

Badin, Michelle Ratton Sanchez

**Working Paper**

A regulação de "novos temas" em acordos preferenciais de comércio celebrados por união europeia, estados unidos, China e Índia: Pontos relevantes para o Brasil

Texto para Discussão, No. 1773

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Badin, Michelle Ratton Sanchez (2012) : A regulação de "novos temas" em acordos preferenciais de comércio celebrados por união europeia, estados unidos, China e Índia: Pontos relevantes para o Brasil, Texto para Discussão, No. 1773, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91323>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1773

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**A REGULAÇÃO DE "NOVOS TEMAS" EM  
ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO  
CELEBRADOS POR UNIÃO EUROPEIA,  
ESTADOS UNIDOS, CHINA E ÍNDIA: PONTOS  
RELEVANTES PARA O BRASIL**

**Michelle Ratton Sanchez Badin**

## **A REGULAÇÃO DE “NOVOS TEMAS” EM ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO CELEBRADOS POR UNIÃO EUROPEIA, ESTADOS UNIDOS, CHINA E ÍNDIA: PONTOS RELEVANTES PARA O BRASIL\***

Michelle Rattón Sanchez Badin\*\*

---

\* Este artigo é produto do Projeto Regulação do Comércio Global da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e foi elaborado a partir do material levantado em pesquisa coletiva com a equipe composta por Marina Egydio de Carvalho, João Henrique Ribeiro Roriz, Lucas da Silva Taschetto, Mariana Lucente Zuquette, Nathalie Tiba Sato, Milena Fonseca Azevedo e Daniel Fornazziero. Todas as opiniões apresentadas no texto, assim como eventuais erros, são exclusivamente de responsabilidade da autora.

\*\*Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito/FGV-SP), pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e colaboradora no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Wellington Moreira Franco

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Luciana Acioly da Silva

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Claudio Roberto Amitrano

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: K33

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO ..... 7

2 NOVOS TEMAS E O AVANÇO REGULATÓRIO NA AGENDA DO COMÉRCIO  
INTERNACIONAL ..... 8

3 TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS PARA OS NOVOS TEMAS NOS APCs SELECIONADOS.....20

4 AVALIAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CONTRAPONTO DOS AVANÇOS NOS APCs  
ANALISADOS COM A AGENDA MULTILATERAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....92

REFERÊNCIAS ..... 110

APÊNDICE ..... 117



## SINOPSE

O presente estudo aborda a criação e o incremento de regras em acordos preferenciais de comércio (APCs) nas áreas de compras governamentais, concorrência, meio ambiente e questões trabalhistas – enquadradas no conceito de “novos temas” da agenda de negociações comerciais internacionais. O objetivo é traçar as principais características dos capítulos relativos a esses temas em acordos selecionados dos Estados Unidos, da União Europeia, da China e da Índia, contrastando-os com encaminhamentos relativos a essas áreas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, por fim, sugerindo pontos para uma reflexão sobre a política externa brasileira diante de tal expansão e aprofundamento dos compromissos na área do comércio internacional.

**Palavras-chave:** acordo regional; OMC; concorrência; meio ambiente; compras governamentais; questões trabalhistas.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This study analyses the creation and implementation of rules in preferential trade agreements concerning government procurement, competition, environment and labour issues – all qualified as “new topics” to the international negotiations agenda on trade. It aims at identifying the main trends in selected agreements signed by the United States, the European Union, China and India, in contrast to ongoing processes of negotiation at the World Trade Organization, as well as to the Brazilian foreign trade policy towards the enlargement of the trade and trade related regulation by international agreements.

**Keywords:** regional agreements; WTO; competition; environment; public procurement; labour issues.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.





## 1 INTRODUÇÃO

Se, por um lado, a dificuldade de avanços na Rodada Doha multilateral de negociações comerciais favoreceu a concentração da sua agenda no campo de acesso a mercados (Hoekman, 2011); por outro, a aposta nos acordos preferenciais de comércio (APCs) passa a ser não apenas um caminho alternativo e em expansão (WTO, 2011), mas também um espaço para consolidar uma parte da agenda “perdida” ou marginalizada em Doha pelos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Haddad e Hoekman, 2010). Esta agenda compreende a tentativa de ampliar o campo de coordenação das políticas relativas ao comércio internacional ou com significativo impacto no comércio, conhecidas por definir as “regras do jogo” a partir de padrões mínimos regulatórios pelos principais agentes do comércio internacional.<sup>1</sup> Dentre os temas que integram tal agenda, encontram-se: compras governamentais, concorrência, meio ambiente, questões trabalhistas ou cláusula social, facilitação de comércio, investimentos.

Este texto integra uma série de três outros relativos ao Projeto Regulação do Comércio Global sobre as tendências regulatórias nos APCs celebrados por países da União Europeia (UE), Estados Unidos da América, China e Índia (Sanchez Badin, 2012; Carvalho, 2012; Roriz, 2012).<sup>2</sup> O objetivo deste texto é focar a criação e o incremento de regras nas áreas de compras governamentais, concorrência, meio ambiente e questões trabalhistas em APCs selecionados. Para tanto, à parte esta introdução, uma segunda seção do estudo analisará o enquadramento destes temas na agenda de negociações comerciais no nível internacional; na terceira seção, serão apresentadas as principais características dos capítulos relativos a tais temas nos acordos selecionados, sem deixar de considerar as diferenças de estratégias que são apresentadas em cada grupo de acordos (UE, Estados Unidos, China e Índia); na quarta seção, uma relação de contraste entre

---

1. Mesmo diante do cenário de crise econômica no mercado internacional e introspecção dos Estados para definição de suas políticas governamentais, especialistas têm reforçado a necessidade de serem estabelecidas “regras do jogo” e cooperação entre os principais agentes do comércio internacionais nas áreas compreendidas por este conceito como elementos essenciais. Neste sentido, ver Hoekman (2011) e Haddad e Hoekman (2010).

2. Em Sanchez Badin (2012, p. 19) são apresentados como critérios para a seleção dos acordos de UE, Estados Unidos, China e Índia que têm seus capítulos analisados aqui: *i)* preferência aos acordos de livre comércio (ALCs) e acordos de integração econômica (AIEs), excluídos os acordos com perfil de união aduaneira, os acordos-quadro e os acordos de escopo parcial, com exceção do acordo Chile-Índia – estes são os acordos recentemente qualificados pela OMC como *FTA+*, dadas as características dos compromissos que preveem; *ii)* apenas acordos em vigor; *iii)* excluídos os acordos com algum referencial político ou relacionado a estratégias de expansão geográfica; e *iv)* excluídos também aqueles celebrados entre as economias selecionadas e mais de um parceiro comercial” (notas de rodapé omitidas).

tais tendências nos APCs e os encaminhamentos relativos a estas áreas no âmbito da OMC serão colocadas em foco, a fim de esclarecer alguns diferenciais no conteúdo das regras acordadas nos âmbitos regional ou bilateral e multilateral; ainda na quarta seção, propõem-se uma reflexão sobre a política externa brasileira na área comercial diante da incorporação destes “novos temas” que ampliam e aprofundam os perfis de compromissos assumidos pelos Estados no âmbito internacional e o encaminhamento de algumas considerações finais.

A principal pergunta que orienta este texto é, portanto, qual o padrão mínimo (*level playing field*) que estes acordos pretendem estabelecer para as políticas regulatórias dos Estados? Considerando a relevância do sistema multilateral para o Brasil e sua política externa em curso, as perguntas derivadas são de duas ordens: *i*) qual o grau de compatibilidade dessas tendências regