos preferenciais para clarificar ainda mais sobre o regionalismo.

Os acordos regionais começaram a crescer na década de 80, após a Rodada do Uruguai com a criação de diversos espaços de integração, tais como APEC, NAFTA, MERCOSUL, entre outros e os motivos para essa expansão são a crescente globalização e a finalidade de buscar uma maior proteção entre os Estados para maior competitividade na área comercial.

Historicamente a evolução do regionalismo pode ser dividida em duas fases, sendo a primeira iniciada a partir da criação da Comunidade Económica Europeia, que tem por origem o Tratado de Roma, porém sendo de extrema importância para sua criação a Comunidade do Carvão e do Aço, que surgiu para dirimir conflitos fronteiriços no intuito de facilitar a livre circulação do ferro, aço e carvão.

²⁵ MOTA, P. I. *A Função Jurisdicional do Sistema GATT/OMC*. Lisboa: Almedina, 2013. p.540

²⁶ MOTA, P. I. *A Função Jurisdicional do Sistema GATT/OMC*. Lisboa: Almedina, 2013. p.553-554

É nesse contexto econômico e político que o Tratado de Bruxelas iria fundir a CECA, a Comunidade Europeia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Europeia, e dessa integração iria resultar, após várias outras etapas, no que hoje é conhecido como União Europeia, sendo o principal exemplo de integração profunda.

Por outro lado, os países em desenvolvimento optaram, na primeira fase, por um modelo de substituição de importação com a elevação da proteção alfandegária por considerar um meio para o crescimento econômico²⁷.

Houve na América Latina a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio, porém não obteve êxito, e no que mais tarde iria ser substituída pela ALADI.

A segunda fase tem início em 1980 com a criação de diversos acordos regionais e tendo como característica básica a busca por uma maior abertura comercial, além da implantação de políticas de atração de investimento para uma maior inserção no mercado internacional, no que um exemplo seria os Estados Unidos que fomenta a criação de integrações regionais como, por exemplo, o NAFTA e o *Canada and United States Free Trade Agreement*.

Por parte dos países em desenvolvimento, tem-se também acordos regionais, tais quais o Mercado Comum do Sul.

Esse período é marcado pelo fortalecimento das economias de mercado, o aumento do processo de globalização e o interesse dos Estados em promover o comércio no contexto da Guerra Fria.

Há três pontos distintivos entre essas duas fases, no que a primeira seria o propósito pelo qual o regionalismo era realizado, quando na primeira fase seria como uma alternativa ao multilateralismo, enquanto que na segunda fase existiria a vontade da liberalização comercial com abertura de mercados, contribuindo, portanto, para o multilateralismo.

Há outro traço que diferencia essas duas fases, que seria quanto ao grau de integração.

Inicialmente a maioria dos acordos só versava sobre comércio de mercadorias, possuindo, portanto, uma integração superficial, quando na segunda fase o comércio vai além de mercadorias, e conseqüentemente o nível de integração é muito mais profundo, como seria o caso do mercado comum europeu²⁸, que seria o exemplo de maior integração profunda existente.

Ainda, outra diferenciação que se faz das duas fases é o fenômeno de pluriparticipação em espaços de integração regional presente na segunda fase, e onde o principal objetivo

²⁷ CUNHA, L. P. A proliferação de acordos de integração regional. *Boletim de ciências económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, L, 2007. p.354

²⁸ ANDRADE, T. R. de. *O regionalismo na fragmentação do sistema multilateral de comércio*. Ijuí: Unijuí, 2011. p.345

da participação seria a garantia de acesso aos diferentes mercados integrados.

Atualmente o regionalismo perpassa o que foi denominado de terceira fase, marcada por um nível de integração ainda mais profundo, visando normas que versem além das barreiras tarifárias e de áreas já reguladas pelo sistema multilateral.

Outra questão que influencia o crescimento dos acordos preferenciais é a motivação política para afirmar os interesses no cenário internacional, por exemplo, os Estados Unidos que concluíram um acordo com a Austrália, parceiro na *coalition of the willing*, numa parceria firmada na invasão do Iraque em 2003, sendo que porém, o mesmo acordo não foi concluído com a Nova Zelândia, pois não participou da coligação e possui uma política antinuclear que entra em conflito com os interesses norte-americanos²⁹.

Esse crescente apelo pelos acordos comerciais preferenciais, seja por motivos políticos e/ou econômicos, nos dias atuais, apresentam tópicos que vão além dos direitos aduaneiros.

É possível observar essa mudança no informe da OMC de 2011, em que há um crescimento substancial dos acordos WTOx ou OMC *extra*, quando as regras ainda não estão presentes no âmbito da OMC³⁰.

Nesse sentido quatro domínios se destacam: política comercial, movimento de capital, direitos de propriedade intelectual não cobertos pelo Acordo TRIPS - *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* - e investimento.

Há também aqueles acordos denominados de WTO+ ou OMC *plus*, quando se utilizam de disposições balizadas pelo sistema multilateral, que porém, vão além do que foi estabelecido, por exemplo, quando se estabelece um prazo maior do que 50 anos, conforme o Acordo TRIPS no que concerne direito do autor após sua morte.

É uma regra que está consolidada na OMC, porém, as partes podem pactuar um período ainda maior.

Assim os acordos comerciais significam uma ameaça ao sistema multilateral «as a rule writer not as a tariff cutter»³¹.

A grande problemática desse novo perfil dos acordos preferenciais está relacionada à fragmentação dos processos de produção, ou seja, as Cadeias Globais de Valor e as novas demandas do comércio internacional, no que as implicações desse crescente número de

²⁹ MOTA, P. I. Os acordos comerciais preferenciais e o sistema comercial multilateral. *Boletim de ciências económicas*, Coimbra, LVII, n. II, 2014. p.2443-2445

³⁰ World Trade Report. *The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*. Genebra, 2011. p.132

³¹ BALDWIN, R. 21th century regionalism: Filling the gap between 21th century trade and 20th century rules. *Economic Research and Statistics Division*, World Trade Organization, Genebra, abril 2011. p.1

acordos preferenciais e da fragmentação comercial são as de que grande maioria dos países participantes são membros da OMC ao mesmo tempo, e as regras aplicadas em cada regime, muitas vezes, são diferentes, gerando uma sobreposição de regras, fenômeno denominado *spaghetti bowl*.

O *spaghetti bowl* foi a denominação criada por Bahgwati para definir o emaranhado de diferentes normas no comércio, íntimo ao conceito de *building blocks* e *stumbling blocks*. A ligação entre esses conceitos envolvem a liberalização preferencial do comércio ou por meio multilateral, ou por meio dos acordos preferenciais que podem ser classificados como *stumbling blocks* caracterizados por acordos que retardam ou impedem a liberalização multilateral e os *building blocks* que impulsionam a liberalização multilateral.

A grande questão é se a liberalização preferencial impulsionaria a liberalização multilateral, no que para os defensores do regionalismo a divisão do mundo em blocos facilitaria e concretizaria a liberdade comercial global, pois as negociações ao nível regional geralmente são menos conflituosas por compreender uma quantidade menor de participantes. Assim, as negociações regionais seriam utilizadas como precedentes para o multilateralismo.

Os multilateralistas, por sua vez, argumentam que o poder de influência de um bloco pode gerar o que foi nomeado como Teoria do Dominó, quanto maior o poder do bloco econômico, maior será seu poder de mercado, conseqüentemente o bloco conseguirá impor suas determinações no mercado mundial. Outro argumento é que as integrações regionais, mesmo com um número reduzido de membros, enfrentam dificuldades em assuntos específicos tal qual o sistema multilateral, por exemplo, quando o assunto envolve produtos agrícolas, o avanço apresentado no âmbito multilateral e regional é praticamente idêntico, como é possível verificar na difícil conclusão da negociação entre Mercosul e União Europeia, em que a grande divergência é justamente as quotas para os produtos agrícolas.

Ainda sobre as implicações do regionalismo sobre o sistema multilateral, Cunha faz algumas críticas que são relevantes nessa discussão, em primeiro lugar quanto à antecipação do progresso sob a égide do regionalismo, com o objetivo de auxiliar o multilateralismo, uma vez que as matérias tratadas no âmbito regional abrangem temas de diversas áreas, que posteriormente poderão ser utilizadas no multilateralismo. Em segundo lugar, destaca-se o nível de harmonização das normas.

Esses dois pontos merecem ser analisados por desencadear certos problemas, conforme discutido a seguir.

Com uma grande quantidade de regulações advindas de diferentes integrações regionais, qualquer conflito que surja pode ser mais difícil de resolver através da aplicação de normas da OMC.

As sobreposições de regras podem criar ainda mais dificuldades para o estabelecimento de uma nova relação comercial.

Isso ocorre pelo aumento do encargo e do conhecimento da regulação de que os parceiros comerciais precisam ter para formular relações comerciais com as economias integradas³².

Os parceiros, por sua vez, devem ter um conhecimento sobre as diferentes políticas comerciais, mas também devem ter consciência do significado e das implicações das regras regionais e da jurisprudência sobre os assuntos³³.

Isso tudo implica em um substancial aumento de dificuldade para desenvolver uma parceria comercial internacional.

Nesse mesmo sentido, os blocos econômicos possuem seus próprios sistemas de solução de controvérsias para o surgimento eventual de um conflito interno.

O que pode acontecer é a interpretação jurisprudencial dissonante entre normas regionais e multilaterais, no que seria ideal a harmonização dessas regras sob a liderança da OMC e a criação de um grupo especialista para debater uma solução para os conflitos normativos explicados acima³⁴.

Portanto, a liberalização regional nem sempre gerará um estímulo ao multilateralismo, principalmente quando é analisado o regionalismo do século XXI.

Quando se depara com o trinômio Cadeias Globais - OMC - integração regional, é possível perceber uma profunda ligação.

Nesse sentido, a fragmentação das etapas produtivas, desencadeada principalmente pelas CGV, ocasionou uma mudança nas matérias negociadas no comércio internacional, influenciando de forma bastante significativa o desenvolvimento de novas parcerias regionais.

Por tudo exposto, se faz necessário aprofundar ainda mais o conhecimento sobre o conceito de CGV para entender como a fragmentação e dispersão têm papel fundamental nas novas negociações e como isso implica no futuro da Organização Mundial do Comércio.

³² CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.328-329

³³ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.329

³⁴ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.329-330

3 AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

3.1 O conceito das CGV

Como explanado anteriormente, uma das características notáveis do cenário internacional é a dispersão e fragmentação das diferentes etapas produtivas de um determinado bem.

Todo esse processo de fragmentação internacional da produção, que se torna cada vez mais intenso principalmente nas últimas décadas, teve como consequência a alocação das etapas de fabricação em diferentes países, fato que gerou uma certa desnacionalização de um produto por não pertencer unicamente a um só país. Esse fenômeno foi denominado de Cadeia de Valor, que tem como peculiaridade diferentes padrões de estruturação geográfica e de governança, em que cada etapa ou tarefa para produção de um bem final vai ser realizado nos locais em que apresentem custo e qualidade competitivos, bem como os materiais e as condições de trabalho³⁵.

Diante desse contexto econômico, é importante analisar na doutrina os principais conceitos existentes quanto às Cadeias de Valor, enfatizando também os aspectos de governança das cadeias.

Primeiramente, o termo Cadeia de Valor é um termo que passou a ser utilizado por profissionais, acadêmicos e organizações internacionais, por consequência da fragmentação das etapas produtivas de bens e serviços em diferentes países, ou seja em outras palavras, da fase inicial de criação de um produto até o resultado que é realizada por uma rede global³⁶.

Ainda não há na doutrina um conceito uniforme para o termo Cadeia de Valor, no que se pode dizer que ainda está em fase de evolução devido ao constante dinamismo empreendido pela globalização no cenário comercial, quando por exemplo na década de 80 era utilizado para gerenciar o fluxo total de bens entre fornecedores e os usuários finais com ênfase sobre os custos e excelência operacional do abastecimento - *Supply chain management*³⁷.

Em 1985, Michael Porter, estabeleceu um conceito mais desenvolvido do que seria uma cadeia de valor. A ideia tinha como principal entendimento a mescla de nove atividades genéricas que aconteciam dentro de uma empresa para poder medir a vantagem competitiva de cada produto, uma vez que a análise dessa cadeia seria a forma mais apropriada para saber

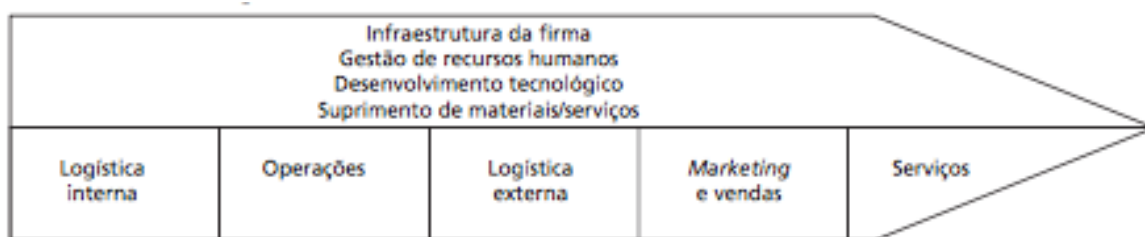
³⁵ CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015. p.87-88

³⁶ ZHANG, L.; SCHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, Set/dez 2014. p.75

³⁷ ZHANG, L.; SCHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, Set/dez 2014.

a vantagem competitiva³⁸.

Figura 2 – A cadeia de valor dentro de uma empresa



Michael Porter, 1985

Para os autores Gereffi e Fernandez-Stark o conceito de Cadeia Global é definido como a totalização das atividades que as firmas e trabalhadores desempenham para concepção final de um produto, incluindo os serviços de pós-venda³⁹. Ou seja, nesse conceito é possível observar a inserção de todas as etapas de produção e também os serviços envolvidos, como *desing* até o *marketing*, a distribuição e o suporte pós-venda, quando em cada etapa do conjunto, é adicionado parte do valor do produto, por isso o nome *Cadeia de Valor*.

Com a crescente conexão entre os fluxos comerciais o termo «global» foi introduzido a expressão - Cadeias Globais de Valor - para encaixar a fragmentação e dispersão das atividades produtivas.

É possível entender que cada uma dessas etapas produtivas pode ser realizada não só por multinacionais, mas também por pequenas e médias empresas de forma terceirizada ou ainda por fornecedores localizados em qualquer parte do mundo, onde quer que exista conhecimento necessário e haja materiais disponíveis, tornando o produto ainda mais competitivo no mercado. A existência dessa fragmentação e dispersão geográfica pressupõe a existência de um alto grau de coordenação e funcionalmente integradas em um sistema produtivo global. Essa dinâmica tem como consequência o aumento significativo no comércio de produtos intermediários - partes e componentes - além de uma maior dependência entre os setores de serviço e de bens⁴⁰.

Em suma, através dos conceitos expostos, é possível notar três características das cadeias globais de valor: i) a fragmentação, ou seja, a quebra de todo processo produtivo; ii) a dispersão, devido à localidade das tarefas em diferentes países; e iii) e a estrutura de

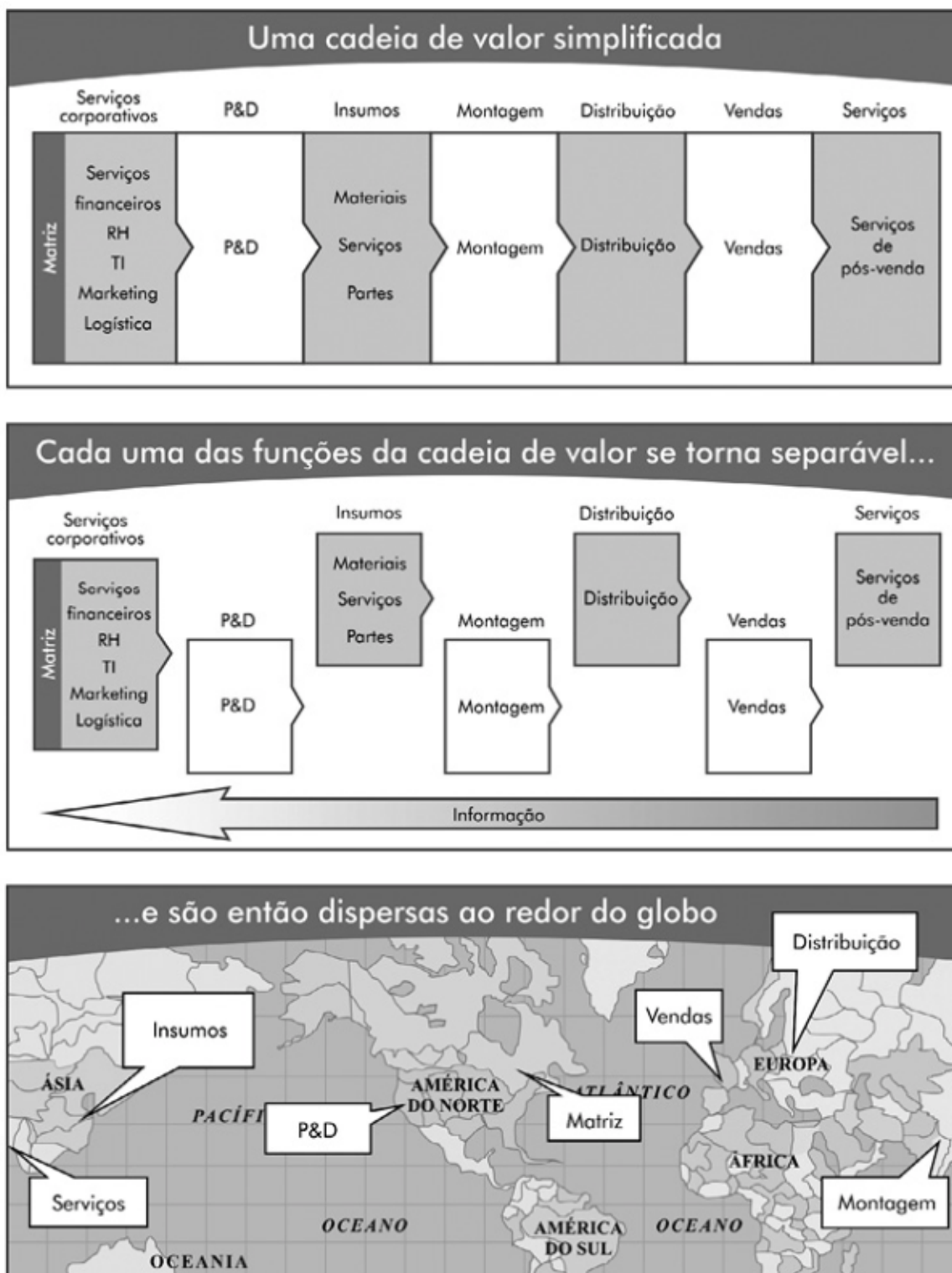
³⁸ PORTER, M. E. *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York and London: The Free Press, 1985. p.37

³⁹ GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10161/12488>>. Acesso em: 16/01/2017.

⁴⁰ CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015. p.88-89

governança coordenada por uma empresa-líder, como é possível verificar pela figura abaixo, que demonstra a dispersão e fragmentação de uma cadeia simplificada.

Figura 3 – Cadeia Global de Valor



Foreign Affairs and International Trade Canada, 2010

Ainda é possível extrair dois importantes conceitos da evolução das cadeias globais de valor, com base em movimentos de *outsourcing e offshoring*.

Pelo fato de existir essa fragmentação em várias etapas ou atividades diferentes instaladas pelos mais diversos países, em busca da maximização do lucro e redução de custos produtivos, buscam-se contratos de fornecedores independentes fora da firma - *outsourcing* -, e quando há busca por vantagens através de outros países, é denominado *offshoring*.

A lógica por trás desses movimentos é exatamente o aumento das vantagens.

Assim, cada país poderia se especializar em uma determinada etapa produtiva, quando porém não haveria a especialização na produção daquele determinado bem na totalidade. Como consequência, a participação de um país em uma determinada etapa produtiva, e apenas nela, pode gerar o seu trancamento - *lock-in* -, em que o país ou a empresa ficaria especializada em uma atividade de baixo valor agregado por vantagens competitivas estáticas baseadas em baixo custo de produção sem benefício de longo prazo para aprendizado, inovação e desenvolvimento⁴¹. Conforme a figura abaixo, é possível verificar que no topo de maior valor agregado se encontra as áreas de P&D, análise de mercado e *design* de produto. Já a parte de produção industrial contém baixo valor agregado. Por isso, a maior parte dos serviços oferecidos com alto valor agregado estão localizados em países desenvolvidos, quanto aos outros, estão localizados em países em desenvolvimento, como, por exemplo, a região asiática.

Assim, a inserção nas cadeias globais por países em desenvolvimento deve ser bastante calculada, de forma a assegurar que haja um *upgrade* nas etapas produtivas, buscando uma maior agregação de valor, permitindo que empresas nacionais tenham acesso às etapas de maior envolvimento tecnológico e alcançando um desenvolvimento em toda economia através dos impactos gerados pelas CGV⁴².

Essa diferenciação de etapas e valor agregado gerou uma consequência fundamental ao comércio internacional no que concerne as estatísticas baseadas em níveis brutos de comércio e balança de pagamentos. Apesar de ainda serem indispensáveis para dados macroeconômicos, cada vez mais se mostram inadequados como indicadores da classificação alcançada por cada país na divisão internacional do trabalho e, conseqüentemente o real papel e respectiva vantagem comparativa⁴³.

⁴¹ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.95-96

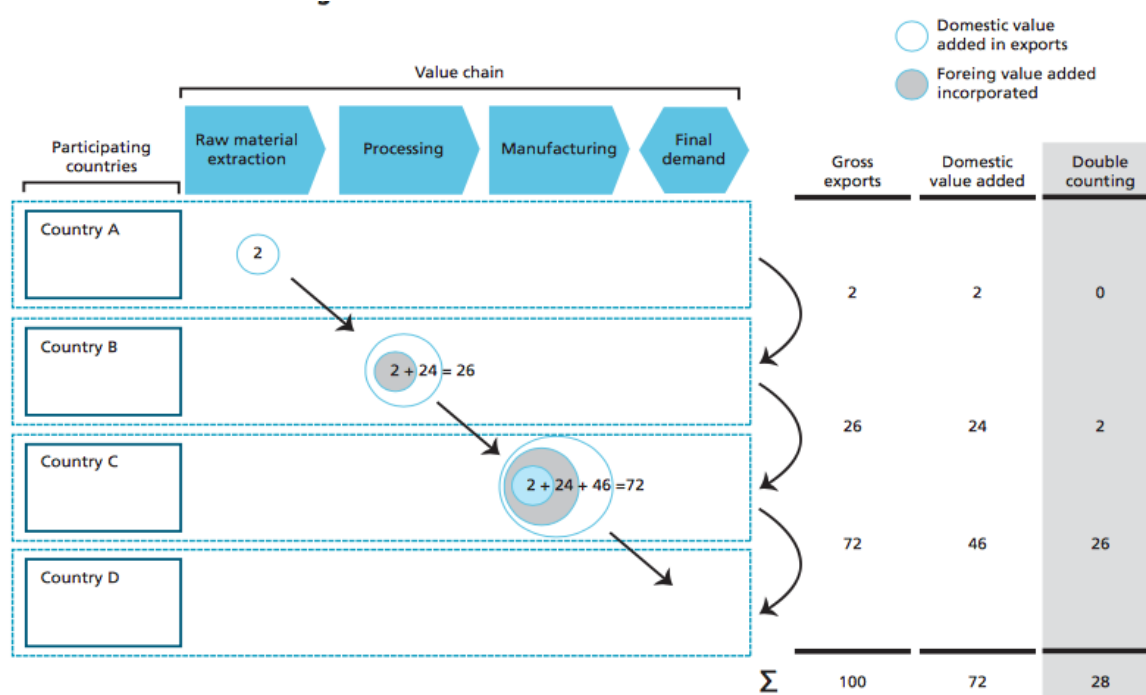
⁴² UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Global supply chains: trade and economic policies for developing countries. Policy Issues in International Trade and Commodities*, United Nations, New York and Geneva, n. 55, 2013. p.06

⁴³ ZHANG liping; SCHIMANSKI, S. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, p. 73 – 92, Set./Dez 2014. p.78

Desse modo, para continuar com indicadores reais, atualmente adota-se uma metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento e pela OMC, evitando uma dupla contagem de ganhos no decorrer da cadeia produtiva, tendo-se uma base de dados denominada *Trade in Value Added* - TiVA.

Por meio do TiVA é possível quantificar o valor agregado por cada país no decorrer da produção até o produto final, conforme a figura abaixo.

Figura 4 – Valor agregado nas cadeias de valor de bens



UNCTAD, 2013

O fracionamento da produção que acontece em diferentes países gera a necessidade de manter os custos das transações internacionais em um nível mais baixo possível, pois poderá influenciar sobremaneira a competitividade industrial. Isso justificaria a necessidade de eliminação de tarifas e outras barreiras ao comércio. Outra questão seria quanto às políticas comerciais nos diferentes países, uma vez que a inserção em uma cadeia global de valor torna um país mais interdependente do outro. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento - OCDE - elencou ao menos cinco recomendações para política comercial baseada nas CGV: i) devido a significância das importações/exportações, as barreiras tarifárias e não tarifárias são os impostos que podem afetar o correto funcionamento das CGV e aumentar os custos, no que portanto, políticas protecionistas podem ser prejudiciais; ii) é fundamental que os países

integrantes da cadeia estabeleçam medidas para facilitação comercial com procedimentos eficientes e rápidos nos portos e aduanas, ou seja, a simplificação de padrões, normas e requisitos de certificação por meio de acordos que podem colaborar para as empresas exportadoras; iii) outro fator essencial seria no âmbito dos transportes, logística e serviços, com a liberalização do comércio e serviços, bem como dos investimentos em serviços que se mostram fundamental para aumentar a competição e a produtividade; iv) pela necessidade de haver acordos econômicos, é possível falar em discreto incentivo para negociações comerciais em âmbito multilateral, por ser mais produtivo lidar conjuntamente com as barreiras comerciais; e v) os acordos comerciais têm uma influência fundamental sob o funcionamento das CGV, pois são responsáveis pelo maior aumento de eficiência no âmbito de serviços, mas também por abrir a possibilidade de mover pessoas, capital e tecnologia através das fronteiras.

No âmbito da OMC também foram desenvolvidas pesquisas relacionadas à CGV para explicar as mudanças nos padrões comerciais. Destaca-se a iniciativa, no contexto de pós-crise 2008, lançada pelo secretariado da OMC o programa *Made in the World*.

Com esse programa a OMC objetivou definir os novos padrões comerciais e seu papel nesse novo cenário, bem como demonstrar a participação e as implicações das CGV.

Com a estagnação nas negociações da Rodada de Doha e a dificuldade para superar a crise de 2008, a OMC usou de outros fóruns, tal qual o G20, para demonstrar sua preocupação com medidas protecionistas.

Outro momento importante em que houve atuação da OMC em conjunto com a OCDE e Unctad, foi na cúpula de Los Cabos no México, onde foi estabelecida a importância do comércio para o crescimento. Também foi nessa cúpula que pela primeira vez houve a discussão sobre as CGV.

No encontro seguinte, que aconteceu sob presidência da Rússia no G 20, foi apresentado um relatório fundamental para a liberalização do comércio sob a égide das CGV, *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*.

Desse relatório é importante destacar cinco pontos para o desenvolvimento / concretização das cadeias globais de valor no âmbito da OMC: i) há no comércio o aumento da interdependência entre os países; ii) a existência de uma conexão entre renda de origem comercial das CGV, crescimento e trabalho; iii) a indispensabilidade da facilitação do comércio para o funcionamento da CGV; iv) a importância dos setores de serviços competitivos e eficientes para as Cadeias Globais; e v) utilização das CGV para liberalização comercial no sistema multilateral de comércio.

Porém, os impasses da Rodada de Doha pedem uma nova estrutura normativa no escopo das regras multilaterais do comércio. Nesse diapasão, Richard Baldwin propõe uma

solução que denominou de «OMC 2.0», que de forma resumida, pois, será discutido no capítulo seguinte, seria uma reestruturação institucional para que organização discipline aqueles temas relevantes para o comércio em cadeias globais de valor, para que possa voltar a ser o centro da governança do comércio internacional⁴⁴.

Para além da Rodada de Doha, há também o forte discurso dicotômico dos países Norte-Sul, uma vez que os assuntos discutidos e objeto de impasse são de grande interesse dos países em desenvolvimento - países do Sul -, portanto, priorizam as negociações da Rodada atual, em detrimento dos assuntos relacionados as CGV, que podem desencadear uma liberalização dos assuntos de interesse dos países desenvolvidos.

3.2 A fragmentação da produção e suas consequências

Dois importantes e fundamentais conceitos para se entender a dinâmica das cadeias globais de valor seriam na referência à fragmentação e à dispersão da produção.

Assim, é importante abordar o desenvolvimento do processo de globalização da produção, evidenciando de forma conexa os seguintes pontos: i) estratégias corporativas; ii) redução nos custos de transporte; iii) novas tecnologias de informação; iv) acordos internacionais de comércio liberalizantes; v) políticas de desenvolvimento voltadas para exportação; e vi) vantagem comparativa entre os países⁴⁵, e para entender melhor esses pontos citados, será utilizada a ideia, que já foi parcialmente exposta no primeiro capítulo deste trabalho, o pensamento do Baldwin⁴⁶, o qual identifica o processo de globalização da economia internacional em dois momentos.

O primeiro *unbundling* teria começado no ano de 1830 e seu ápice na década de 1870.

Nesse primeiro momento tem-se a industrialização dos países do Norte com as máquinas a vapor e seus impactos nos meios de transporte, o que facilitaria a separação da produção e o consumo em grande escala. Outra característica desse momento é a substancial diferença de renda e inovação que irá existir entre os países Norte-Sul, o que levou a uma massiva imigração internacional de trabalhadores, mas também do aumento do comércio internacional. Quanto à produção, ficou aglomerada nos novos países industrializados, ao mesmo tempo em que acontecia sua dispersão. Apesar de uma maior dispersão industrial, a aglomeração de atividades industriais era ainda necessária dada a dificuldade de coordenar os diversos estágios de produção, os quais envolveram bens, tecnologias, pessoas, investimento

⁴⁴ BALDWIN, R. WTO 2.0: Global governance of supply chain trade. *CEPR, Policy Insight*, n. 64, 2012. p.10-12

⁴⁵ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.91-92

⁴⁶ BAUMANN, R. Integration in Latin America - trends and challenges. In: *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. p.76-102

entre outros fatores. Portanto, aglomerar os estágios de produção era lógico, em virtude da primazia pela diminuição dos custos e riscos.

Já o segundo momento de destaque teria sido com a revolução das tecnologias de informação e comunicação por volta da década de 80. E é nessa fase que há uma dispersão geográfica dos estágios produtivos, que no primeiro momento eram realizados em localidades próximas.

Assim, tem-se o aparecimento da necessidade mínima de sincronização na produção, mas também a existência de um aumento da fragmentação dos blocos produtivos, que passariam a estar conectados através de serviços que atuariam como ligadores. Esse novo cenário gerou uma maior especialização e concentração das empresas em funções centrais, surgindo dos conceitos importantes: *outsourcing e offshoring*.

Segundo Grossman e Hanseberg, a fragmentação produtiva pode ser definida como conjunto de tarefas que precisam ser realizadas por cada fator de produção, em que afirma poderá desempenhar ou elaborar as tarefas necessárias para o seu produto em indústrias próximas ou em qualquer lugar do mundo⁴⁷.

Na concepção de Carneiro, a fragmentação seria a divisão de produção entre países e firmas em escala global, representando a atual forma de divisão internacional de trabalho, que envolve várias empresas em diversos países, sendo cada uma responsável por uma etapa produtiva e estaria intimamente ligada ao conceito das Cadeias Globais⁴⁸.

É possível perceber entre os dois conceitos certa semelhança, ao mesmo tempo, uma ligeira distinção quanto ao alcance, uma vez que o conceito de Grossman e Hanseberg engloba a produção local e global, enquanto o conceito abordado por Carneiro restringe a fragmentação ao desempenho da governança das CGV.

Ainda seguindo o pensamento de Baldwin, o segundo momento do processo de globalização, marcado pela fragmentação, teria como característica uma mudança de quadro, quando comparado com primeiro momento, visto que há uma maior distribuição de renda entre os países do Norte e do Sul, bem como um maior índice de industrialização dos países do Sul e uma certa desindustrialização dos países nortenhos.

É nessa época que surge os primeiros sinais de mudança no comércio internacional, que irão aparecer no século XXI.

Há também o aparecimento de uma nova possibilidade para um país se industrializar, qual seja entrar nas Cadeias Globais de Valor, desencadeando uma nova política econômica

⁴⁷ GROSSMAN, G. M.; ROSSI-HANSBERG, E. Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, v. 98, n. 5, p. 1978 – 1997, Dezembro 2008. p.1979

⁴⁸ CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015. p.10

de liberalização comercial.

No que concerne as inovações tecnológicas na área de transporte e em logística, houve uma contribuição para o maior aumento da fragmentação e dispersão geográfica da produção, no que se destaca o processo que foi denominado de «containerização», o qual consiste na possibilidade de embarcar os produtos dentro de um mesmo container, tornando mais seguro e lucrativo o transporte, conseqüentemente contribuindo para o desenvolvimento das CGV⁴⁹.

É possível observar do que foi exposto acima, que o processo de dispersão e fragmentação da produção vem acontecendo de maneira gradativa no decorrer dos últimos anos. Esse processo modificou completamente o cenário atual do comércio, em decorrência da produção fragmentada e dispersa, onde muitos Estados optaram por adequar a sua política comercial no caminho das CGV, tomando-se por exemplo, o leste Asiático com uma política de desenvolvimento voltada para exportações⁵⁰.

Uma das conseqüências dessa mudança foi o aumento intenso nas trocas de produtos intermediários, ao invés do produto final, gerando uma maior dinâmica nas trocas e criando a necessidade de uma facilitação nas regras comerciais para o correto funcionamento das redes produtivas. Uma das soluções encontradas para encorajar a facilitação comercial foi a priorização dos acordos preferências de comércio, em detrimento do viés multilateral e com ênfase nos acordos regionais, por gerar uma maior segurança e menor vulnerabilidade a restrições e interrupções das atividades fragmentadas das CGV.

Recentemente acontecem várias negociações sob o escopo dos acordos preferências que visam a criação daquilo que foi denominado mega acordos, por conter normas que vão além da seara comercial, regulando diversos outros setores para alcançar um fluxo comercial dinâmico e seguro. Diversos exemplos podem ser explorados como os acordos comerciais TPP, EUA/EU e EU/Japão.

Esses acordos são arranjos preferenciais que não têm intenção de ser uma aliança puramente econômica, mas também com importância geográfica e política com um número limitado de participantes, envolvendo membros com forte poder econômico ou com impacto substancial.

Caso esses acordos obtenham êxito, os impactos no sistema de comércio mundial podem ser imensuráveis. Um deles é uma mudança no centro de governança do sistema internacional, em que, atualmente, a OMC desempenha o papel central e que poderá ser

⁴⁹ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.156

⁵⁰ World Trade Organization. *IDE-JETRO. Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. Genbra, 2011.

modificado para um cenário de compartilhamento, em suas respectivas esferas de influência, com os megas acordos preferências, coexistindo dois grandes sistemas: o multilateral e outro englobado pelos acordos preferências - bilateral, regional e plurilateral⁵¹.

A OMC, por sua vez, diante da necessidade de uma maior dinâmica no comércio internacional, conseguiu concluir o acordo de facilitação comercial, o que demonstra ser um grande sucesso para o sistema multilateral, porém, ainda são necessárias mais ações concretas, uma vez que o acordo foi o primeiro concluído desde a criação da OMC, demonstrando, portanto, uma paralisação nas negociações e justificando a busca por outros meios para solução dos dilemas comerciais.

3.3 A problemática harmonização das normas

A questão de harmonização das normas comerciais tem ganhado relevância, principalmente pelo surgimento das CGV e seus efeitos de fragmentação e dispersão da produção, pois, partes e componentes tendem a cruzar várias vezes as fronteiras antes da exportação final do bem. Nesse sentido, os países que tenham processos rápidos, eficientes e confiáveis nas aduanas e nos portos, oferecem um diferencial de competitividade para as grandes empresas.

Dessa forma, operações fluídas colaboram para que as exportações e importações dos componentes aconteçam sem atrasos e imprevistos, sendo imprescindível, portanto, medidas que facilitem e incentivem a inserção de um país nas CGV.

Entre as medidas necessárias e que compreenderia o conceito de facilitação do comércio estariam a: i) simplificação dos processos de trocas e documentação; ii) harmonização de práticas e regulamentos comerciais; iii) transparência nas informações e processos de trocas internacionais; iv) utilização de métodos tecnológicos para promover as trocas internacionais; e v) meios mais seguros para as transações internacionais⁵².

Apesar do estancamento das negociações na Rodada de Doha, a OMC conseguiu concluir seu primeiro acordo multilateral desde sua criação em 1995, quando no dia 22 de fevereiro de 2017, entrou em vigor o Acordo de Facilitação de Comércio - AFC -, que diante das necessidades globais, adotou um conjunto de compromissos para favorecer as trocas internacionais, simplificando a burocracia e agilizando os procedimentos para o comércio de bens, sendo uma das medidas previstas o reforço na transparência da elaboração de normas e maior cooperação entre as autoridades.

Conforme estudos da OMC a simplificação, modernização e harmonização do pro-

⁵¹ MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014. p.706

⁵² ZAKI chahir. An empirical assessment of the trade facilitation initiative: Econometric evidence and global economic effects. *World Trade Review*, v. 13, n. 1, p. 103 – 130, Janeiro 2014. p.103-105

cesso de exportação e importação, representam ser elementos-chave para as soluções dos problemas atuais do sistema de trocas internacionais, no que tamanha importância pode ser vista pelo fato do assunto nunca ter estado presente na pauta da OMC nas últimas duas décadas, quando porém surgiu como principal assunto durante a Rodada de Doha. Por isso, os membros decidiram concluir previamente um acordo de facilitação, que se mostrou como um dos maiores feitos do sistema multilateral nos últimos 20 anos.

Ainda, segundo o estudo, as CGV vão ser particularmente afetadas, principalmente no comércio intra-CGV, onde haverá uma mudança sensível na logística, estimando um aumento de até 50%, porcentagem que demonstra o impacto significativo do AFC nas CGV⁵³.

Porém, o estudo também destaca um ponto negativo do Acordo de Facilitação, qual seja o risco das pequenas firmas não aproveitarem os benefícios trazidos pelo acordo. Acontece que os ganhos durante a cadeia produtiva são em grande maioria para firma líder, normalmente multinacionais com poder de mercado, no que assim o aumento de lucros advindos do AFC ficaria sob controle das grandes empresas.

Apesar do grande passo dado no âmbito multilateral, ainda são necessárias outras medidas para uma cadeia produtiva bastante fluída. Uma questão importante e que demonstra divergência seria quanto às barreiras não tarifárias ao comércio internacional, principalmente no aspecto do comércio de serviços. Há também questões envolvendo a infraestrutura de telecomunicações e transportes, além da situação do país, fator que interfere no acesso ao mercado doméstico e internacional.

Esses fatores são extremamente importantes na hora de escolher a localização para as etapas produtivas da cadeia, seja por *outsourcing* ou *offshoring*. Durante a escolha é analisado esse conjunto de fatores, como a eficiência de serviços de transporte e de comunicação, além de outros, para uma boa coordenação da cadeia.

Caso não haja uma boa rede de serviços disponibilizados em um país, será considerado uma barreira para o fluxo da cadeia, não sendo lucrativa sua instalação naquela determinada localidade. Jones⁵⁴ ilustra isso através da vantagem comparativa na área da infraestrutura através do seguinte exemplo asiático, a China tem excelentes estradas e portos em comparação a Índia, no que há, portanto, uma clara preferência para atividades *outsourcing* de manufaturas chinesas. A Índia, por sua vez, apresenta uma melhor infraestrutura de tecnologia de informação em comparação com a China, o que revela uma especialização na área de serviços.

⁵³ World Trade Organization. *Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. [S.l.], 2015. p.36

⁵⁴ JONES, R. W. Production fragmentation and outsourcing: general concerns. *The Singapore Economic Review*, v. 53, n. 03, p. 347 – 356, Dezembro 2008.

Em relação ao acesso a mercado, deve ser analisada a política comercial do país, se é favorável ou não a produtos estrangeiros.

Devido a intensa troca transfronteiriça de produtos finais, partes e componentes, resultado das relações existentes dentro da cadeia de valor, como também o aumento da importância do mercado de serviços, uma política comercial voltada para as CGV deve facilitar essas trocas e proporcionar uma boa infraestrutura de serviços, para que haja um ambiente competitivo para elaboração de produtos para exportação e consumo interno. Nesse item também está incluso as barreiras tarifárias e não tarifárias, sendo prioridade para a inserção nas cadeias produtivas a diminuição daquelas, caso contrário haverá um obstáculo no fluxo das trocas internacionais.

Nesse sentido, muitos países optam por acesso privilegiado a mercados que são estratégicos, através de acordos preferências de comércio, com destaque aos acordos regionais de forma a garantir todas as vantagens necessárias para uma cadeia produtiva sem obstáculos e bastante fluída. Conseqüentemente, as benesses desse tipo de acordo ficaram restritas aos membros do acordo regional, tornando o comércio discriminatório.

Ainda, os acordos regionais negociados sob a égide das CGV carregam consigo uma tendência de ser mais abrangentes não se limitando a reduções tarifárias. Essa visão econômica levou à criação da nova geração de acordos que são os mega acordos regionais, que incluem entre outras coisas, dispositivos de harmonização de regras de origem, facilitação comercial, barreiras técnicas ao comércio, serviços, competitividade e conectividade.

Um exemplo do alcance desse tipo de acordo seria o acordo transpacífico, que em seu escopo trazia regras para redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, propriedade intelectual, regras de origem, investimento e o estabelecimento de *standards* para facilitação do comércio.

Mesmo não tendo logrado êxito, esse acordo ilustra bem a pretensão atual dos países em implantar medidas que tragam benefícios mais rápidos do que o sistema multilateral. O TPP tinha normas sociais, ambientais e trabalhistas, inovando na harmonização desses campos para garantir um padrão normativo que favorecesse a implementação das cadeias de valor.

Os avanços das normas comerciais condizentes com os tópicos do comércio do século XXI estão sendo, portanto, preenchidos com as regulamentações dos grandes acordos regionais, uma vez que as negociações no âmbito multilateral estão paralisadas, o que torna a Organização Mundial do Comércio obsoleta nas disciplinas atuais, gerando uma notória necessidade de uma reforma ou mudança no sistema multilateral.

3.4 O novo regionalismo

O regionalismo está amplamente difundido no cenário econômico internacional, o que é possível de se observar pelo número de acordos notificados à OMC, que em março de 2018 totalizavam 456 acordos em vigor⁵⁵. Trata-se, evidentemente, de um número expressivo de acordos que seguem de forma paralela ao sistema multilateral, contrariando o princípio basilar da OMC da cláusula da nação mais favorecida, o que favorece uma certa diminuição da credibilidade do regime, uma vez que praticamente todos os membros participam de um acordo preferencial.

Figura 5 – The following table shows all RTAs in force, sorted by Notification

	Accessions	New RTAs	Grand total
GATT Art. XXIV (FTA)	3	232	235
GATT Art. XXIV (CU)	10	10	20
Enabling Clause	5	45	50
GATS Art. V	7	144	151
Grand total	25	431	456

<http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>

O fenômeno da dispersão e fragmentação foram propulsores para uma mudança drástica no cenário internacional e como resultado houve o aparecimento dos grandes acordos regionais com características próprias e específicas, com uma postura diferente dos primeiros acordos regionais, demandando uma nova postura e estratégia da OMC⁵⁶.

Com base no modelo das cadeias globais de valor, muitos países têm buscado a integração com áreas de dinamismo econômico global, tais como as negociações de livre comércio entre União Europeia e o Japão, ou mesmo iniciativas bilaterais geradoras de competitividade.

Nesse sentido, assuntos relevantes para o funcionamento das cadeias produtivas como concorrência, trânsito de capitais, propriedade intelectual e segurança de investimentos, estão sendo regulados no âmbito regional por se mostrar como uma solução a curto prazo. O aumento no número de acordos regionais firmados tem por causa a necessidade de regulação desses assuntos e a busca pela inserção nas cadeias produtivas.

Diante da grande quantidade de ARC, é possível observar que um único país está simultaneamente vinculado a vários arranjos preferenciais para buscar a maior quantidade de mercados. Essa sobreposição, como explanado anteriormente, gera um efeito negativo por criar complicações devido as diferentes normas de cada acordo - *Spaghetti Bowl* -, que apresenta uma verdadeira ameaça à transparência e à previsibilidade no comércio internacional.

⁵⁵ WTO. *Welcome to the Regional Trade Agreements Information System*. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>. Acesso em: 08/04/2018.

⁵⁶ CAPUCIO, C. A OMC e o regionalismo do século XXI: estratégia de imposição de modelos normativos? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014. p.314

Ao seguir a lógica do comércio atual, os acordos regionais são fundamentais para o desenvolvimento da cadeia produtiva, conforme estudo da OCDE, e uma das formas de promover o crescimento das CGV são os ARC, principalmente quando as normas favorecem a composição das redes produtivas regionais⁵⁷. Ainda segundo o estudo, os acordos devem ser profundos contendo normas que colaborem com a regulação entre um país e outro com ênfase nos seguintes assuntos: i) política de concorrência; ii) direitos de propriedade intelectual; e iii) investimento e movimento de capitais.

Portanto, ARC que contemplem de forma ampla e profunda os tópicos atuais do comércio tem a possibilidade de proporcionar uma maior segurança e menor vulnerabilidade a restrições e interrupções das atividades fragmentadas das CGV. Isso representa um reflexo do momento que os acordos regionais do século XXI simbolizam, no que alguns pesquisadores chegam a falar de uma terceira fase do regionalismo marcada pela *deep integration*.

Assim, muitas das CGV são beneficiadas pela existência desses acordos regionais, profundos e abrangentes, que apresentam conquistas maiores que a liberalização conquistada no sistema multilateral.

Consequentemente, com o intuito de explorarem os ganhos das CGV, os Estados competem pela atração e investimentos produtivos nas cadeias globais nos níveis de maior agregação de valor, e por isso os acordos regionais se tornam um diferencial de competitividade.

Dessa terceira fase do regionalismo se pode destacar algumas tendências importantes: i) o protagonismo dos acordos regionais nas políticas comerciais, em detrimento do arranjo multilateral; ii) a implementação de normas mais complexas; iii) aumento dos acordos Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; e iv) aumento nos acordos de livre comércio entre blocos regionais de dimensão continental⁵⁸.

A atual complexidade do comércio internacional também apresenta influência na guinada dessa nova fase regionalista, no que conforme pensamento de Richard Baldwin a revolução tecnológica-informacional-comunicacional tornou o processo produtivo internacional - cadeias globais de valor. A internacionalização da produção, por sua vez, acarretou, o que tornaria característica central e distintiva dessa nova fase, o desenvolvimento do nexo entre comércio, investimentos e serviços, como explanado no primeiro capítulo. Essa nova configuração exige normas complexas para sua regulação.

O pensamento de Baldwin corrobora o estudo publicado pela OCDE no que tange

⁵⁷ OCDE. *Staying Competitive in the Global Economy: Moving Up the Value Chain*. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/stayingcompetitiveintheglobaleconomymovingupthevaluechainsynthesisreport.htm>>. Acesso em: 20/06/2017. p.204-205

⁵⁸ FIORENTINO, R.; VERDEJA, L.; TOQUEBOEUF, C. The changing landscape of regional trade agreements. *WTO discussion paper*, n. 12, 2007.

aos temas mais relevantes para o comércio atual, ressaltando que as principais barreiras não se tratam mais de barreiras tarifárias. Esses temas, no entanto, já foram maturados internamente pelos Estados desenvolvidos, porém, ainda não foram implementados nos países em desenvolvimento ou mesmo pela OMC. É nesse vácuo normativo que os ARC estão regulamentando os temas mais sensíveis deste século, por isso há um aumento dos acordos entre países Norte-Sul.

Um exemplo desse atual momento é o protagonismo dos Estados Unidos em perseguir acordos bilaterais e multilaterais com normas mais rígidas, OMC *plus*, com países em desenvolvimento. Esse tipo de regionalismo foi denominado *selfish regionalism*, em que os países desenvolvidos conseguem esvaziar o poder daqueles países que tinham uma certa força no fórum multilateral⁵⁹.

Nesse diapasão, o regionalismo do século vigente é guiado por forças políticas e econômicas interessadas em reformas regulatórias internas, diferentemente da segunda fase regionalista que buscava acesso aos mercados. A regulação torna-se o objetivo a ser alcançado e é nessa questão que o regionalismo poderia ameaçar o papel da OMC como fórum de formulação multilateral de regras do comércio internacional⁶⁰.

Em sentido contrário argumentam os autores Lekic e Osakwe ao defenderem que a consolidação do TPP teria criado uma oportunidade de cooperação mútua e de suporte entre o sistema multilateral e regional, resultando em uma competição saudável por uma liberalização multilateral⁶¹.

Apesar do recente anúncio da retirada dos Estados Unidos do TPP pelo Presidente Trump, o acordo mostra as novas diretrizes do regionalismo em sua terceira fase, guiado principalmente pelos desafios originados das CGV, por onde o arranjo comercial objetivava a circulação livre de pessoas, *data*, serviços, tecnologia e capital, além de contribuir para o comércio de insumos, bens intermediários e serviços.

O TPP estabelecia regras comuns de origem e adotava regras que permitiam a acumulação, ou seja, integrava as indústrias asiáticas e americanas, seguindo quatro orientações básicas para incentivar as cadeias produtivas: i) reconhecimento do *trade-services-investment-intellectual property nexus*; ii) amplo acesso aos insumos e componentes nos mercados domésticos; iii) medidas para diminuir barreiras além da fronteira para facilitar o

⁵⁹ MOTA, P. I. Os acordos comerciais preferenciais e o sistema comercial multilateral. *Boletim de ciências econômicas*, Coimbra, LVII, n. II, 2014. p.2450

⁶⁰ CAPUCIO, C. A OMC e o regionalismo do século XXI: estratégia de imposição de modelos normativos? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014. p.341

⁶¹ LEKIC, M.; OSAKWE, C. WTO rules, Accession Protocols and Mega-Regionals: Complementarity and Governance in the Rules-Based. In: KIREYEV, C. O. A. (Ed.). *Trade Multilateralism in the Twenty-First Century: Building the upper floors of the trading system through wto accessions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p.142

comércio; e iv) mecanismos para conectar pequenas e médias empresas⁶².

Mesmo com a reformulação do acordo, após a saída dos Estados Unidos, os 11 países restantes permaneceram no acordo, o qual foi denominado TPP11, com algumas modificações na área de propriedade intelectual, que era um assunto priorizado pelos norte-americanos e com outras mudanças. Ademais, mesmo não entrando em vigor na sua forma original, o TPP pode ser considerado um futuro modelo para as negociações de acordos regionais, por causa da sua profunda conexão com o comércio do século XXI⁶³.

Este trabalho coaduna com a ideia de que as CGV, uma rede de cooperação transnacional, cresce com o aumento dos padrões, normas e políticas domésticas entre os países que nela estão presentes. Assim, muitas das CGV se beneficiam da existência de acordos regionais de comércio de terceira fase, amplos e ambiciosos, o que restringe a liberalização aos países membros⁶⁴. As cadeias produtivas ainda impulsionam a proliferação desses acordos, a fim de acirrar a competição pela atração de atividades da cadeia produtiva.

Dessa maneira, a «liberalização de redes» impulsiona o esvaziamento da liberalização multilateral e provoca a adoção de estratégias para construir suas próprias parcerias liberalizantes. A autora Susan Oliveira, especifica quatro objetivos estratégicos da lógica do liberalismo de redes: i) a escolha com quais parceiros colaborar quando for necessária uma atitude conjunta internacionalmente para proteção de interesses ofensivos e defensivos; ii) ter certa autonomia, diferentemente dos acordos multilaterais; iii) ter um diferencial em relação a outros competidores; e iv) construir uma abertura mais profunda do que pode ser obtida em negociações multilaterais⁶⁵.

Ou seja, diferentemente do liberalismo multilateral que é baseado em concessões recíprocas e igualitárias por meio das rodadas de negociação como foco nas características comerciais do século XX, o liberalismo de redes é definido por características do século atual com suas negociações realizadas no âmbito dos acordos regionais.

Logo, a liberalização por meio de acordos regionais é de forma discriminada e restrita aos países integrantes. Aliás, a própria constituição de acordos regionais são uma exceção à cláusula da Nação mais Favorecida concedida pelo artigo XXIV e V do GATT ou pela Cláusula de Habilitação. A liberalização multilateral por priorizar as concessões recíprocas, com base na cláusula da Nação mais Favorecida provoca o equilíbrio na disputa entre países,

⁶² OLIVEIRA, S. E. M. C. de. Is the death of the TPP good news for Brazil? Mega-Regional Agreements and the quest for development “Policy Space”. *Journal of World Trade*, v. 51, n. 5, p. 859 – 881, october 2017. p.866

⁶³ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. Is the death of the TPP good news for Brazil? Mega-Regional Agreements and the quest for development “Policy Space”. *Journal of World Trade*, v. 51, n. 5, p. 859 – 881, october 2017. p.867

⁶⁴ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.313

⁶⁵ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.315

evitando que um país com um maior poderio consiga impor suas vontades diante dos países em desenvolvimento. Assim, o liberalismo multilateral é mais justo e deve ser priorizado para se evitar as imposições normativas no âmbito doméstico de cada país, pois, esses acordos regionais podem ser interpretados como *stumbling blocs* por estarem prejudicando o sistema multilateral⁶⁶.

Apesar da liberalização multilateral ser a melhor forma de negociação, o modelo GATT era viável na época da sua criação, pós-segunda guerra mundial, com um número limitado de membros e essencialmente negociando barreiras tarifárias.

Com os 153 membros o sistema multilateral apresenta uma menor flexibilidade no processo decisório, diferentemente dos ARC com um número bastante reduzido, semelhante ao número de membros inicial do GATT, o TPP, por exemplo continha 12 membros.

Em suma, o grande desafio da OMC é alinhar uma maneira de aprofundar as relações comerciais, que o século XXI clama, e os interesses estatais com sua cláusula basilar da Nação mais favorecida⁶⁷.

Para superar tamanho desafio, sem dúvidas, será necessária uma grande colaboração e cooperação dos países envolvidos, deixando de lado a mentalidade competitiva proporcionada pelas CGV.

⁶⁶ BHAGWATI, J. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p.37

⁶⁷ PARK, A.; NAYYAR, G.; LOW, P. *Supply chain perspectives and issues : a literature review*. Geneva, 2013. p.191

4 O SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

4.1 A evolução do sistema multilaterais e as CGV

Para entender melhor a crise atual do sistema multilateral se faz *mister* compreender sua evolução histórica e como funciona sua principal representante: a Organização Mundial do Comércio.

A interdependência provocada pelo processo de globalização alavancou uma necessidade para estabelecer um sistema internacional no pós-1945. Consequentemente houve uma cooperação internacional pela qual os Estados decidem cooperar para alcançar vantagens mútuas. Ou seja, as razões que motivaram os Estados a cumprirem regras internacionais são: interesses próprios, reciprocidade e ganhos futuros⁶⁸. Similarmente, a opção dos Estados em cooperar torna o ambiente internacional mais confiável e previsível sem frustrar a expectativa de futuros parceiros⁶⁹.

Nesse contexto de interdependência e cooperação do pós-guerra, os pilares da nova ordem econômica aconteceriam através de duas organizações: o Fundo Monetário Internacional - FMI - e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Houve também a discussão para criação da Organização Internacional do Comércio - OIC -, porém, a mesma não foi implementada, uma vez que os Estados Unidos não ratificaram por entraves domésticos.

Diante do fracasso da OIC, foi assinado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT -, com o intuito de reduzir as barreiras comerciais. Por ser um acordo temporário faltava uma certa institucionalidade, o que ocasionava uma ausência de *enforcement*. O GATT deu origem a duas cláusulas fundamentais que norteiam o comércio até os dias atuais: o de Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional.

A cláusula da NMF assegura o mesmo tratamento pautal e não pautal que um país reserve para o outro, evitando o tratamento desigual entre nações. Confere, portanto, uma maior estabilidade nas relações econômicas e melhores condições de acesso ao mercado de países terceiros, contribuindo para diminuição de comportamentos arbitrários no comércio internacional e para obtenção de resultados politicamente neutros na concorrência⁷⁰.

A segunda cláusula é do Tratamento Nacional que tem por finalidade evitar a discriminação entre produtos nacionais e importados, ou seja, evitar a utilização de regulações

⁶⁸ NONATO, L. G. O esgotamento do Sistema Multilateral de Comércio: perda de legitimidade e desafios à governança. *Aurora*, v. 07, n. 01, p. – 135–154, 2013. p.138

⁶⁹ NONATO, L. G. O esgotamento do Sistema Multilateral de Comércio: perda de legitimidade e desafios à governança. *Aurora*, v. 07, n. 01, p. – 135–154, 2013. p.138

⁷⁰ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.27-29

internas para prejudicar a competitividade. Por conseguinte, essas duas cláusulas são dispositivos de negociações internacionais e incentivadoras de progressos multilaterais na abertura de mercados, mesmo com a possibilidade de haver acordos bilaterais⁷¹.

Os efeitos práticos das cláusulas foram evidenciados durante as oito rodadas de negociações com o objetivo de liberalizar as trocas comerciais. As primeiras cinco rodadas, Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1955) e Dillon (1960) debateram exaustivamente a concessão de tarifas e reduções alfandegárias. O resultado foi um sucesso, visto que a tarifa média para bens importados em 1947 aproximava-se de 40% e depois das negociações a média foi reduzida para 5%⁷².

Nas rodadas seguintes, questões relacionadas ao desenvolvimento começaram a surgir. Isso aconteceu, principalmente pelo questionamento de países em desenvolvimento, tal qual o Brasil e Índia. É nesse contexto que ocorre as duas últimas rodadas, de Tóquio e Uruguai, marcadas por dois pontos significativos: a busca dos países em desenvolvimento por uma alternativa a influência dos Estados Unidos, e simultaneamente por um aumento na participação no comércio global em comparação ao mundo desenvolvido.

A Rodada de Tóquio durou seis anos e continha 102 países, e as negociações reduziram as tarifas médias industriais e, pela primeira vez, foram acordadas algumas poucas medidas de natureza não tarifária. Apesar do sucesso até então obtido pelo GATT nos anos de 1970 muitos países resolveram adotar medidas protecionistas não tarifárias em decorrência da crise econômica vivenciada nessa época com intuito de resolver problemas domésticos como a alta taxa de desemprego.

A partir desse momento o GATT começa a enfrentar outros problemas além das convencionais barreiras alfandegárias. Destaca-se a complexidade que o comércio internacional começa a ter, por exemplo, o comércio de serviços, a política de investimentos e o aceleração por uma nova ordem mundial impulsionada pela globalização.

O estudioso Paul Kennedy enfatiza os efeitos da globalização como decorrência da crescente separação dos fluxos financeiros do comércio de serviços e manufaturas, por onde esse aumento de fluxo estaria intimamente ligado a duas características: a desregulação dos mercados monetários mundiais e a revolução nas comunicações globais, como resultado das novas tecnologias⁷³.

As críticas começaram a escalonar por parte dos países em desenvolvimento e com apoio da comunidade científica e acadêmica sobre a ineficiência das medidas adotadas, em

⁷¹ CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003. p.30

⁷² NONATO, L. G. O esgotamento do Sistema Multilateral de Comércio: perda de legitimidade e desafios à governança. *Aurora*, v. 07, n. 01, p. – 135–154, 2013. p.139

⁷³ KENNEDY, P. *Preparando para o século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993. p.48

face das mudanças que estavam ocorrendo no comércio. Com esse enfoque dar-se-á início a Rodada do Uruguai versando sobre as negociações de problemas agrícolas e os serviços transnacionais.

Em 1986, ao contrário do contexto da Rodada de Tóquio, o mundo já vivia uma certa estabilidade econômica com incentivos governamentais e investimento, além de um crescimento no consumo e na produção. O resultado foi o sucesso das empresas transnacionais em busca de novos mercados e locais que favorecessem a competitividade na diminuição de custos de produção.

As negociações começaram a extravasar as competências previstas no GATT, insurgindo um interesse pela iniciativa multilateral. Foram negociados dois importantes pontos: a revisão dos artigos do GATT e a expansão de acordos para responder a demanda internacional.

Apesar de grandes divergências e difíceis negociações, a rodada durou sete anos e meio, com a participação de 123 membros e culminou com a assinatura do Acordo de Marraquexe em 1994.

Assim, a Rodada do Uruguai foi responsável por trazer assuntos importantes para o desenvolvimento do comércio internacional que intensificaram sobremaneira, por causa dos avanços tecnológicos, o processo de integração e a expansão de novos países. O GATT se mostrava incapaz de regular a nova realidade comercial, da mesma forma não possuía um sistema de solução de controvérsias, baseando-se em um conjunto de princípios sem impor sanções em caso de descumprimento.

Em suma, a última rodada do GATT foi responsável por introduzir novos temas, como comércio de serviços, investimentos e propriedade intelectual, estabelecendo o início das negociações multilaterais com a criação da Organização Mundial do Comércio.

A OMC nasce como uma plataforma indispensável e com uma característica única quando comparada com outras organizações, uma vez que tem habilidade de construir um senso comum através de negociações internacionais em busca da cooperação no comércio⁷⁴. A sua criação, conforme artigo II.1 do Acordo de Marraquexe «the WTO shall provide the common institutional framework for the conduct of trade relations among its Members in matters related to the agreements and associated legal instruments included in the Annexes to this Agreement».

Outra significativa mudança foi a implementação do Órgão de Solução de Contro-

⁷⁴ LEKIC, M.; OSAKWE, C. WTO rules, Accession Protocols and Mega-Regionals: Complementarity and Governance in the Rules-Based. In: KIREYEV, C. O. A. (Ed.). *Trade Multilateralism in the Twenty-First Century: Building the upper floors of the trading system through wto accessions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p.136-137

vérsias - OSC -, que surgiu como resposta à necessidade de segurança jurídica e eficácia às disposições dos acordos multilaterais.

Nessa acepção, segundo Rodrigo Zanethi, é claro o objetivo primordial da OMC, qual seja ajudar o comércio internacional a se desenvolver de forma segura e transparente⁷⁵. Ainda, o OSC desempenha um papel fundamental para tal, posto que possui regras claras e precisas sobre os procedimentos e prazos para serem cumpridos pelos Estados-Membros.

É irrefutável os avanços advindos com a organização multilateral, porém é interessante notar que não houve uma dissociação completa entre o sistema GATT e a OMC, quando de fato há uma evolução, mas a grande diferença reside nas regras de *enforcement* menos sofisticadas no sistema GATT, enquanto o sistema multilateral tenta atenuar essas fragilidades, fortalecendo os mecanismos do regime comercial⁷⁶.

A presença de uma estrutura permanente e com personalidade jurídica de uma organização internacional é relevante para que os países possam cooperar e negociar de forma contínua, criando um ambiente multilateral do comércio mais amplo e equilibrado. A Conferência Ministerial é responsável por reunir a cada dois anos os membros da OMC, sendo a principal autoridade para negociação.

E durante a atividade cotidiana há uma gama de órgãos, como o Conselho Geral com representantes dos Estados-Membros, o Órgão de Solução de Controvérsia e o Órgão de Revisão de Política comercial.

O Conselho Geral engloba três outros conselhos: i) de comércio de bens; ii) de direitos de propriedade intelectual, relacionados ao comércio; e iii) de comércio e serviços.

Existe ainda outros órgãos dotados de mais especificidade, como, por exemplo, o Comitê de Comércio e desenvolvimento, o Comitê de Restrições por Balança de Pagamentos, o Comitê para Comércio e Meio Ambiente, entre outros, havendo por último, a Secretaria, a cargo de um Diretor-geral.

No que diz respeito às decisões, a OMC requer o *single undertaking*, ou seja, é um sistema de decisões por consenso, com direito a voto de todos os membros. Isso ocorre com base no argumento de soberania de cada país, em que uma decisão por maioria não iria expressar o anseio democrático defendido pela organização.

As modalidades de votação podem ser distinguidas em cinco formas: i) maioria de 3/4 para interpretação de qualquer um dos acordos; ii) maioria de 3/4 para isenção de uma obrigação; iii) consenso ou maioria de 2/3 a depender da disposição em caso de emenda

⁷⁵ ZANETHI, R. L. *Governança global e o papel da omc*. Curitiba: Appris Editora e Livraria Eireli, 2015. p.78-79

⁷⁶ NONATO, L. G. O esgotamento do Sistema Multilateral de Comércio: perda de legitimidade e desafios à governança. *Aurora*, v. 07, n. 01, p. – 135–154, 2013. p.141

de alguma disposição do acordo geral; iv) maioria de 2/3 dos membros da Conferência Ministerial para admitir um novo membro; e v) decisão baseada no consenso, fundamentada no artigo IX:1 do acordo da OMC, como regra para as decisões propostas.

Desde sua criação em janeiro de 1995, a OMC tentou consolidar os avanços da Rodada do Uruguai e inserir os novos temas necessários ao comércio internacional. A primeira Conferência Ministerial ocorreu em Cingapura em dezembro de 1996, com o clima de divergência entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, com destaque para quatro temas: medidas de investimento, políticas de concorrência, transparência nas compras governamentais e facilitações dos negócios.

A reunião seguinte sediada em Genebra foi responsável por avanços nos temas de telecomunicações e serviços financeiros, assuntos ligados à globalização. A terceira reunião ministerial ocorreu em Seattle com objetivo audacioso de criar, pela primeira vez, uma agenda com temas-base para fundar a Rodada do Milênio, o que seria um marco para negociações multilaterais. porém diante de divergências entre Estados Unidos e União Europeia, o encontro representou um fracasso para as negociações, principalmente nas questões dos subsídios e dos produtos transgênicos.

A quarta Conferência Ministerial, por sua vez, acontece em um contexto de possível diminuição das relações comerciais internacionais, acentuada pela preocupação pós-ataque de 11 de setembro. A conclusão foi pela necessidade fundamental da maior inserção dos países em desenvolvimento, e as negociações multilaterais seriam o ponto de partida.

O resultado foi uma declaração a favor de uma nova rodada de negociações, a primeira na OMC, denominada de Rodada do Desenvolvimento. A declaração ainda ressaltava duas questões, a relação entre o TRIPS e a saúde pública, mas também a implementação dos acordos para os países em desenvolvimento.

A Rodada de Doha para o Desenvolvimento teve como ponto marcante o acirramento das negociações entre países em desenvolvimento e desenvolvidos, assuntos como acesso a mercados, serviços e agricultura, que significaram um grande divisor de água entre os países, no que em consequência a rodada ficou marcada por uma complexa negociação, posto que não há consenso até os dias atuais sobre os temas.

O processo decisório também tem sido destacado como uma problemática para as negociações, uma vez que o *single undertaking* preza pela concordância de todos os membros. Para agravar mais, com a crise financeira de 2008 medidas protecionistas exacerbaram as divergências existentes entre os países, o que dificulta qualquer conclusão da rodada.

Apenas em 2013, a OMC conseguiu um avanço nas negociações com a aprovação do pacote de Bali, que abrange o Acordo de Facilitação de Comércio, como explanado no

capítulo anterior. O pacote também continha uma declaração que recoloca a eliminação de subsídios à exportação no centro das negociações e programas de segurança alimentar no mundo em desenvolvimento.

Portanto, em 23 anos de existência, a OMC apresentou pequenos avanços, o que representa uma crise no sistema multilateral. A explicação para isso reside no desacordo com a realidade do comércio internacional e as regras multilaterais, não sendo suficientes para regular as cadeias produtivas globais.

É possível dizer que o comércio internacional enfrenta três desafios, conforme Vera Thorstensen: i) o aumento dos acordos preferenciais de comércio; ii) a presença cada vez maior das cadeias produtivas; e iii) alterações cambiais sobre instrumentos de comércio⁷⁷.

É nesse contexto que existe outra crise no âmbito da OMC, uma crise na governança comercial internacional.

Uma característica da globalização é o acréscimo da interdependência entre os Estados, transformando completamente a forma com que os sujeitos internacionais se comportam. As redes produtivas foram um dos agentes causadores por aumentar a conexão entre os países, diminuindo as fronteiras e gerando uma maior cooperação e transparência nas relações.

O conceito de governança, que é resultado da interdependência, é fundamental para entender a crise atual. Essa palavra surgiu a partir de um estudo apoiado pelo Banco Mundial no documento *Governance and Development* de 1992. A definição seria «o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo», e de forma mais ampla «a maneira pela qual o poder é exercido na administração, visando o desenvolvimento».

Ademais, no plano global, segundo Gonçalves, os meios para alcançar a governança global seria a diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução pacífica de conflito e solução de controvérsias⁷⁸. O autor ainda destaca dois pontos importantes para análise o da legitimidade e legalidade. Sendo a legitimidade a aceitação de que o poder conferido e exercido é apropriado, portanto, decorrente de uma ação legítima.

As mudanças nas relações internacionais também evidenciaram a incapacidade dos Estados em lidar com os problemas globais de forma isolada, e é nesse cenário que ocorre o aumento da cooperação internacional.

Surge dentro do direito internacional um novo ente, as organizações internacionais -OI-, que são empregadas para garantir a governança global nos mais diversos domínios como a economia internacional⁷⁹.

⁷⁷ THORSTHENSEN, V. The challenges of WTO's new Director. *ICSTD*, v. 09, n. 05, junho 2013. p.4-5

⁷⁸ GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ANAIS DE CONGRESSO, 2006, Manaus. *XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA*. Manaus, 2006. p.6-7

⁷⁹ MACHADO, J. E. M. *Direito Internacional: do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. 4ª. ed. [S.l.]:

É na cooperação entre os Estados que se tem a legalidade para a governança, uma vez que as OI representam a vontade dos Estados em cederem parte de sua soberania para outro organismo com personalidade jurídica internacional. Assim, as OI's têm um papel fundamental para assegurar uma consciência normativa e decisória, gerando um efeito de igualdade entre os Estados⁸⁰.

São essas normas, regras, procedimento e instituições que consagram a legalidade para uma governança. Nesse sentido afirma Daiane Rocha, a governança está ligada às intenções de regulamentar entendimento comuns aos países com intenção de solucionar conflitos e problemas globais⁸¹.

As organizações agem sem um governo soberano com intuito de resolver problemas para além do território nacional através dos regimes internacionais, atuando em assuntos específicos. É com esse fundamento que o GATT se tornou o principal agente para regular o comércio mundial, posto que com a globalização as relações econômicas atuavam de forma mundial com aumento de fluxo de capitais e transações.

A grande falha do GATT é que se trataria apenas de um acordo provisório e no que a partir do momento que a globalização começou a exigir mais dos Estados, foi necessária a criação da OMC, no intuito de institucionalizar e continuar a cooperação entre os países de forma mais legítima e legal.

A OMC como uma instituição internacional permanente fomenta uma maior segurança ao mundo econômico e assegura a solução de conflitos através do OSC.

Portanto, diante das explicações é possível aduzir que a OMC preenche os requisitos para comandar a governança do comércio global.

No entanto, o que se discute hoje é a crise no sistema multilateral, atingindo a governança da OMC, e isso acontece, por causa da proliferação dos ARC e das cadeias produtivas.

O aumento desses acordos preferenciais tem levado pesquisadores acreditarem que esse tipo de acordo será prioridade nas negociações internacionais, principalmente por parte das grandes potências, porque um fraco institucionalismo favorece aqueles com grandes poderes econômicos e políticos de influência a perseguirem os próprios interesses, impondo suas próprias regras⁸².

Coimbra editora, 2013. p.262

⁸⁰ MACHADO, J. E. M. *Direito Internacional: do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. 4ª. ed. [S.l.]: Coimbra editora, 2013. p.264

⁸¹ ROCHA, D. T. da. Práticas de governança na organização mundial do comércio (OMC): uma revisão teórica e evolutiva. *Cereus*, v. 01, n. 08, p. 164 – 181, 2016. p.174

⁸² TROMMER, S. The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: thick and thin institutions in Global Trade Governance. *World Trade Review*, v. 16, n. 03, p. 501 – 526, Julho 2017. p.517

O fenômeno das CGV de fato está consolidado no mundo econômico, no que desta forma não se pode ignorar essa realidade e seus efeitos, principalmente as consequências para a Organização Mundial do Comércio. Especial atenção deve ser dada aos acordos de *deeper integration* entre economias, pois, ameaçam a titularidade da OMC no que concerne o comércio internacional.

Como discutido anteriormente, para que as CGV tenham um fluxo de bens operando de forma fluída, é necessário uma certa harmonização nas políticas domésticas cobrindo todas as dimensões de acesso ao mercado e correlacionando o vácuo normativo que há entre as jurisdições de dois diferentes países. É nesse tópico que reside o principal desafio da OMC, pois as novas regras comerciais estão sendo escritas por ARC em decorrência das CGV, o que resulta na divisão da governança do comércio internacional.

Além de poder proporcionar uma mentalidade mais competitiva e desigual, uma vez que os ARC são acordos preferenciais de comércio e proporcionam uma maior liberdade de imposição de vontade por aqueles países que possuem um maior poder político e econômico, haveria a consequência do comércio do século XXI poder ser marcado por uma desigualdade e empobrecimento de países que estão na base da cadeia produtiva.

Assim, na era da fragmentação comercial, estimulado pelos acordos preferenciais e mega regionais de comércio, muitos membros da OMC têm enviado esforços em negociações fora do sistema multilateral. Dessa forma, no passar dos anos o quadro de representantes dentro da OMC tem diminuído, pois os profissionais estão sendo encaminhados para as negociações bilaterais ou regionais.

Essa mudança de recurso humano para acordos preferenciais implica diretamente na qualidade do diálogo e trocas entre os atores políticos no sistema global.

De acordo com Trommer, há diferenças substanciais no número de funcionários de cada membro da OMC, enquanto grandes potências como Estados Unidos, União Europeia e China apresentam uma equipe grande e bem preparada, que conseguem ainda contar com um corpo diplomático capaz de representar seus países em outros órgãos, quando os países menos desenvolvidos não conseguem manter um quadro de funcionários grande o suficiente para representar seus interesses em todas as instâncias⁸³.

Ainda, é possível visualizar essa mudança estratégica em função dos novos moldes do comércio internacional, quando se observa os especialistas enviados para o fórum multilateral, posto que os maiores especialistas estão sendo alocados em negociações regionais⁸⁴. Seria

⁸³ TROMMER, S. The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: thick and thin institutions in Global Trade Governance. *World Trade Review*, v. 16, n. 03, p. 501 – 526, Julho 2017. p.512-513

⁸⁴ TROMMER, S. The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: thick and thin institutions in Global Trade Governance. *World Trade Review*, v. 16, n. 03, p. 501 – 526, Julho 2017.

uma espécie de fuga de cérebros, por se optar pela retirada dos maiores especialistas do sistema multilateral e focar no âmbito regional. O risco envolve não apenas a mudança do quadro de especialistas, mas também o de recursos financeiros, tornando o sistema preferencial a prioridade dos países.

Fragmentação e um fraco institucionalismo podem acarretar riscos e exacerbar a assimetria do poder, causando problemas na cooperação entre países devido à crescente incerteza que o regionalismo pode gerar, da mesma forma que a mudança estratégica na alocação de recursos e diálogo⁸⁵. Em consequência, pontos negativos surgem no que concerne a governança global do comércio, enquanto o mundo começa a focar na arquitetura fragmentada do comércio, a capacidade institucional da OMC fica mais fraca.

Em 2013, em discurso proferido pelo diretor-geral da organização, Roberto Azevedo, afirmou que a instituição enfrenta «a crise mais grave de sua história», diante dos desafios atuais e dos impasses na Rodada de Doha. Por isso, países como Estados Unidos e União Europeia defendem a ideia do fim do consenso para as decisões para aumentar a eficiência⁸⁶, porém, tal atitude iria prejudicar uma das principais características da governança da OMC: sua legitimidade.

A paralisia da Rodada de Doha e a difícil conclusão de seus acordos têm estimulado a procura por outras formas de negociação, como já explanado, o que se discute no mundo acadêmico é o que poderá ser feito para salvar o multilateralismo e a governança da OMC na área comercial.

É nesse contexto que Emily Jones, por exemplo, defende a ideia de reformar os critérios para utilização do poder do veto, quando outros argumentam que tal mudança seria mexer no sistema basilar que busca a igualdade entre os países membros da OMC.

De forma mais geral, os autores Valbona Muzaka e Matthew Bishop também defendem a necessidade de buscar um propósito social comum para o multilateralismo, além de mudar as regras e procedimentos organizacionais para dar sentido a OMC⁸⁷.

Outro ponto bastante questionado pela doutrina é quanto à competência da OMC para novos temas relacionados ao comércio internacional. As novas demandas comerciais estão exigindo uma maior participação do multilateralismo na regulação econômica, temas como meio-ambiente, segurança alimentar e saúde estão sendo reivindicados no âmbito multilateral.

⁸⁵ TROMMER, S. The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: thick and thin institutions in Global Trade Governance. *World Trade Review*, v. 16, n. 03, p. 501 – 526, Julho 2017.

⁸⁶ JONES, E. The WTO's Reform Crisis. *Project Syndicate*, 2014. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/wto-reform-crisis-by-emily-jones-2014-10>>. Acesso em: 10/04/2018.

⁸⁷ MUZAKA, V.; BISHOP, M. Doha stalemate: The end of trade multilateralism? *Review of International Studies*, v. 02, n. 41, p. 383 – 406, abril 2014, p.404

Ou seja, o sistema de competência do GATT/OMC que iniciou com a ideia de simples redução de barreiras alfandegárias passou a ser responsável por regular temas além das tarifas e, atualmente deve, supostamente, regular temas «behind-the-border», segundo alguns doutrinadores.

O dilema da exacerbação da competência da OMC está exatamente na sua legitimidade para tais temas. Apesar do GATT ter garantido o livre discernimento em determinadas áreas para desenvolvimento de políticas e intervenção domésticas, alguns países julgam que a OMC deve regular essas novas normas.

Ao mesmo tempo, que os novos acordos regionais comerciais provocam esse tipo de dilema, começa-se a abrir espaço para desafios comerciais que afetam áreas não comerciais com estruturas regulatórias fragmentadas, quando grande maioria dos governos mostram resistência em avançar em assuntos domésticos ambientais e sociais no âmbito das negociações da OMC⁸⁸.

Diante de tantos desafios e propostas para solucionar e impulsionar os trabalhos da OMC, far-se-á necessário desenvolver as principais ideias e buscar dentro delas a melhor forma para o futuro da organização.

O próximo item deste trabalho será, portanto, uma colação de análise sobre as principais soluções encontradas pela doutrina, quando devido ao grande número de propostas não será possível esgotar todas, dando-se preferência àquelas que são discutidas de forma majoritária.

4.2 O futuro da Organização Mundial do Comércio nos desafios contemporâneos

Sem dúvidas a OMC logrou êxitos na solução de conflitos com OSC, porém ao mesmo tempo acumulou falhas na condução das negociações internacionais e na formulação de novas normas tais como agricultura, regras de origem e investimento.

Um instante de alívio foi na Conferência Ministerial de Bali com a aprovação de um pequeno pacote, quando agora resta a dúvida do futuro sucesso ou não que a Rodada de Doha poderá ter.

Segundo Mitsuo Matsushita, o fracasso da OMC deve-se principalmente pela mudança na estrutura de poder.

Quando a Rodada do Uruguai foi terminada com sucesso em 1993, os países denominados QUAD - Estados Unidos, Comunidade Europeia, Canadá e Japão -, tinham total

⁸⁸ BERNSTEIN, S.; HANNAH, E. The WTO And Institutional (In)Coherence In Global Economic Governance. In: _____. *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*. Oxford: OUP Oxford, 2012. cap. 34. p.794

poder e condições de impor suas vontades⁸⁹. Na época esses países eram responsáveis por influenciar o restante do mundo, conseguindo manter um consenso entre todos os países para avançar nas negociações. No entanto, com a criação da OMC o quadro internacional modificou completamente.

O cenário internacional compreendia uma ascensão da China em detrimento do Japão, deixando de ser a segunda potência econômica, e quando a União Europeia, por sua vez, sofria com a crise do euro. Os Estados Unidos estavam assoberbados com a guerra do Iraque e Afeganistão e seus efeitos. Os países em desenvolvimento, especialmente o grupo apelidado de BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul -, apresentaram um desenvolvimento econômico crescente, destacando-se como potências influenciadores do cenário internacional.

Esses dois grupos são extremamente fortes e começaram a entrar em confronto sobre como as negociações e os compromissos no âmbito da OMC deveriam prosseguir. Nesse sentido, o interesse de mais de 160 países, compostos por desenvolvidos, recém industrializados e em desenvolvimento não consegue ser compatível com a estrutura da OMC, no que em razão disto muitos optam pela via bilateral, regional ou plurilateral para expandir seu poderio econômico, aumentando seu nível de exportação e importação, promovendo investimentos e transferindo tecnologia⁹⁰.

Diante desse conflito, fica claro que o modelo atual da OMC não está de acordo com a realidade, sendo difícil conciliar diferentes interesses entre mais de 160 países membros em uma única estrutura do *single undertaking*.

Os novos moldes estruturais do comércio internacional também foram modificados, sendo orientados pelas redes produtivas com a fragmentação e dispersão da produção, ressaltando a problemática da harmonização das normas.

Portanto, a realidade atual clama por uma solução dos problemas da OMC, para que continue sendo o eixo principal do comércio atual, prezando pela justiça e igualdade entre os países nas negociações.

Por tudo exposto, fica claro que a OMC passa por problemas que urgem por uma reforma em sua estrutura, no que o grande questionamento realizado pelos estudiosos é como deverá ser feita essa reestruturação.

As ideias para reformar a OMC passam por extremismos completos, desde seu total abandono, como limitação de suas funções ao OSC, ou ainda a combinação de um novo

⁸⁹ MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014. p.705

⁹⁰ MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014. p.705

organismo para lidar com os assuntos modernos com o escopo da OMC.

Primeiramente, descarta-se desde já a possibilidade de restringir as funções da OMC a um organismo de solução de controvérsias, uma vez que fugiria do principal propósito da organização, reduzindo as suas funções a um mero tribunal. O OSC é um elemento importante, porém, ele figura como uma parte complementar, sendo de extrema importância o núcleo normativo e princípios norteadores da atividade econômica internacional existente no escopo da OMC⁹¹.

Outro viés presente na literatura é o que foi denominado de “OMC 2.0”, tendo como principal representante Richard Baldwin.

A base do desenvolvimento da OMC 2.0 consiste primordialmente na mudança da tradicional forma de comércio para a preferência pelas cadeias de valor. O comércio tradicional traduz-se pela troca de bens finais entre um país e outro⁹². As cadeias de valor, por seu turno, representam a inserção de alta tecnologia no comércio combinado com a mão-de-obra barata dos países em desenvolvimento, e os bens são feitos de forma internacional⁹³.

É com esses dois conceitos que Richard Baldwin explica a paralisia na OMC, uma vez que todo comércio mudou.

No entanto, a organização comercial continua estagnada em assuntos que não pertencem ao século XXI. Conseqüentemente o vácuo normativo é preenchido pelos mega-acordos regionais e bilaterais.

Uma governança comercial presidida pelas cadeias de valor poderia resultar em um comércio fragmentado e desigual, por isso é necessário a inclusão das disciplinas importantes para o desenvolvimento das cadeias produtivas no seio da OMC.

Pela impossibilidade de se discutir no âmbito multilateral as novas disciplinas, por causa da estagnação da Rodada de Doha, far-se-á imprescindível a criação de uma nova instituição. O grande questionamento para essa nova instituição seria até que ponto ela poderá regular, quais políticas devem ser resolvidas ao nível nacional e quais ao nível internacional.

Grande parte das *deep disciplines* estão sendo reguladas por acordos regionais e bilaterais por incentivo das grandes empresas multinacionais. Assim, as normas regulamentadas por esses acordos preferenciais devem ser usadas para balizar os temas relevantes para a OMC

⁹¹ FLÔRES JUNIOR, R. G. O fim da OMC? *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, LVII, n. II, p. 1479 – 1500, 2014. p.1494

⁹² BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Centre for Economics Policy Research*, n. 64, Dezembro 2012. p.01

⁹³ BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Centre for Economics Policy Research*, n. 64, Dezembro 2012.

2.0.

Pode-se identificar duas categorias de normas: i) aquelas que asseguram o fluxo de ir e vir dos bens, informação, capital e pessoas que é necessário para o funcionamento das CGV; e ii) aquelas que favorecem o bom clima para negócios e direitos proprietários⁹⁴.

O foco principal da nova instituição seria o movimento de capital, direito dos investidores e política de competição. Poderá ser objeto também assuntos que estão relacionados a proteção de empresas nacionais e estrangeiras.

Por outro lado, resta a dúvida quanto às normas de meio-ambiente, trabalhistas e relacionados ao âmbito doméstico de cada país. Isso dependerá do quão solícito os países estão para ceder de sua soberania em um ambiente multilateral.

Os mega-acordos regionais e bilaterais também costumam abarcar regras já existentes no multilateralismo, porém de forma mais além, seriam as regras de caráter OMC *plus*. Neste caso, poderia haver um conflito entre a OMC 1.0 e a OMC 2.0, no que logo deve haver um limite para a OMC 2.0, sob o risco de invadir a competência da sua homóloga.

Em relação aos membros, a proposta sugere que o intuito da nova organização deve ser multilateralizar as disciplinas regionais, de forma a tornar o comércio global mais harmonioso. Como a organização tratará de assuntos ligados a coordenação das cadeias de valor, os membros envolvidos devem estar intimamente ligados as cadeias produtivas. Ou seja, a ideia de adesão é facultativa, mas é implícito o desejo que dela só participem as economias mais desenvolvidas⁹⁵. Por isso, que ser membro da WTO 2.0 pode ser considerado um privilégio para certos países, mas é um privilégio que só vale a pena ter, caso não retarde o processo de decisão⁹⁶.

A limitação de membros se daria pela intenção de prevenir qualquer estancamento das negociações, resolvendo, portanto, a problemática quanto ao excessivo número de votos na OMC, que impossibilita o término da Rodada de Doha.

Quanto ao tratamento diferenciado que os países em desenvolvimento recebem na OMC 1.0 como, por exemplo, a cláusula de habilitação, na nova versão da instituição isso não seria possível. Ocorre que as cadeias globais são dependentes das novas disciplinas para funcionar, caso haja um tempo maior ou qualquer condição de exceção, afetaria o correto funcionamento da rede produtiva, ou seja, acabaria por prejudicar os países menos desenvolvidos.

⁹⁴ BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Centre for Economics Policy Research*, n. 64, Dezembro 2012.

⁹⁵ FLÔRES JUNIOR, R. G. O fim da OMC? *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, LVII, n. II, p. 1479 – 1500, 2014. p.1945

⁹⁶ BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Centre for Economics Policy Research*, n. 64, Dezembro 2012. p.17

Por outro lado, a criação de uma nova instituição nesses moldes traria uma certa separação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, além do que a OMC 2.0 seria dominada novamente pelos países integrantes do QUAD, o que poderia trazer uma desigualdade nas negociações e resultar na imposição de normas pelos países mais fortes, e mais uma vez, os assuntos prioritários para os países em desenvolvimento, tal como agricultura estariam relegados.

Flôres também ressalta que a burocratização excessiva pela grande quantidade de disciplinas novas poderia resultar em uma grande estrutura de eficiência e eficácia questionável⁹⁷. Por isso, os dois pesquisadores, Flôres e Baldwin, argumentam a ideia de reformar a base da própria OMC através de uma reestruturação simples e complexa por mais paradoxal que pareça.

A vertente de simplificação seria com relação às normas fundantes da Organização, em especial, os acordos constantes no Anexo 1A e no 1B, similarmente ao Anexo 2. No que tange a complexidade, o desafio seria introduzir na OMC um acordo que traga uma maior possibilidade de questões referentes às regulamentações, normas e padrões.

O novo acordo deve ser norteado pelas cláusulas da Nação Mais Favorecida e do tratamento nacional, além de abranger as matérias de forma extensa e profunda. Especial atenção deve ser dada aos Acordos de Barreiras Técnicas ao Comércio e Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, os quais devem sair do Anexo 1A e devem ser incorporados pelo Anexo 1C, no que por conseguinte o TRIPS deverá ser revisto.

Quanto à estruturação das OMC, permaneceria a mesma, preservando um único órgão com seu sistema de resolução de disputas e o mecanismo de votação. Assim, a Organização estaria de acordo com a modernidade.

Flôres ainda argumenta que essa seria a melhor saída, posto que a criação de um novo órgão - OMC 2.0 - por conta das cadeias globais de valor só contribuiria para a mudança na governança global. Ele ainda afirma que uma economia global mais intensivamente digitalizada iria ocasionar a perda de predominância ou mesmo o desaparecimento das CGV.

Neste trabalho defende-se o contrário.

As CGV são um fenômeno amplamente dinâmico, que se adaptam de acordo com a realidade comercial.

Como já visto no decorrer deste trabalho, as cadeias produtivas existem a bastante tempo e foram se adaptando no decorrer dos anos sempre com uma participação de destaque no comércio global. Logo, é difícil acreditar no desaparecimento ou perda da sua predominância.

⁹⁷ FLÔRES JUNIOR, R. G. O fim da OMC? *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, LVII, n. II, p. 1479 – 1500, 2014. p.1945

Nesse sentido, a ideia de uma reforma simples e complexa defendida por Flôres pode encontrar diversos obstáculos para sua implementação na realidade atual e para um futuro.

Outra solução encontrada pelos pesquisadores Julian Chaisse e Mitsuo Matsushita, é o papel desempenhado pela Comissão de Revisão de Política Comercial - *Trade policy Review Body, TPRB*.

Foi em 1988, durante a Conferência Ministerial de Montreal, que foi acordado o sistema de revisões, passando a analisar de forma abrangente todas as medidas de política comercial de um país. No GATT, o enfoque das revisões era o comércio de bens. Na OMC, com a incorporação do Anexo 3 ao tratado de Marraquexe, a revisão passou a tratar também o comércio de serviços e propriedade intelectual.

O propósito do TPRB pode ser estabelecido em cinco itens: i) promover a participação dos países nos acordos da OMC; ii) assegurar a transparência das políticas comerciais entre os membros da OMC; iii) no intuito de garantir a transparência, realizar regularmente revisão das políticas comerciais, que serão publicados com recomendações; iv) atribuir ao relatório publicado natureza meramente informativa, sem qualquer obrigação de vínculo, não podendo ser utilizado como elemento no OSC; e v) condução pelo TPRB de pesquisas, relatórios, inventários, recomendações e publicações sobre a política comercial dos membros da OMC⁹⁸.

É a partir do item G, do Anexo 03, que é desenvolvida três propostas para solucionar os problemas da Organização com o auxílio do TPRB⁹⁹.

A primeira proposta seria a utilização do TPRB como órgão para coordenar a relação entre a OMC e ARC. A segunda seria a harmonização das normas entre os próprios acordos regionais para evitar o *spaghetti bowl*. E por último, seria a transformação de regras regionais em multilaterais, além de coordenar regras comerciais entre membros da OMC e entre diferentes ARC.

Uma das funções elencadas no item G permite ao TPRB a realização de um «an annual overview of developments in international trading environment», e é nesse sentido que poderá haver uma ampliação das funções do TPRB, de forma que não cabe apenas a confecção de relatórios sobre a política comercial de cada membro, no que similarmente

⁹⁸ MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014. p.708

⁹⁹ Item G: An annual overview of developments in the international trading environment which are having an impact on the multilateral trading system shall also be undertaken by the TPRB. The overview is to be assisted by an annual report by the Director-General setting out major activities of the WTO and highlighting significant policy issues affecting the trading system.

poderá ser realizadas pesquisas e recomendações sobre a relação entre OMC e ARC, além da própria negociação entre diferentes ARC.

Dessa maneira, o TPRB assumiria um novo papel de promover a compatibilização e cooperação entre as normas dos ARC e OMC. Os defensores dessa proposta ainda embasam essa ideia através das atitudes do antigo Diretor-Geral, Pascal Lamy, na época da crise financeira de 2008. Após a quebra do Lehman Brothers e a disseminação da recessão pelo mundo, muitos países começaram a tomar medidas protecionistas, em virtude dessas medidas, Pascal Lamy, utilizou o TPRM para recolher informações sobre ações protecionistas, submetendo o relatório no fórum do G-20.

Esse exemplo pode ser utilizado para provar a eficiência que o novo papel do TPRB pode ter «coordinating general international trade policy such as coordination of activities of FTA as well as for establishing a proper interface between FTA and WTO»¹⁰⁰. Outro ponto positivo destacado pelos defensores dessa ideia é a possibilidade de haver maior cooperação entre os diferentes organismos internacionais relacionados ao comércio mundial.

A proposta oferecida pelos pesquisadores Julian Chaisse e Mitsuo Matsushita é caracterizada por ser essencialmente um meio de *soft law*, ou seja, através de relatórios com recomendações expedidos pelo TPRM, a proposta preza pela cooperação, flexibilidade e convencimento entre os Estados. Por isso se faz uma certa objeção a essa proposta, quando as medidas de *hard law*, compulsórias e vinculativas, tendem a ser mais respeitadas, por consequências mais eficientes.

Outra indagação é quanto à interpretação do item G, Anexo 03, no que interpretá-lo de forma compreensiva e abrangente pode aumentar sua competência, conforme versam os autores da proposta, sendo que porém o item é claro ao dizer que a função do TPRM é «An annual overview of developments in the international trading environment», o que implica na simples confecção de um relatório sobre o comércio internacional.

Muitos argumentam que o impasse da Rodada de Doha se resume a regra do *single undertaking*, exigindo o consenso entre todos os membros, que já somam mais de 160 países. Logo, caso seja modificada tal regra, a OMC se tornaria mais dinâmica, comportando os mais diversos assuntos e continuaria como principal viés para a governança global do comércio.

Nessa linha de pensamento argumentam Bernard Hoekman, Petros Mavroidis e Melo Araujo. Eles defendem a ideia de flexibilização da regra do consenso presente no artigo X, 9, do Acordo de Marraquexe no que tange a incorporação dos acordos plurilaterais¹⁰¹. A

¹⁰⁰ MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014. p.709

¹⁰¹ Artigo X, 9: The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agreement, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4. The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a Plurilateral Trade Agreement, may decide to delete that Agreement from Annex 4.

proposta é a modificação do consenso para 2/3 dos membros para abertura das negociações referentes aos acordos plurilaterais - AP -, removendo, portanto, a possibilidade de bloqueio por um pequeno grupo de países, além de assegurar que os mais problemáticos assuntos sejam incorporados pela OMC¹⁰².

Ademais, os acordos plurilaterais deverão ter como característica o *open access*, constando no escopo normativo de forma expressa a possibilidade de qualquer membro da OMC fazer parte do acordo. Essa seria uma grande vantagem dos acordos plurilaterais, quando comparados aos ARC, uma vez que os acordos regionais são restritos a certos países¹⁰³.

Essa mesma ideia de acesso deve ser mantida para a fase de negociações, ou seja, durante a fase inicial do desenvolvimento de normas e regulamentos, todos os países que têm interesse devem participar, não apenas aqueles países signatários do acordo. Caso haja algum conflito em relação ao acordo plurilateral entre os países, poderá ser usado o OSC para pacificar a disputa, concedendo o direito de retaliar na área específica do acordo.

Porém, Hoekman destaca a possibilidade de alguns países entrarem na negociação para dificultar a liberalização, não tendo qualquer interesse de participar do acordo plurilateral negociado, por isso um determinado ponto da negociação deve ficar restrita aos países que realmente querem assumir compromisso.

A implementação desses acordos por parte dos países subdesenvolvidos¹⁰⁴ também é destaque.

A falta de recursos por parte dos LDC pode levá-los a não usufruir de forma apropriado dos benefícios de um acordo plurilateral, quando dessa forma uma possibilidade é a confecção de um relatório identificando as principais reformas e ações para implementação do acordo com o financiamento e assistência dos países mais desenvolvidos que são signatários.

Outra indagação é em relação à abrangência das disciplinas que poderão ser reguladas pelos AP.

No que concerne aos assuntos WTO-X, a regulação por parte dos AP não apresentaria nenhum problema, dado que haveria que ter a aceitação dos membros da OMC. Os AP que disciplinam assuntos WTO +, por sua vez, podem causar uma fragmentação das normas, caso o acordo preveja alguma garantia discriminatória de acesso entre os signatários.

No que tange a importância das CGV no comércio internacional e seus desdobramentos nas regulações internas dos países, a proposta contempla a criação na OMC do Conselho

¹⁰² HOEKMAN, B. Sustaining Multilateral Trade Cooperation in a Multipolar World Economy. *Review of International Organizations*, v. 9, n. 2, p. 241 – 261, Junho 2014. p.257-258

¹⁰³ ARAUJO, B. A. M. Setting the rules of the game: Mega-Regionals and the role of the WTO. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, v. 21, n. 02, p. 101 – 153, 2017. p.146-147

¹⁰⁴ LDCs sigla em inglês: Least Developed Countries

das Cadeias de Valor. O Conselho teria o objetivo de examinar as CGV na produção e nas políticas regulatórias que poderiam ajudar na redução de custo as trocas de bens¹⁰⁵.

Em suma, a proposta tem cinco aspectos importantes: i) a adesão será voluntária; ii) o objeto do acordo deve ter ligação com o comércio; iii) os países signatários devem ter os meios adequados para implementação do acordo, bem como para os resultados; iv) deve ter suporte da grande maioria dos membros da OMC; e v) deve prevalecer o princípio da subsidiariedade na aplicação das normas, para evitar a interferência de «club rules» na autonomia nacional¹⁰⁶.

Ainda, a concepção da proposta é acelerar as negociações que envolvem «rule making» nas áreas que carecem de regulação e que necessitam por proporcionarem um grande acesso aos mercados. Eventualmente, AP poderão ser multilateralizados, assegurando que os novos membros possam fazer parte do acordo sem nenhuma regra que os diferencie dos membros originários.

Os AP serão uma alternativa para a OMC na maior problemática do comércio internacional do século atual, qual seja a regulamentação das normas através dos ARC. Nesse sentido, deve ser dada preferência a conclusão dos acordos plurilaterais, por serem mais inclusivos do que os ARC.

É válido salientar que os acordos plurilaterais também são discriminatórios, quando porém para os defensores dessa proposta, diante do impasse da Rodada de Doha, os AP ainda são a melhor maneira para aumentar a dinâmica no comércio internacional sem que a OMC perca sua governança.

Apesar de muitos argumentarem de forma crítica sobre a prática do consenso, inclusive propondo o fim dessa forma de votação, como a proposta acima explanada, acredita-se que essa ainda não é a melhor forma. A defesa pelo voto ponderado é tutelada principalmente por grandes potências que figuram como principais atores no comércio internacional, Estados Unidos e União Europeia. A justificativa seria a de impedir a paralisação das negociações por atores considerados pequenos.

O consenso pode ser considerado um mecanismo conservador, porém, no âmbito da OMC, esse mecanismo é a garantia da manutenção do *status quo*¹⁰⁷. Ainda, diferentemente de outras organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que consegue impor suas decisões, através da concentração dos votos para poucos países, além do veto para os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança - CS-, a OMC preza pela

¹⁰⁵ ARAUJO, B. A. M. Setting the rules of the game: Mega-Regionals and the role of the WTO. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, v. 21, n. 02, p. 101 – 153, 2017. p.147

¹⁰⁶ HOEKMAN, B. M.; MAVROIDIS, P. C. WTO “à la carte” or “menu du jour”? Assessing the case for more plurilateral agreements. *European journal of international law*, v. 25, n. 02, p. 319 – 343, 2015. p.341

¹⁰⁷ MESQUITA, P. E. de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: Funag, 2013. p.97

igualdade entre os países, e inclusive muito se discute sobre a necessidade de reforma do CS para que deixe de representar um cenário internacional do pós-segunda guerra mundial e passe a ser um modelo mais igualitário e pautado na lógica internacional de hoje.

Portanto, defender o fim do consenso é acabar com a igualdade nas negociações comerciais entre os países, quando o mesmo se aplica quanto a priorização do plurilateralismo.

Os AP são um meio interno de tentar resolver o problema da mora no âmbito da OMC, contudo, uma consequência da aplicação dessa espécie de acordo poderia ser a imposição de normas de um determinado número de países sobre aqueles que não detém poder. Os países com baixo índice de desenvolvimento são os principais prejudicados por não terem condições de implantar os AP, nem de ter recurso financeiro e humano para integrar a fase negocial dos acordos.

Um exemplo de AP que foi bastante criticado e beneficia principalmente os países com forte participação no comércio intrafirmas é o TISA - Trade in Services Agreement -, que abrange o comércio de serviços, extremamente importante para as cadeias produtivas. A grande dificuldade para formular um acordo sobre serviços repousa na aplicação de medidas que vão além das fronteiras, nomeadamente qualificações, licenciamentos, autorizações e *standards*, quando assim o protecionismo irá estar presente em intervenções de regulação interna que não têm fundamento, como por exemplo o estabelecimento de medidas ambientais¹⁰⁸.

Atualmente o TISA tem a participação de 23 Estados membros da OMC¹⁰⁹ e tem por objetivo estipular disciplinas regulatórias nos domínios das telecomunicações, serviços financeiros, serviços postais, serviços informáticos entre outros.

De acordo com as negociações, o TISA só será multilateralizado, quando houver o preenchimento de duas características: i) o escopo ser baseado no GATS, regulando a área de serviços; e ii) deverá ser alcançado uma grande quantidade de membros para que seja estendido para todos os membros da OMC.

Isso implica que «the automatic multilateralisation of the agreement based on the Most Favoured Nation (MFN) principle should be temporarily suspended»¹¹¹, desencadeando uma discriminação comercial por alterar as regras de competitividade em detrimento dos não participantes.

¹⁰⁸ CUNHA, L. P. Liberalização Internacional do Comércio de Serviços: uma questão actual e um desenvolvimento recente. *Working papers Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, n. 17, Dezembro 2016. p.17

¹⁰⁹ Austrália, Canadá, Chile, Formosa, Colômbia, Costa Rica, União Europeia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia do Sul, Liechtenstein, Maurícia, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Peru, Suíça, Turquia e Estados Unidos¹¹⁰

¹¹¹ EUROPEAN COMMISSION. *Memo - Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in services*. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-107_en.htm>. Acesso em: 22/04/2018.

Ainda sobre o TISA, argumenta-se a falta de transparência, pelas negociações decorrerem fora do âmbito da OMC e sem que países ou o próprio secretariado da OMC possam ir como observadores. Conforme o pensamento de Luís Pedro Cunha, a ausência de transparência pode gerar dois efeitos: i) a dificuldade de aumentar o número de países participantes do acordo, uma vez que não podem atuar como observadores; e ii) por isso, o TISA será moldado sob o interesse dos países que o negociaram, deixando de ser interessante para grande maioria dos países que ficaram afora dos debates¹¹². Isto posto, é claro que o TISA encontrará enormes dificuldades para ser multilateralizado, por ser bastante restrito.

Nesse sentido, os acordos plurilaterais podem ocasionar uma maior discriminação comercial, não sendo a melhor opção a ser buscada pela OMC, a exemplo do TISA. Além disso, a confecção de vários AP pode transformar a OMC em um organismo *à la carte*, em que os membros só participam do que é interessante para seu próprio país, resultando em um comércio internacional extremamente desigual.

¹¹² CUNHA, L. P. Liberalização Internacional do Comércio de Serviços: uma questão actual e um desenvolvimento recente. *Working papers Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, n. 17, Dezembro 2016. p.27

5 A POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL

5.1 Um breve histórico

É fundamental entender o histórico brasileiro em sua política comercial e seu posicionamento no organismo multilateral para compreender como as cadeias produtivas podem ser inseridas, simultaneamente aos seus efeitos no mercado brasileiro.

O comércio exterior tem um papel importante na história econômica brasileira, inicialmente com um perfil primário-exportador do Brasil colônia, tendo como objetivo a exportação, no que posteriormente com a independência o modelo continuou o mesmo com o desenvolvimento focado no exterior.

Nos anos seguintes, apesar do ideal do liberalismo comercial prevalecendo no mundo internacional, o Brasil continuou com uma mentalidade mais protetiva, permanecendo com uma política de proteção por longos anos. Ou seja, de forma geral a política econômica brasileira é marcada pela intervenção estatal em assuntos econômicos desde o Brasil colônia. Isso ocorre, inicialmente pela política mercantilista pela grande ligação entre o comércio internacional e a própria segurança dos Estados Nacionais recém-formados.

Assim, o comércio internacional tinha o objetivo primordial de juntar divisas, na época, metais preciosos, e a tentativa de limitar as importações, o que ocasionaria uma maior segurança ao país quanto às ameaças externas. O *plantation* implantado no Brasil durante o período colonial, também continha traços fortes de intervenção estatal, pois necessitava de apoio para investimento inicial e para comercialização da produção, era apoiado em quatro características fundamentais: i) mão-de-obra escrava; ii) latifúndio; iii) monocultura; e v) produção voltada para o mercado externo.

É notável, portanto, que desde a gênese brasileira há uma forte intervenção estatal marcada pelo protecionismo da economia. A partir da produção cafeeira é que o Brasil começa seu processo de intensificação da industrialização nos anos de 1930 em um ambiente com forte aumento dos preços de importação de bens, em decorrência da desvalorização cambial e do crescimento da procura pelos bens de capital, ensejando um cenário propício à instalação da indústria.

Nesse contexto é que a industrialização por meio da substituição de importações passa a ser encarada como modelo alternativo e se torna um objetivo governamental. Tem-se a mentalidade voltada para o mercado interno, alterando qualitativamente a pauta de importações do país. Intensificava-se a produção interna para suprir o mercado nacional e se deixava de priorizar as necessidades externas, quando porém o novo modelo ainda continha

uma grande intervenção do Estado, além de uma alta proteção à indústria nacional através de tarifas e diversas categorias de barreiras não tarifárias.

Essa estrutura tarifária fundamentada no modelo de substituição de importação iria perdurar pelos próximos 30 anos. A liberalização comercial começaria em 1988 com a eliminação de controles quantitativos e administrativos sobre as importações e o decréscimo das tarifas.

Essa abertura tem como fatores: i) a influência das ideias neoliberais; ii) o segundo choque do petróleo com o aumento das taxas de juro internacionais e a recessão dos países industrializados; iii) a desregulamentação dos mercados comerciais e financeiros internacionais; iv) a queda do regime militar no Brasil, tornando-se um país mais aberto a ideias e produtos dos vizinhos; v) esgotamento do modelo de substituição de importação¹¹³.

No cenário internacional, o Brasil passava a buscar também uma maior liberalização, procurando fazer parte dos novos sistemas de comércio internacional.

Um exemplo é o claro apoio a criação da OIC, sendo o Brasil signatário da Carta de Havana e membro originário do GATT. Similarmente apoiou as primeiras iniciativas de integração regional para diversificar as exportações.

É nesse espírito que se desenvolve a primeira organização regional a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC -, que detinha como o seu principal objetivo a implementação de uma zona de livre comércio para ampliar as trocas comerciais entre os países envolvidos e desenvolver a indústria¹¹⁴.

Após seu fracasso, por não conseguir implantar uma zona de livre comércio, foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração - ALADI -, que constituía um fórum de cooperação para aumentar a integração entre os países.

Outro importante detalhe da política externa brasileira, é a intensificação das relações Brasil-Argentina que deu origem ao Tratado de Assunção em 1991, criando o Mercosul. O Tratado estabeleceu uma integração alargada, por incluir Uruguai e Paraguai, além de ser mais profunda por ficar acordado um escopo normativo próprio do bloco econômico¹¹⁵.

O Tratado de Assunção preconiza em seu artigo 1º a adoção da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma TEC, uma política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e, por fim, a harmonização das legislações em determinadas áreas¹¹⁶.

¹¹³ PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. [S.l.]: Editora Brasiliense, 2012. p.338

¹¹⁴ CUTRALE, D. O sistema de solução de controvérsias dos blocos econômicos: uma análise comparativa entre União Europeia e o Mercosul. *Revista eletrônica de Direito Internacional*, v. 19, 2016. p.112

¹¹⁵ SEITENFUS, R. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.220

¹¹⁶ GOVERNO DO BRASIL. Tratado de Assunção. *Decreto N.350*, Brasília, 21/11/1991. Disponível em: <http:

A eliminação total das barreiras deveria ser alcançada até o dia 31 de dezembro de 1994 para o Brasil e a Argentina, já o Paraguai e o Uruguai teriam o prazo de 12 meses, sendo que devido ao curto prazo de tempo para modificações tão bruscas nas políticas comerciais de cada país, o objetivo não foi alcançado no prazo determinado.

Por isso, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto - POP -, o qual estabeleceu a personalidade jurídica de direito internacional ao bloco, que teria competência para negociar seus interesses em nome próprio, além de acordar a criação de uma união aduaneira, para que posteriormente seja alcançado o mercado comum.

Atualmente, o bloco é considerado por alguns doutrinadores como uma união aduaneira imperfeita, posto que não há uma completa circulação de bens, e ao mesmo tempo, há uma TEC estabelecida.

Essa mescla de características incompletas faz com que o MERCOSUL não tenha uma definição estabelecida do seu atual nível de integração.

Mesmo com algumas dificuldades para aprofundar os laços intrabloco, o MERCOSUL é bastante importante para seus membros, por isso, ainda que de forma lenta, os signatários têm interesse de ir além nas negociações do bloco.

Em suma, no plano interno tem-se uma economia focada na necessidade do mercado nacional, com um alto protecionismo do Estado e um modelo de substituição de importação. No plano externo, há um esforço para ampliação das exportações, tentando acesso a novos mercados com a formação do MERCOSUL, mas também através do estabelecimento de padrões internacionais, através do GATT, para aumentar o comércio internacional.

É no início da década de 90 que começará haver um consenso no papel excessivo do Estado brasileiro na economia.

Em face disso, as próximas políticas envolvem privatizações, rápida abertura comercial e flexibilização de normas trabalhistas, quando a consequência da nova política foi um retrocesso na industrialização nacional, tanto em quantidade, como qualitativamente na indústria de manufaturas.

Assim, no início do século XXI, a economia brasileira especializou-se em *commodities* agrícolas e industriais com baixo valor agregado, gerando uma dependência nas importações de produtos de alto padrões tecnológicos.

Conforme Bresser-Pereira, o processo pelo qual o Brasil passa pode ser denominado desindustrialização, porém é diferente do que vem ocorrendo nos países desenvolvidos.

[//www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm)>. Acesso em: 25/04/2018.

Os países mais ricos transferem o trabalho para setores de alta tecnologia e maior valor mercadológico, ao ponto em que no Brasil, no que lhe concerne, é regressiva a transferência de mão de obra que ocorre para setores agrícolas e mineradores, agroindustriais, e indústrias tipo maquiladora, todos caracterizados por um baixo valor agregado¹¹⁷.

Outro fator que contribuiu para esse retrocesso mencionado por Bresser-Pereira, foi a forma como foi conduzida a política econômica, quando o Plano Real buscou a estabilização da macroeconômica brasileira.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, continuaram com uma política monetária e cambial orientadas pelo mercado, com uma taxa de juros elevada e a taxa de câmbio apreciada para estimular a formação de poupança externa, e consequentemente aumentar o crescimento nacional.

Ao longo do governo Lula houve uma mudança no posicionamento brasileiro, quando a partir de 2003, o país irá enfatizar os interesses defensivos nas negociações, opondo-se a qualquer compromisso que evoque uma limitação da autonomia brasileira em suas políticas industriais e sua capacidade de regulação. Também haverá o resgate de valores protecionistas expirados em um modelo nacional-desenvolvimentista com uma maior intervenção do Estado.

Nesse sentido, permanece a ideia de que o desenvolvimento deve ser buscado de dentro para fora com autonomia nacional para poder ter a possibilidade de criar e aplicar políticas industriais próprias.

Essa autonomia seria fundamental para o Brasil participar de negociações internacionais, especialmente dos acordos de nova geração, ou os mega-acordos regionais.

Para além da política comercial brasileira, faz-se *mister* entender como funciona toda a coordenação entre as instituições nacionais para formalizar a proposta de desenvolvimento econômico.

O órgão responsável pela articulação da política comercial brasileira é a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX -, regulada pela Decreto Nº8.807 de 12 de julho de 2016.

Em seu artigo 1º é destacado o objetivo da CAMEX de «formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluído o turismo, com vistas a promover o comércio exterior, os investimentos e a competitividade internacional do País»¹¹⁸.

¹¹⁷ DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p.129

¹¹⁸ BRASIL. *Decreto Nº8.807 de 12 de Julho de 2016*, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8807.htm>. Acesso em: 26/05/2018.

Fazem parte da estrutura do CAMEX: i) o Comitê Executivo de Gestão - Gecex; ii) a Secretaria-Executiva; iii) o Conselho Consultivo do Setor Privado - Conex; iv) o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - Cofig; v) o Comitê Nacional de Facilitação do Comércio - Confac; e vi) Comitê Nacional de Investimento - Coninv.

Merece destaque o Gecex, com o papel de assessorar o conselho da CAMEX com recomendações para aperfeiçoar as políticas comerciais.

Da mesma forma, porém, no âmbito privado, ocorre com o Conex, elaborando estudos e propostas voltadas para melhoria do comércio exterior. Assim, procura-se uma maior coordenação entre o setor privado e público na área comercial através de um órgão centralizador - CAMEX -, para que as políticas possam ser elaboradas de forma mais condizente com a realidade no intuito de desenvolver de forma mais solidificada o comércio nacional.

Ainda sobre a CAMEX e sua estrutura, Pedro da Motta Veiga, afirma que o órgão interministerial é dotado de uma instância política e técnica que parece apropriada para desempenhar suas funções, funcionando como *locus* para formular estratégias comerciais¹¹⁹.

O órgão responsável pelo ambiente externo na política comercial, quando envolve negociações de acordos, investimentos internacionais ou representação junto à OMC é o Ministério das Relações Exteriores - MRE.

Conforme, o artigo 33, III, do Decreto N.º4.118, será competência do MRE «a participação nas negociações internacionais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras»¹²⁰.

No que concerne ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC -, será responsável pela definição das características domésticas da política comercial conjuntamente com a política industrial, além de auxiliar de forma técnica as negociações, estruturar a internacionalização na legislação nacional das disciplinas negociadas internacionalmente, criar políticas de defesa comercial, bem como requerer adoção de medidas como antidumping e salvaguardas¹²¹.

O MDIC também promove a ideia de uma cultura exportadora no Brasil através do programa «Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora», porém a maior atividade de promoção das exportações brasileiras no exterior é desempenhada pelo Itamaraty, por intermédio do Departamento de Promoção Comercial e Investimento - DPR-, que ainda

¹¹⁹ VEIGA, P. da M. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Cord.). *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Singular, 2007. p. 71 – 162. p.220

¹²⁰ BRASIL. Decreto N.º4.118 de 07 de fevereiro de 2002. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4118.htm>. Acesso em: 26/04/2018.

¹²¹ BRASIL. Decreto N.º4.118 de 07 de fevereiro de 2002. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4118.htm>. Acesso em: 26/04/2018. Art.47

tem o auxílio dos Setores de Promoção Comercial - SECOMs -, localizados pelas embaixadas e consulados do Brasil. O DPR é organizado em quatro divisões: i) Divisão de Investimento - DINV; ii) Divisão de Inteligência Comercial - DIC; iii) Divisão de Programas de Promoção Comercial - DPG; e iv) Divisão de Operações de Promoção Comercial - DOC.

Cada divisão possui uma atuação específica, por exemplo, o DINV é responsável por incentivar a internacionalização das empresas brasileiras através de estudos sobre oportunidade em mercados e organiza missões oficiais com interesses específicos das empresas nacionais¹²².

O DOC, por seu turno, realiza missões comerciais para ao nível ministerial ou presidencial com intuito de canalizar ações mais diretas e imediatas para promover produtos, empresas e turismo brasileiro¹²³.

Além do MDIC, o Itamaraty atua em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o BNDES, com o Banco do Brasil e Apex. Merece destaque a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex -, a qual atua na valorização dos produtos e serviços brasileiros no exterior em setores estratégicos da economia. É por «rodadas de negócios, apoio à participação de empresas brasileiras em grandes feiras internacionais, visitas de compradores estrangeiros e formadores de opinião»¹²⁴ que a Agência age.

Há também o trabalho em conjunto com atores públicos e privados para cooptar investimentos estrangeiros diretos - IED -, para desenvolver a competitividade das empresas brasileiras.

A Apex colabora com seus serviços em cinco áreas específicas: i) inteligência de mercado; ii) qualificação empresarial; iii) estratégia para internacionalização; iv) promoção de negócios e imagem; e v) atração de investimento.

Uma crítica feita a agência é sua instituição «na forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública», o que implica na independência perante o Itamaraty. Ademais a Apex terá objetivos e regras operacionais próprias que podem destoar das medidas adotadas pelo Itamaraty, gerando um conflito. Essa falta de coordenação pode ocasionar um descompasso na promoção comercial brasileira e evitar um maior desenvolvimento, caso as duas operassem de forma conjunta. Um exemplo

¹²² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Comercial*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/156-diplomacia-comercial>>. Acesso em: 26/04/2018.

¹²³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Comercial*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/156-diplomacia-comercial>>. Acesso em: 26/04/2018.

¹²⁴ AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. *Portal Apex-Brasil*. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 26/04/2018.

seria a possibilidade da Apex usufruir dos vários postos da SECOMs presentes em vários lugares do mundo, o que facilitaria a promoção comercial e a captação de investimentos em outros países¹²⁵.

É com essa estrutura que a partir do governo Lula (2003-2010) e em continuidade Dilma Rousseff (2011-2016), houve uma mudança na política comercial acompanhando o movimento do cenário internacional.

No governo Lula, principalmente há um forte empenho da diplomacia presidencial para promover o Brasil no âmbito comercial, seguindo a nova lógica do mercado internacional, com diversificação das parcerias comerciais e aumentando o relacionamento com países do Sul. O objetivo era transformar a ordem internacional em um ambiente multipolar, em que a América do Sul seria uma potência política e econômica. Um importante instrumento para isso seria o MERCOSUL, com planos para transformá-lo em uma integração aberta para impulsionar o desenvolvimento econômico regional¹²⁶.

Durante esse período os acordos de natureza Norte-Sul não eram prioridade do governo por seguirem uma lógica assimétrica, o que perpetuaria uma dominação dos países desenvolvidos através de uma nova roupagem para uma antiga divisão internacional. Nesse sentido tem-se o Acordo de Livre Comércio das Américas - ALCA -, que foi percebido como um paradigma de dominação política, econômica e como uma estratégia não desejável para o Brasil¹²⁷. Assim, as negociações foram paralisadas no primeiro trimestre de 2004.

Da mesma forma foi para a União Europeia, que sentiu uma resistência maior para qualquer negociação em relação a temas como serviços, investimentos e compras governamentais. No que tange as compras governamentais, o Brasil abandonou negociações a partir de 2003 por questões de acesso de mercado. O acordo MERCOSUL-UE também teve suas negociações paralisadas em face do desinteresse brasileiro e da priorização por acordo com países da África e oriente.

Logo, acordos preferenciais com países do Norte não tinham nenhuma importância na estratégia brasileira da época, e qualquer demanda relacionada aos interesses nacionais na área agrícola era resolvida na esfera multilateral. Nesse contexto, o desenvolvimento das políticas das cadeias produtivas no Brasil seria bastante difícil, uma vez que seria necessário uma maior participação brasileira em acordos bilaterais e regionais com países do Norte para que houvesse a harmonização das normas entre os países, sendo assim a existência de CGV era

¹²⁵ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.446-448

¹²⁶ GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. p.422

¹²⁷ VEIGA, P. da M. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Cord.). *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Singular, 2007. p. 71 – 162. p.04

praticamente nula por não ter um ambiente favorável ao seu desenvolvimento.

O governo de Dilma Roussef permanece com uma alta exportação de *commodities* e importando produtos de média-alta e alta tecnologia, além de dar continuidade a política econômica do governo Lula. Apenas ao final do seu primeiro mandato, Dilma, reformula sua política, lançando um programa denominado «Plano Brasil Maior», o qual modificaria a inserção do país no cenário exterior. Um dos grandes objetivos do plano seria expandir e diversificar as exportações brasileiras para que aumentasse a participação no comércio internacional.

Esse plano tinha três pontos principais: i) desenvolver produtos manufaturados e de tecnologia intermediária; ii) promover a internacionalização de empresas através de produtos diferenciados e agregação de valor; iii) captação de empresas estrangeiras para o desenvolvimento de centros de Pesquisa e Desenvolvimento no país.

A crítica ao programa se faz no sentido de que não há no plano os desafios e possíveis cenários internacionais que podem influenciar a implementação das medidas. Um exemplo seria é o incentivo a produção de manufaturados, mas sem traçar medidas para aumentar o acesso a novos mercados, ou quando faz referência aos competidores internacionais sem nomeá-los, havendo inclusive há uma menção ao crescimento de cadeias produtivas nacionais, sem qualquer conectividade com as cadeias globais.

A partir das diretrizes acima mencionadas é possível concluir que a economia brasileira voltava para si mesma sem conectar com o ambiente externo, quando nesse mesmo caminho seguia a política externa do país com objetivo de construir um espaço autônomo de ação para o desenvolvimento industrial e tecnológico. Ou seja, tem-se um país cada vez mais fechado para as oportunidades internacionais.

Mais um exemplo desse protecionismo é o «*buy Brazilian Act*», um programa voltado para defender e impulsionar a compra, por parte do governo, de produtos com alto índices locais. Desta forma, a política adotada pelo Brasil visa conter os efeitos da crise econômica internacional através da preferência a produtos locais.

No que concerne o desenvolvimento das cadeias produtivas domésticas, há o oferecimento de regimes tributários especiais setoriais para incentivar, mas o efeito parece ser diverso do pretendido, uma vez que torna mais complexo o quadro tributário para a indústria¹²⁸.

Outra atitude de proteção é o estabelecimento de instrumentos no âmbito do Mercosul que passavam a permitir, mesmo que unilateralmente, por parte dos Estados a elevação de imposto de importação para 100 códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul. Essa atitude

¹²⁸ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.475

pode ser considerada uma forma de excepcionar a TEC do Mercosul, pois são adições as tradicionais listas de exceções à TEC.

Portanto, os últimos anos da postura político-comercial adotada pelo Brasil gerou uma dificuldade para as empresas na negociação para além das fronteiras, mas também uma logística precária e altos custos de transação relacionados ao comércio internacional, incompatíveis com o desenvolvimento do comércio exterior do país¹²⁹. Isso implica na baixa participação brasileira nas cadeias globais.

Nesse mesmo sentido converge o relatório divulgado pela OMC¹³⁰ através do Mecanismo de Revisão de Política Comercial - TPRM -, que constata a adoção de tarifas de importação elevadas, o oferecimento de desonerações fiscais e cortes de impostos a produtores locais. Apresenta também problemas estruturais que demonstram ser a principal causa para diminuição da competitividade brasileira no cenário internacional, a exemplo do sistema tributário nacional, que é caro e com uma enorme complexidade, bem como o sistema trabalhista que por vezes é demasiado complicado e com muitas brechas para questionamento judicial, além de uma produtividade muito baixa, ocasionada pelos níveis educacionais da população e a falta de acesso à máquinas, equipamentos e insumos de qualidade, em conjunto com o desincentivo a inovação.

O sistema bancário muito concentrado é outro fator que gera um crédito pequeno e de juros elevados, no que quanto à infraestrutura, essa se mostra pobre, limitada e cara.

Ao somar todos esses fatores, o relatório argumenta que não adianta ter tarifa de importação alta, desoneração fiscal ou desvalorizar o câmbio, porque isso não será a solução para aumentar a competitividade do país. O relatório também enfatiza a falta de inserção brasileira nas CGV, devido a sua economia fechada pela falta de penetração ou abertura econômica internacional, favorecendo o conteúdo local, impedindo, portanto, a inserção nas cadeias globais, elevando os custos dos insumos importados.

A política tributária seria outro grande impasse que impede uma maior adesão às CGV, por isso caso haja um redirecionamento da política brasileira para sua participação nas cadeias produtivas, deverá ser realizada uma reestruturação do perfil tarifário brasileiro.

O Presidente Michel Temer, que assumiu na data de 31 de agosto de 2016 e é o atual governante brasileiro, adotou um documento chamado «uma ponte para o futuro», que estabelecia várias diretrizes, inclusive no âmbito econômico do país. Nesse sentido, diante da crise que se agravava, o Presidente Temer estabeleceu um controle de gastos rígidos que ficou

¹²⁹ CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The curious case of Brazil's closedness to trade. *Vox*, 11/01/2015. Disponível em: <<http://voxeu.org/article/brazil-s-closedness-trade>>. Acesso em: 10/05/2018.

¹³⁰ Trade Policy Review Body. *Trade Policy Review of Brazil*. [S.l.], 12/06/2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/s358_e.pdf>. Acesso em: 10/05/2018.

normatizada pela Emenda Constitucional Nº95 de 15 de dezembro de 2016. Implementou reformas trabalhistas, alterando mais de 97 artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas, dando mais autonomia para as partes decidirem como se darão as relações de trabalho, além de incentivar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação da infraestrutura, implicando na atração de investimentos estrangeiros.

A política externa brasileira, no que lhe concerne, buscou uma maior integração regional, inclusive retomando as negociações de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Iniciou também um maior fortalecimento das relações com a Ásia em busca de vínculos econômicos e comerciais, mas também para atrair investimentos.

Inclusive o atual Chanceler brasileiro, Aloysio Nunes Ferreira, afirma a necessidade de aumentar as parcerias com a região asiática, após uma leve recuperação brasileira, enfatizando a inserção do país nos moldes do comércio mundial com a atração de «investimentos e ampliação do comércio com a valorização de parcerias que possam contribuir para uma maior inserção do país nas cadeias globais de valor, em particular as intensivas em conhecimento»¹³¹.

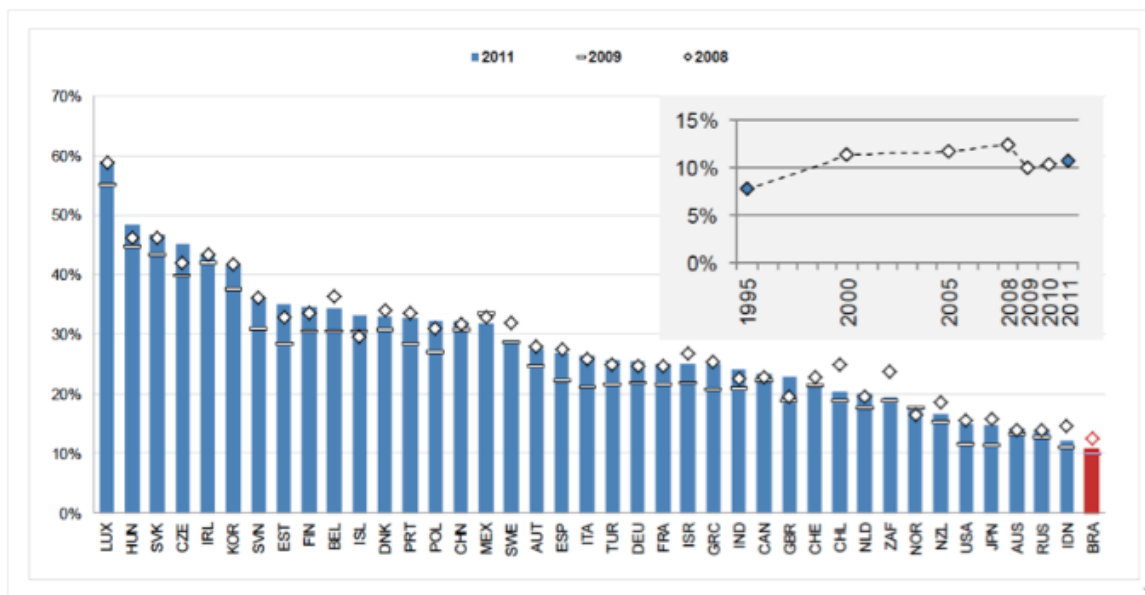
Portanto, se nos próximos anos a política comercial brasileira for redirecionada para as novas estruturas do século XXI, serão necessárias mudanças em vários pontos da economia nacional. Para tanto, a ideia inicial deve ser focada na abertura do país com mudanças na estrutura tributária e posteriores redirecionamentos para um comércio sem obstáculos aduaneiros com uma infraestrutura desenvolvida.

5.2 A inserção brasileira no comércio exterior através das CGV

Diante da política comercial e externa do Brasil surge a discussão sobre a capacidade do país na participação das cadeias produtivas, uma vez que as CGV se tornaram um modelo de organização produtiva internacional em processo de expansão pelo mundo. Atualmente, o Brasil tem uma baixa participação nas CGV isso se deve, principalmente pela característica protecionista adotada nos últimos anos. Logo, para aumentar a inserção no liberalismo de redes, o primeiro passo seria a revisão da política comercial para conectar a economia nacional com os fluxos globais.

¹³¹ FERREIRA, A. N. O Brasil em direção à Ásia. *Ministério das Relações Exteriores*, 07/05/2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/18796-o-brasil-em-direcao-a-asia-o-globo-07-05-2018>>. Acesso em: 11/05/2018.

Figura 6 – Valor adicionado por outros países no total das exportações



TiVa (OCDE & OMC), 2016

A figura acima atesta a baixa participação brasileira nas CGV através da pouca adição de valor de outros países na exportação nacional.

Nesse sentido argumenta Pedro Veiga e Sandra Rios pela urgência e necessidade de reformas na política comercial e industrial para coadunar com a crescente lógica da fragmentação internacional da produção¹³². A ausência do país em um dos principais modelos de organização produtiva iria gerar um isolacionismo brasileiro, além de marginalizar o país em um comércio que poderia trazer possibilidade de lucro, por conseguinte aumento no desenvolvimento.

Merece destaque quatro questões no que concerne a inserção em cadeias produtivas globais, conforme pensamento de Veiga e Rios: i) fatores estruturais; ii) políticas de conexão a CGV's; iii) liberalização comercial e de redes; e iv) política nacional.

O primeiro ponto está relacionado com a especialização setorial e o modelo de distribuição das cadeias. Percebe-se que algumas indústrias aderem de forma mais contundente à dinâmica da produção em cadeias, a exemplo da indústria automotiva e eletrônica, que possuem uma maior facilidade na dispersão e fragmentação das suas peças, podendo seus componentes serem produzidos separadamente com facilidade de transporte para serem montados em um destino final.

¹³² VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. p.417

Quanto a distribuição geográfica, diferentemente da especialização setorial, depende de fatores como custo de produção e transporte, tamanho do mercado local ou regional e pela proximidade com outros mercados com consumidores de renda elevada. Por esses motivos, as cadeias não são distribuídas de forma uniforme pelo mundo. Autores como Baldwin, Blyde e Suominen, argumentam que essa concentração geográfica gera uma regionalização das cadeias produtivas, e por esses motivos muitos países se encontram à margem das CGV, tal qual o Brasil e a maioria dos países da América Latina. Esses seriam fatores externos, uma vez que a política nacional também conta como importante fator interno para a conexão com as cadeias produtivas.

A conexão através de políticas nacionais também é outra questão relevante, no sentido de que um crescimento no contato com as cadeias produtivas pode gerar efeitos positivos como produtividade e competitividade. Ainda, esses efeitos podem ser sentidos de forma mais latente em economias pequenas e menos desenvolvidas, pela capacidade de captar etapas ou tarefas produtivas específicas, ocasionando uma rápida industrialização e favorecendo o crescimento desses países¹³³.

Portanto, isso significa que a adoção de uma abertura econômica e inserção internacional são estratégias essenciais para as CGV, o que se contrapõe a política estabelecida pelo Brasil quando optou pela substituição de importação ou por planos econômicos que preteriam o protecionismo.

Apesar de benefícios que podem advir da conexão com as CGV's, há também efeitos negativos, principalmente naqueles países com um certo nível de desenvolvimento com parques industriais diversificados e um certo grau tecnológico.

Quando os países estão presentes nessa situação deverá ser observado certos riscos que a inserção nas cadeias produtivas podem apresentar, como por exemplo, o aumento do grau de dependência em relação às estratégias de empresas transnacionais ou a geração de um lock-in do país em uma determinada etapa produtiva. Por isso, são importantes políticas públicas para controlar certos efeitos negativos, ou mitigá-los para potencializar as vantagens originadas das cadeias globais.

No caso de países com um parque industrial com pouco desenvolvimento é mais difícil vislumbrar uma vantagem econômica.

Assim, seria necessário políticas domésticas não comerciais para obtenção de benefícios e diminuição de custos na participação nas cadeias. Ou seja, seria preciso medidas não apenas de cunho econômico.

¹³³ VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. p.419

O terceiro ponto aborda as diferenças entre o liberalismo comercial e a nova agenda proporcionada pelo liberalismo de redes. Para os autores Naidin e Ramón, a nova agenda seria composta por políticas já conhecidas pelos governantes, ou seja, «a agenda das CGV é, sobretudo, a nova-velha agenda da competitividade»¹³⁴.

De forma completamente distinta, posiciona-se Oliveira¹³⁵, que defende a tese de uma inovação por completa para a política comercial contribuindo com novas formas para o liberalismo, por isso se fala em liberalismo de redes. Argumenta a autora que a fragmentação e dispersão das etapas produtivas ocasionam a procura por países que tenham o custo de comércio vantajoso atrelado a quatro fundamentos: i) importância da interconexão entre comércio de bens, comércio de serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual; ii) a facilitação ao mercado; iii) eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias; e iv) integração, durante as etapas produtivas, de empresas de pequeno e médio porte.

Logo, o liberalismo de redes provocaria regime de governança comercial distinto do que se tem hoje, mas também se afastaria do liberalismo multilateral, uma vez que os principais atores seriam os entes estatais na regulação, cooperação e coordenação do comércio global. A lógica da nova agenda teria como base as empresas transnacionais e teria como preferência negociações de mega-acordos regionais.

Uma terceira forma de pensar é defendida por Veiga e Rios, argumenta, que não há uma forma totalmente nova na agenda em relação à liberalização tradicional, tampouco a inexistência de mudanças. Com uma posição intermediária, é explicado pelos autores a existência de uma nova agenda, que contém novos paradigmas e assuntos relacionados às trocas de bens, porém e ao mesmo tempo valorizando políticas e temas específicos já discutidos nas agendas mais tradicionais do comércio¹³⁶.

Este trabalho defende a posição mais intermediária com fundamento de que as CGV envolvem assuntos já discutidos anteriormente em grandes rodadas de negociação, mas também exorta novas tendências comerciais. Por exemplo, as barreiras tarifárias tão discutidas no âmbito GATT, são importantes para o correto funcionamento das etapas produtivas e são objetivo de negociações ainda hoje, uma vez que o efeito cumulativo de barreiras pode elevar significativamente os preços dos bens finais. Quando é discutido as barreiras não tarifárias, as CGV, revelaram uma nova gama de assuntos, enfatizando instrumentos e regulações não fronteiriças, que abarcam normas e regulamentos técnicos, regulação financeira e de investimentos, entre outros.

¹³⁴ NAIDIN, L. C.; RAMÓN, J. A. C. Inserção internacional dos BRICS e as cadeias globais de valor: novas escolhas? *Breves Cindes*, Rio de Janeiro, n. 85, maio 2014. p.31

¹³⁵ OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015. p.117

¹³⁶ VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas. *Ipea*, 2014.

Por último, existe a questão de políticas domésticas, sem um cunho estritamente comercial, com suma importância à política industrial com impactos sobre o comércio. É nesse contexto que a literatura fala de uma dimensão horizontal de políticas relacionada à capacidade produtiva, à infraestrutura e aos serviços, ao ambiente de negócios e à institucionalização¹³⁷.

A dimensão horizontal seria a procura por um melhor desempenho da atividade industrial na totalidade, através de ações governamentais que tenham impacto no cenário econômico. Alguns exemplos dessas medidas são: i) qualificação da infraestrutura; ii) melhoria em pesquisa e desenvolvimento e de qualificação da mão de obra; e iii) procedimentos governamentais para indústrias¹³⁸.

Assim, diferentemente da substituição de importações, as CGV têm um enfoque maior no aumento do conteúdo importado e não buscam uma integração industrial baseada unicamente na verticalidade. Isso reflete, principalmente em países em desenvolvimento, em estruturas industriais menos integradas verticalmente e em uma pauta de exportação e importação voltada para produtos intermediários.

Outra diferença importante dos dois modelos reside na priorização das atividades de fabricação pela substituição de importação, quando ao modelo de cadeias há atividades mais dinâmicas e rentáveis, por causa do alto valor agregado, como atividade de P&D e de integração de serviços¹³⁹.

Por isso, Sturgeon, Guimm e Zylberberg criticam o modelo implantado pelo Brasil, uma vez que é respaldado na completa integração vertical industrial e de desenvolver toda cadeia produtiva em território nacional. Modelo totalmente oposto a um favorecimento das cadeias produtivas no país, contribuindo para a baixa participação brasileira na CGV. Os autores ainda utilizam as indústrias aeronáuticas, de eletrônicos e dispositivos eletrônicos para formular recomendações de políticas voltadas para o *upgrade* das empresas nacionais nas cadeias produtivas. A proposta conta também com uma maior atração de investimentos ligada a regras de conteúdo local, desde que o ponto principal não seja internalizar as cadeias.

Seria necessário também uma política que abarcasse a especialização e a competitividade internacional com um ímpeto exportador.

Assim, o cerne da proposta são os setores específicos, devendo identificar segmentos do mercado, cujo desenvolvimento seja mais lucrativo de acordo com as capacitações já

¹³⁷ VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. p.423

¹³⁸ FERRAZ, M. B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, jan/jun 2009.

¹³⁹ STURGEON, T.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. *A Indústria Brasileira e As Cadeias Globais de Valor*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014. p.08

estruturadas pelo setor no país, além de promover uma política comercial favorável à conexão a cadeias globais, que, no que lhe concerne, deverá ser mais liberal do que a atualmente aplicada pelo Brasil¹⁴⁰.

Sturgeon *et al.* e Oliveira estão de acordo que no caso brasileiro muitas reformas deverão ser feitas para conectar o país as CGV, sendo necessárias reformulações nas políticas comerciais e industriais.

Como as cadeias produtivas priorizam bens intermediários uma importante medida a ser tomada seria a redução das tarifas a produtos intermediários, que irá contribuir para ganhos de produtividades das firmas. Isso se mostra importante, porque o país tem uma elevada tarifa entre os países emergentes, como demonstrado na tabela abaixo¹⁴¹.

Figura 7 – Tarifa aduaneira média de bens de capital e bens intermediários

	Bens de capital			Bens intermediários		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Brasil	16,9	13,2	13	13,9	10,7	11,7
China	14,4	8,1	7,7	14,4	7,9	7,4
Coreia	7,2	5,9	6	8	11,2	11,1
Filipinas	4,2	2,8	2,9	5,9	5	4,9
Índia	26,7	14,1	8,4	32,7	17,4	10
Indonésia	4,4	3,8	5,5	7,3	6,1	6
Malásia	5,1	4,2	3,6	7,1	6,8	6,6
México	13,1	9,5	3,2	14,8	11,8	6,1
Tailândia	10,5	6,4	5,5	14	6	4,4

Baumann e Kume (2013)

Essa alta tarifa gera a perda da participação dos produtos intermediários na pauta de importação nacional, revelando um caminho oposto do que seria necessário para integração com CGV.

¹⁴⁰ STURGEON, T.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. *A Indústria Brasileira e As Cadeias Globais de Valor*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014. p.160-161

¹⁴¹ BAUMANN, R.; KUME, H. Novos Padrões de Comércio e a Política Tarifária no Brasil. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.). *O Futuro da Indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

Um assunto que vem ganhando especial destaque, por demanda das cadeias produtivas, são os serviços para agregar valores às diversas etapas produtivas.

No caso brasileiro será encontrado diversos obstáculos nessa questão, não apenas pelo fato das políticas comerciais e industriais não valorizarem a importância dos serviços, mas também pela falta de incentivo para competitividade e a produtividade do setor industrial. Isso pode ser verificado pelos dados do Siscoserv, que traduz em baixas exportações de serviços, totalizando um valor de \$19.204.965, 599, enquanto as importações têm um valor muito acima, \$43.722.107,119¹⁴². Ainda sobre esses dados é possível afirmar que os itens inseridos nas exportações brasileiras, em sua maioria, são de médio ou baixo valor agregado¹⁴³.

Veiga e Rios destacam um grande obstáculo interno que seria a tributação sobre serviços importados, uma vez que a aquisição de serviços especializados no exterior é inseparável das operações internacionais contratadas pelas empresas brasileiras, ainda maior para aquelas empresas que investem em P&D, onde há incidência de seis tributos, que resulta em uma carga tributária de ao menos 41,08% sobre o valor da operação¹⁴⁴.

Por outro lado, alguns autores destacam a necessidade de políticas para ampliar o alcance e a qualidade do sistema educacional e do sistema nacional de inovação¹⁴⁵. Ou seja, é importante trabalhar na permanente sofisticação da atuação dentro das CGV, sendo o papel do governo promover ambientes produtivos, de investimento, transporte, comunicação, desenvolvimento e inovação¹⁴⁶.

Conforme pesquisa de 2015 promovida pela Confederação Nacional da Indústria, a burocracia e o sistema tributário são os principais obstáculos para a exportação e importação no país.

¹⁴² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio*.

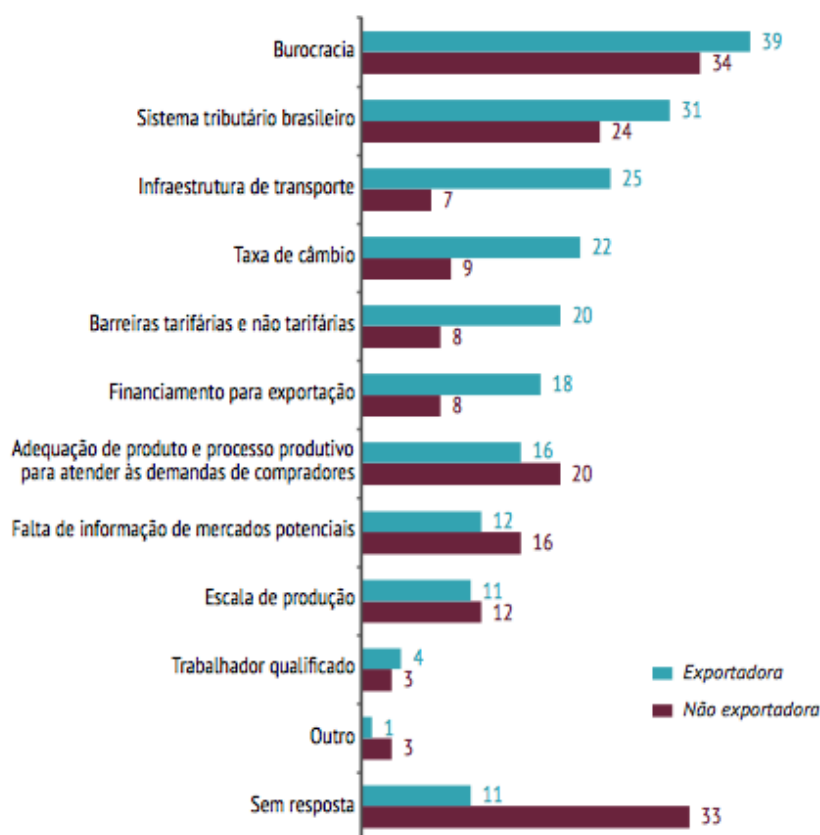
¹⁴³ OLIVEIRA, I. T. M.; REIS, C. F. de B.; BLOCH, C. D. A inserção do Brasil no comércio internacional de serviços e suas relações com cadeias globais de valor. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). Brasília: Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2017. p.587

¹⁴⁴ VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. p.428

¹⁴⁵ OLIVEIRA, I. T. M.; REIS, C. F. de B.; BLOCH, C. D. A inserção do Brasil no comércio internacional de serviços e suas relações com cadeias globais de valor. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). Brasília: Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2017. p.605

¹⁴⁶ REIS, C. F. B.; SOUZA, R. C. Produtividade e custo do trabalho na indústria de transformação no Brasil e em países selecionados: implicações para a inserção nas cadeias globais de valor. In: BARBOSA, N. et al. (Org.). *Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil*. São Paulo: Elsevier Brasil, 2015.

Figura 8 – Principais dificuldades para aumentar a exportação ou começar a exportar



*Soma das percentuais supera 100% devido à possibilidade de múltiplas respostas

Confederação Nacional das Indústrias

Quanto a burocracia, apesar de ser um enorme problema para a estrutura comercial, muito se mudou desde a conclusão do AFC, principalmente para a indústria nacional.

Uma das mudanças foi a implementação do Portal Único de Comércio Exterior, ferramenta que elimina o uso de papéis e compreende todos os intervenientes do processo sob um único programa eletrônico. Busca-se, portanto, a simplificação e concentração das rotinas comerciais de liberação de mercadorias.

Assim, AFC terá um impacto importantíssimo no crescimento do fluxo comercial brasileiro, inclusive diversificando a pauta exportadora nacional.

Nesse caso, fica constatado a relevância do tempo para o aumento de competitividade da indústria nacional, pois, ao penalizar em um maior nível o comércio internacional de bens manufaturados, a deficiência da logística portuária contribui, de certa forma, para a primarização da pauta de exportação do país¹⁴⁷, resultando em uma maior dificuldade de

¹⁴⁷ FERRAZ, L.; MARINHO, R. *Sobre o Custo do Tempo para a Compatibilidade da Indústria Brasileira:*

inserção brasileira na economia internacional.

Desta forma, o Brasil poderá usufruir da possibilidade de inserção de pequenas e médias empresas nas exportações - redução de custo e tempo de operação -, e, igualmente, poderá permitir mais acesso às CGV.

Ainda conforme o gráfico acima, a segunda posição é ocupada pelo sistema tributário brasileiro, e esse é um ponto bastante sensível para o país, no que quando é analisado o tempo e os custos envolvidos para o cumprimento das exigências para quitação dos tributos, é possível depreender um encargo maior na produção, o que reduz a eficiência e competitividade das empresas. Veigas e Rios, apontam para a necessidade de uma ampla reforma tributária, porém, devido à alta complexidade envolvida, um começo seria a simplificação tributária¹⁴⁸

Também será necessário rever as políticas de conteúdo local, que estabelecem um percentual mínimo de nacionalização de insumos, partes e peças ou do processo produtivo básico. O resultado é a diminuição das possibilidades de aumento de produtividade, por causa da combinação de insumos e máquinas e equipamentos nacionais e estrangeiros, além de limitar o poder decisório de investimentos das empresas.

Ainda, Sturgeon aponta para efeitos negativos para os consumidores, pois, apesar de ter um padrão mundial, os preços serão inflacionados, além de isolar os produtos nacionais dos mercados mundiais.

Conforme a OMC, é considerada irregular e protecionista a vinculação de benefícios ao desempenho em exportações ou à vinculação compulsória de conteúdo local na produção.

Por isso, com queixas da União Europeia e Japão, um painel foi aberto pela OMC e concluiu que grande parte dos programas desenvolvidos pelo Brasil, através da política de conteúdo local, taxavam de forma excessiva produtos importados, quando comparados aos produtos nacionais. O painel da OMC condenou 07 programas de incentivos fiscais, ou redução de impostos nas áreas de telecomunicações, automóveis e informática com base nos artigos I:1, II:1(b), III:2, III:4, III:5 do GATT 1994, no artigo 3.1(b) do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e pelos artigos 2.1, 2.2 do TRIMs¹⁴⁹.

Então, políticas de conteúdo são «time consuming to comply with, difficult to understand, overly detailed and a proscribed, constantly shifting, and often lack or have ineffectual sunset clauses»¹⁵⁰. Sendo assim, ir-se-á em sentido oposto ao que se esperaria de

Diagnóstico e Síntese dos Impactos Econômicos da Facilitação do Comércio no Brasil. São Paulo: CCGI/FGV, 2015. p.19

¹⁴⁸ VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. p.429

¹⁴⁹ World Trade Organization. *Brazil- Certain Measures Concerning Taxation and charges*. Geneva, 2017.

¹⁵⁰ STURGEON, T. J. Brazil in Global Value Chains. *Working paper Series*, MIT Industrial Performance Center,

uma política que busca inserção através das firmas nacionais em CGV.

Um instrumento importante e que pode ser uma alternativa para o Brasil, seria a utilização do Mercosul.

Primeiramente será analisado o perfil do bloco e se seria possível o novo padrão de comércio internacional com as atuais estruturas do bloco econômico.

Ao identificar os países membros do bloco é possível observar que o perfil de cada um deles é essencialmente de exportação de produtos agrícolas, o que traduz um baixo valor de agregado e por consequência pouca geração de valor das exportações. Assim como o Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela¹⁵¹ possuem um foco produtivo desenvolvido para matérias-primas e commodities, com ênfase em produtos agrícolas, combustíveis e minérios, e na importação de produtos manufaturados como é possível verificar pela tabela abaixo¹⁵².

Cambridge, Junho 2016. p.24

¹⁵¹ Apesar da Venezuela estar suspensa do bloco por tempo indeterminado, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, irá ser abordado neste trabalho o perfil do país por ainda fazer parte da integração econômica. Cft. Ministério das Relações Exteriores, nota 255.

¹⁵² World Trade Organization. *WTO Trade profiles*. Geneva, 2016. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>>. Acesso em: 17/05/2018.

Figura 9 – Perfil Comercial dos Países integrantes do Mercosul

Estado membro	Exportações por principais grupos de produto	Impotações por principais grupos de produto
Argentina	Prod. Agrícolas: 60.9% Manufaturados: 28.1% Combustíveis e Minérios: 5.3%	Prod. Agrícolas: 3.7% Manufaturados: 81.6% Combustíveis e Minérios: 13.7%
Brasil	Prod. Agrícolas: 41.9% Manufaturados: 36.1% Combustíveis e Minérios: 19.1%	Prod. Agrícolas: 6.2% Manufaturados: 75.9% Combustíveis e Minérios: 17.9%
Paraguai	Prod. Agrícolas: 63.4% Manufaturados: 10% Combustíveis e Minérios: 26.1%	Prod. Agrícolas: 9.6% Manufaturados: 75.6% Combustíveis e Minérios: 14.7%
Uruguai	Prod. Agrícolas: 74.5% Manufaturados: 24.2% Combustíveis e Minérios: 0.5%	Prod. Agrícolas: 14.9% Manufaturados: 72.2% Combustíveis e Minérios: 12.9%
Venezuela	Prod. Agrícolas: 0.3% Manufaturados: 4.9% Combustíveis e Minérios: 94.7%	Prod. Agrícolas: 12.4% Manufaturados: 72.5% Combustíveis e Minérios: 5.3%

Adaptada da OMC, 2016

Além de uma pauta praticamente composta por produtos primários, o Mercosul também esbarra nas altas tarifas de importação, que são comparavelmente superiores às adotadas nos países com alta participação nas CGV.

O bloco também tem o mesmo problema com relação aos custos operacionais médios para o processo de importação em conjunto com uma enorme burocracia para o comércio exterior, como é possível verificar pelos dados do Banco Mundial abaixo¹⁵³.

Figura 10 – Facilidade das operações entre os membros do Mercosul

Estado Membro	Classificação relativa à facilidade para fazer negócios
Venezuela	188
Brasil	125
Argentina	117
Paraguai	108
Uruguai	94

Banco Mundial, 2017

Essa classificação vai de 01 até 190, no que então fica mais fácil vislumbrar a grande dificuldade que existe em todos os países integrantes do Mercosul para realização de negócios devido aos procedimentos extremamente morosos que oneram o produto.

Outro dado relevante que demonstra a dificuldade para inserção das CGV pelos blocos em questão é quanto à logística dos países para incentivar as empresas a buscarem o mercado sul-americano.

Conforme o índice Logistic Performance index - LPI -, que tem por função a aferição das cadeias de abastecimento ou a infraestrutura do comércio entre 160 Estados, e que se mostra bastante útil para o contexto das CGV, mais uma vez se constata, a classificação obtida pelos países do Mercosul fica a desejar, estando muito aquém do que seria um índice necessário para uma boa infraestrutura que confira dinamismo e facilidade a logística comercial¹⁵⁴.

¹⁵³ World Bank. *Doing Business - Measuring Business Regulations*. Washington, 2017. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>. Acesso em: 17/05/2018.

¹⁵⁴ World Bank. *Logistic Performance index*. Washington, 2016. Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global/2016>>. Acesso em: 17/05/2018.

Figura 11 – Posição dos países do Mercosul no LPI

Estado Membro	Classificação no LPI
Brasil	55
Argentina	66
Paraguai	101
Uruguai	65
Venezuela	122

Banco Mundial, 2016

Em conclusão aos dados demonstrados acima, é possível verificar que os países membros do Mercosul apresentam similaridade em suas dificuldades para o comércio exterior, o que resulta na necessidade de medidas drásticas para tentar inserir o bloco econômico no novo padrão do comércio internacional.

Desta forma, a agenda do bloco precisa discutir matérias como burocracia aduaneira, normas e regulamento técnicos, regras de comércio e deixar de focar em negociações para exceções à TEC, no que o objetivo econômico do bloco deve ser resgatado para facilitar o livre comércio, contribuindo para a constituição das cadeias de valor entre os países membros.

O Bloco deve ter em mente também novas estratégias de integração com outros países ou blocos econômicos, ou seja, a realização de novos acordos comerciais que promovam uma convergência maior entre os países americanos, promovendo um ambiente mais propício às atividades comerciais e de investimento na região.

Portanto, no âmbito interno brasileiro muitas mudanças deverão ser feitas para impulsionar o liberalismo de redes com o objetivo de aumentar o desenvolvimento e focando no upgrade dentro das cadeias produtivas, de forma a desenvolver a indústria nacional e incentivar a área de P&D.

No Mercosul muitas mudanças também devem ocorrer para que o sistema de cadeias produtivas seja implantado, sendo o primeiro passo recuperar o ímpeto econômico do bloco regional e adequar suas estruturas e normas técnicas para o comércio do século XXI, para que dessa forma, tanto o Brasil como o Mercosul, possam desfrutar das oportunidades advindas das cadeias produtivas.

6 NOTA CONCLUSIVA

Como demonstrado na parte inicial deste trabalho, o comércio internacional mudou de forma significativa, quando enquanto no século XX a base de troca era por produtos finais, atualmente o mundo comercializa majoritariamente bens intermediários, insumos e componentes, quando essa mudança ocasionou consequências no âmbito normativo e político da economia global.

No quadro internacional, a OMC passou a ser alvo de críticas e de um relativo abandono por um determinado grupo de países, por não atender seus anseios, e que por isso buscam novas formas de união comercial que abarquem todos os propósitos de uma maior conexão e troca de bens. Essas novas relações caracterizam a terceira fase do regionalismo, qual seja a existência dos mega acordos regionais, norteados por uma integração mais profunda que as fases anteriores, no intuito de regular assuntos que não conseguem chegar a um consenso no âmbito multilateral.

É desse anseio que surgiram acordos como TPP, EU/Japão, TTIP, entre outros.

Apesar de alguns ficarem paralisados na fase de negociação, ainda assim se prestam como exemplo para os futuros acordos e demandas da sociedade internacional quando o assunto é comércio internacional.

Por outro lado, os países em desenvolvimento tentam nas rodadas de negociações da OMC diminuir barreiras tarifárias e não tarifárias na área da agricultura. É nesse contexto que a Rodada de Doha se arrasta até os dias atuais sem previsão ou expectativa de chegar ao fim nos próximos anos.

O enfraquecimento da OMC diante do vácuo normativo atual gerou um debate sobre as possíveis soluções que podem ser aplicadas para que a instituição volte a ser a personagem principal da economia global. As principais soluções debatidas pelo mundo acadêmico foram discutidas neste trabalho, de forma que tanto os pontos negativos como os positivos fossem explicitados. Apesar de grande parte argumentar que o grande problema está na regra do consenso, é perceptível que as críticas partem dos países desenvolvidos que não têm interesse de abrir seus mercados para os produtos agrícolas de outras regiões. Logo, é importante analisar bem qual é o principal entrave que ocasiona a paralisação da OMC.

A instituição multilateral é baseada na igualdade entre todos os membros e tem como principal pilar a colaboração entre todos. Ou seja, o sistema de negociação conta que todos os países de alguma forma irão ceder em prol do crescimento do comércio internacional, incitando cada vez mais o liberalismo. Porém, o sistema de colaboração esbarra muitas vezes no interesse de lucro dos países, e conseqüentemente há o desinteresse de concluir

determinados acordos.

É nesse ponto que os países desenvolvidos e em desenvolvimento não conseguem chegar a um denominador comum, a exemplo da questão da agricultura. Portanto, os membros devem ser norteados pela vontade de cooperação, priorizando sempre o sistema multilateral. As integrações regionais e os acordos plurilaterais não são as melhores formas de solucionar por serem acordos preferenciais que não estendem seus benefícios a todos os países.

Quando se fala em comércio do século XXI, há que se considerar as mudanças ocorridas na dinâmica do comércio internacional.

Atualmente, os bens intermediários, insumos e componentes compõem as principais posições de mercadorias exportadas, isso resulta na necessidade de novas normas, e no que, contudo não há uma atuação da OMC para regular esse novo cenário por causa da paralisia da Rodada de Doha, causando um vácuo normativo.

É por isso que muitos falam da perda de governança por parte da OMC e do empoderamento das empresas, já que os grandes acordos comerciais imperam na criação de novas regras para impulsionar as cadeias produtivas, favorecendo as multinacionais. A dispersão e a fragmentação fazem parte da competitividade dos produtos através dos processos de *offshoring* e *outsourcing*, criando formas de relações internacionais e priorizando a necessidade de ausência de qualquer espécie de obstáculos entre diferentes países, sob pena de causar danos ao fluxo das cadeias produtivas. Assuntos como investimento estrangeiro, barreiras não tarifárias, desburocratização alfandegária, serviços, entre outros, são de extrema relevância para as CGV, no que, porém, essas regras estão sendo escritas por acordos regionais, que envolvem países de diversos níveis de desenvolvimento, e isso pode ocasionar uma negociação desigual, devido ao poderio de cada país.

Mais uma vez, o ambiente mais justo e igualitário proporcionado pela OMC seria a melhor escolha para as negociações.

O avanço na Rodada de Doha é fundamental para dar credibilidade à OMC, já que o único acordo concluído até o momento foi o AFC, que prima por uma maior facilidade nos processos alfandegários, aumentando o fluxo comercial.

É preferível que os assuntos relativos a comércio internacional do século atual sejam tratados no âmbito multilateral.

No que concerne as cadeias globais de valor, estas provocam mudanças não apenas nas normas internacionais, mas também nas oportunidades de comércio para os países emergentes. É o caso do Brasil, que tem uma baixa participação nas cadeias produtivas, mas poderia utilizá-las para inserção no comércio internacional e para adquirir conhecimentos, incentivando pesquisa e inovação. Fato é que a constante movimentação das empresas que

optam pela fragmentação de seus processos de produção e alocação de recursos em vários países, contribuem para o crescimento das redes produtivas e transformaram a importância dos países no comércio e produção internacional de bens e serviços.

No entanto, para o Brasil aumentar sua participação nas CGV muitas mudanças devem ser feitas, pois a atual política econômica não é compatível com o funcionamento das cadeias. Isso acontece por causas da alta burocracia, impostos e fechamento da economia nacional, sob argumento de proteção à indústria do país.

As cadeias globais de valor surgem como um novo padrão de comércio internacional, em que diversos países fazem parte da produção de um determinado bem.

Quando analisadas as etapas produtivas envolvidas em uma cadeia, é possível verificar alguns seguimentos com um menor valor agregado, geralmente localizados no início da cadeia, e com um alto valor agregado ao final da cadeia, envolvendo pesquisa e desenvolvimento. Normalmente, as posicionadas *upstream* produzem matérias-primas, além de ativos de conhecimento para produção de bens, quando as localizadas *downstream* envolvem atividades de montagem de produtos ou atividades como atendimento ao cliente.

Apesar de não estar totalmente fora das CGV, o Brasil ostenta um lugar de maior preponderância na base da cadeia como fornecedor de insumos para empresas de outras origens adicionarem mais valor, do que como exportador de produtos com maior valor adicionado. As políticas econômica e industrial devem atender uma nova divisão internacional do trabalho, que não acontece apenas ao nível das indústrias, mas também ao nível de estágios, atividades e tarefas, conforme cada cadeia de valor demandar. Merece destaque também a política doméstica para inserção nas CGV, pois, deve ser assegurado condições de competitividade industrial, como por exemplo, melhoria na estrutura logística e de tecnologia de informação.

Outra medida necessária é o incentivo através de políticas industriais o desenvolvimento de segmentos e ramos onde é a maior atividade das cadeias de valor.

Desta forma, é possível afirmar que as cadeias globais estão ganhando mais poder e relevância econômica, no que portanto, o Brasil não pode ficar à margem do comércio internacional, devendo implementar mudanças que considerem as CGV. O regime macroeconômico e cambial, políticas de comércio, de investimento, de competitividade, de inovação e de sofisticação merecem especial atenção e cuidado na formulação de suas diretrizes, sendo importante também se ter como plano o constante *upgrading* no decorrer da produção, para que não haja um *lock-in* em um segmento de baixo valor agregado.

Assim, uma melhor inserção externa e com planejamento adequado pode favorecer a participação brasileira nas atividades de alto valor agregado e aperfeiçoar os índices de

produtividade das empresas, com crescimento nacional nas exportações mundiais, além de melhoria nos índices de desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- 1 BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter and where are they going. In: ELMS, D.; LOW, P. (Ed.). *Global Value Chains in a Changing World*. Genebra: Fung Foudation, Temasek Foudatin and World Trade Organization, 2013. p. 13 – 60.
- 2 RIFKIN, J. *A terceira revolução industrial: como a nova era da informação mudou a energia, a economia e o mundo*. 1. ed. Lisboa: Bertrand, 2014.
- 3 BALDWIN, R. 21th century regionalism: Filling the gap between 21th century trade and 20th century rules. *Economic Research and Statistics Division*, World Trade Organization, Genebra, abril 2011.
- 4 HOEKMAN, B. M.; MAVROIDIS, P. C. *The World Trade Organization: law, economics, and politics*. London; New York: Routledge, 2016.
- 5 OLIVEIRA, S. E. M. C. de. *Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional*. Brasília: Funag, 2015.
- 6 CUNHA, L. P. *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*. Coimbra: Coimbra, 2003.
- 7 SUBRAMANIAN, A.; KESSLER, M. The Hyperglobalization of Trade and its future. *Peterson Institute for International Economics*, working paper, Washington, n. 13-6, Julho 2013.
- 8 ALLEE, T.; ELSIG, M.; LUGG, A. The Ties between the World Trade Organization and Preferential Trade Agreements: A Textual Analysis. *Journal of International Economic Law*, v. 20, n. 2, Junho 2017.
- 9 COSTA, T. G. D.; CARVALHO, L. C. *Gestão Internacional: contextos e tendências*. Lisboa: Edições Sílabo, 2016.
- 10 GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10161/12488>>. Acesso em: 16/01/2017.
- 11 VIRGINIA HERNÁNDEZ; PEDERSEN, T. Global value chain configuration: A review and research agenda. *BRQ Business Research Quarterly*, v. 20, n. 2, p. 137 – 150, April/June 2017.
- 12 GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78 – 104, Feb. 2015.
- 13 CARNEIRO, F. L. Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor. *IPEA*, Brasília, Junho 2015.
- 14 MARTINEZ, A. L. Princípio da transparência na OMC. *Working Papers do Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, n. 16, Dezembro 2016.
- 15 HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- 16 MOTA, P. I. *A Função Jurisdicional do Sistema GATT/OMC*. Lisboa: Almedina, 2013.
- 17 CUNHA, L. P. A proliferação de acordos de integração regional. *Boletim de ciências económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, L, 2007.
- 18 ANDRADE, T. R. de. *O regionalismo na fragmentação do sistema multilateral de comércio*. Ijuí: Unijuí, 2011.
- 19 MOTA, P. I. Os acordos comerciais preferenciais e o sistema comercial multilateral. *Boletim de ciências económicas*, Coimbra, LVII, n. II, 2014.
- 20 World Trade Report. *The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*. Genebra, 2011.
- 21 ZHANG, L.; SCHIMANSKI, S. Cadeias Globais de Valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, Set/dez 2014.
- 22 PORTER, M. E. *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York and London: The Free Press, 1985.
- 23 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Global supply chains: trade and economic policies for developing countries. *Policy Issues in International Trade and Commodities*, United Nations, New York and Geneva, n. 55, 2013.
- 24 ZHANG liping; SCHIMANSKI, S. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, p. 73 – 92, Set./Dez 2014.
- 25 BALDWIN, R. WTO 2.0: Global governance of supply chain trade. *CEPR, Policy Insight*, n. 64, 2012.
- 26 BAUMANN, R. Integration in Latin America - trends and challenges. In: *Regional Integration, Economic Development and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- 27 GROSSMAN, G. M.; ROSSI-HANSBERG, E. Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, v. 98, n. 5, p. 1978 – 1997, Dezembro 2008.
- 28 World Trade Organization. *IDE-JETRO. Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from trade in goods to trade in tasks*. Genbra, 2011.
- 29 MATSUSHITA, M. A view in future roles of the WTO: should there be more soft law in the WTO? *Journal of International Economic Law*, n. 17, p. 701 – 715, Setembro 2014.
- 30 ZAKI chahir. An empirical assessment of the trade facilitation initiative: Econometric evidence and global economic effects. *World Trade Review*, v. 13, n. 1, p. 103 – 130, Janeiro 2014.
- 31 World Trade Organization. *Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. [S.l.], 2015.
- 32 JONES, R. W. Production fragmentation and outsourcing: general concerns. *The Singapore Economic Review*, v. 53, n. 03, p. 347 – 356, Dezembro 2008.

- 33 WTO. *Welcome to the Regional Trade Agreements Information System*. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>. Acesso em: 08/04/2018.
- 34 CAPUCIO, C. A OMC e o regionalismo do século XXI: estratégia de imposição de modelos normativos? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014.
- 35 OCDE. *Staying Competitive in the Global Economy: Moving Up the Value Chain*. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/stayingcompetitiveintheglobaleconomymovingupthevaluechainsynthesisreport.htm>>. Acesso em: 20/06/2017.
- 36 FIORENTINO, R.; VERDEJA, L.; TOQUEBOEUF, C. The changin landscape of regional trade agreements. *WTO discussion paper*, n. 12, 2007.
- 37 LEKIC, M.; OSAKWE, C. WTO rules, Accession Protocols and Mega-Regionals: Complementarity and Governance in the Rules-Based. In: KIREYEV, C. O. A. (Ed.). *Trade Multilateralism in the Twenty-First Century: Building the upper floors of the trading system through wto accessions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- 38 OLIVEIRA, S. E. M. C. de. Is the death of the TPP good news for Brazil? Mega-Regional Agreements and the quest for development “Policy Space”. *Journal of World Trade*, v. 51, n. 5, p. 859 – 881, october 2017.
- 39 BHAGWATI, J. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- 40 PARK, A.; NAYYAR, G.; LOW, P. *Supply chain perspectives and issues : a literature review*. Geneva, 2013.
- 41 NONATO, L. G. O esgotamento do Sistema Multilateral de Comércio: perda de legitimidade e desafios à governança. *Aurora*, v. 07, n. 01, p. – 135–154, 2013.
- 42 KENNEDY, P. *Preparando para o século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- 43 ZANETHI, R. L. *Governança global e o papel da omc*. Curitiba: Appris Editora e Livraria Eireli, 2015.
- 44 THORSTHENSEN, V. The challenges of WTO’s new Director. *ICSTD*, v. 09, n. 05, junho 2013.
- 45 GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ANAIS DE CONGRESSO, 2006, Manaus. *XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA*. Manaus, 2006.
- 46 MACHADO, J. E. M. *Direito Internacional: do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. 4ª. ed. [S.l.]: Coimbra editora, 2013.
- 47 ROCHA, D. T. da. Práticas de governança na organização mundial do comércio (OMC): uma revisão teórica e evolutiva. *Cereus*, v. 01, n. 08, p. 164 – 181, 2016.
- 48 TROMMER, S. The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: thick and thin institutions in Global Trade Governance. *World Trade Review*, v. 16, n. 03, p. 501 – 526, Julho 2017.

- 49 JONES, E. The WTO's Reform Crisis. *Project Syndicate*, 2014. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/wto-reform-crisis-by-emily-jones-2014-10>>. Acesso em: 10/04/2018.
- 50 MUZAKA, V.; BISHOP, M. Doha stalemate: The end of trade multilateralism? *Review of International Studies*, v. 02, n. 41, p. 383 – 406, abril 2014.
- 51 BERNSTEIN, S.; HANNAH, E. The WTO And Institutional (In)Coherence In Global Economic Governance. In: _____. *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*. Oxford: OUP Oxford, 2012. cap. 34.
- 52 FLÔRES JUNIOR, R. G. O fim da OMC? *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, LVII, n. II, p. 1479 – 1500, 2014.
- 53 BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply-chain trade. *Centre for Economics Policy Research*, n. 64, Dezembro 2012.
- 54 HOEKMAN, B. Sustaining Multilateral Trade Cooperation in a Multipolar World Economy. *Review of International Organizations*, v. 9, n. 2, p. 241 – 261, Junho 2014.
- 55 ARAUJO, B. A. M. Setting the rules of the game: Mega-Regionals and the role of the WTO. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, v. 21, n. 02, p. 101 – 153, 2017.
- 56 HOEKMAN, B. M.; MAVROIDIS, P. C. WTO “à la carte” or “menu du jour”? Assessing the case for more plurilateral agreements. *European journal of international law*, v. 25, n. 02, p. 319 – 343, 2015.
- 57 MESQUITA, P. E. de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: Funag, 2013.
- 58 CUNHA, L. P. Liberalização Internacional do Comércio de Serviços: uma questão actual e um desenvolvimento recente. *Working papers Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, n. 17, Dezembro 2016.
- 59 EUROPEAN COMMISSION. Trade in Services Agreement (TISA). Setembro 2016. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/september/tradoc_154971.doc.pdf>. Acesso em: 19/06/2018.
- 60 EUROPEAN COMMISSION. *Memo - Negotiations for a Plurilateral Agreement on Trade in services*. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-107_en.htm>. Acesso em: 22/04/2018.
- 61 PRADO JÚNIOR, C. *História Económica do Brasil*. [S.l.]: Editora Brasiliense, 2012.
- 62 CUTRALE, D. O sistema de solução de controvérsias dos blocos económicos: uma análise comparativa entre União Europeia e o Mercosul. *Revista eletrônica de Direito Internacional*, v. 19, 2016.
- 63 SEITENFUS, R. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

- 64 GOVERNO DO BRASIL. Tratado de Assunção. *Decreto N.350*, Brasília, 21/11/1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em: 25/04/2018.
- 65 DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- 66 BRASIL. *Decreto Nº8.807 de 12 de Julho de 2016*, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8807.htm>. Acesso em: 26/05/2018.
- 67 VEIGA, P. da M. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Cord.). *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Singular, 2007. p. 71 – 162.
- 68 BRASIL. Decreto N.º4.118 de 07 de fevereiro de 2002. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4118.htm>. Acesso em: 26/04/2018.
- 69 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Comercial*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/156-diplomacia-comercial>>. Acesso em: 26/04/2018.
- 70 AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. *Portal Apex-Brasil*. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 26/04/2018.
- 71 GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- 72 CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The curious case of Brazil's closedness to trade. *Vox*, 11/01/2015. Disponível em: <<http://voxeu.org/article/brazil-s-closedness-trade>>. Acesso em: 10/05/2018.
- 73 Trade Policy Review Body. *Trade Policy Review of Brazil*. [S.l.], 12/06/2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s358_e.pdf>. Acesso em: 10/05/2018.
- 74 FERREIRA, A. N. O Brasil em direção à Ásia. *Ministério das Relações Exteriores*, 07/05/2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/18796-o-brasil-em-direcao-a-asia-o-globo-07-05-2018>>. Acesso em: 11/05/2018.
- 75 VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). *Cadeias globais de valor políticas e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017.
- 76 NAIDIN, L. C.; RAMÓN, J. A. C. Inserção internacional dos BRICS e as cadeias globais de valor: novas escolhas? *Breves Cindes*, Rio de Janeiro, n. 85, maio 2014.
- 77 VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas. *Ipea*, 2014.

- 78 FERRAZ, M. B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, jan/jun 2009.
- 79 STURGEON, T.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. *A Indústria Brasileira e As Cadeias Globais de Valor*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.
- 80 BAUMANN, R.; KUME, H. Novos Padrões de Comércio e a Política Tarifária no Brasil. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.). *O Futuro da Indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.
- 81 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio*.
- 82 OLIVEIRA, I. T. M.; REIS, C. F. de B.; BLOCH, C. D. A inserção do Brasil no comércio internacional de serviços e suas relações com cadeias globais de valor. In: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; SILVA FILHO, E. B. da (Org.). Brasília: Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2017.
- 83 REIS, C. F. B.; SOUZA, R. C. Produtividade e custo do trabalho na indústria de transformação no Brasil e em países selecionados: implicações para a inserção nas cadeias globais de valor. In: BARBOSA, N. et al. (Org.). *Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil*. São Paulo: Elsevier Brasil, 2015.
- 84 FERRAZ, L.; MARINHO, R. *Sobre o Custo do Tempo para a Compatibilidade da Indústria Brasileira: Diagnóstico e Síntese dos Impactos Econômicos da Facilitação do Comércio no Brasil*. São Paulo: CCGI/FGV, 2015.
- 85 World Trade Organization. *Brazil– Certain Measures Concerning Taxation and charges*. Geneva, 2017.
- 86 STURGEON, T. J. Brazil in Global Value Chains. *Working paper Series*, MIT Industrial Performance Center, Cambridge, Junho 2016.
- 87 World Trade Organization. *WTO Trade profiles*. Geneva, 2016. Disponível em: <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>>. Acesso em: 17/05/2018.
- 88 World Bank. *Doing Business - Measuring Business Regulations*. Washington, 2017. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>. Acesso em: 17/05/2018.
- 89 World Bank. *Logistic Performance index*. Washington, 2016. Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global/2016>>. Acesso em: 17/05/2018.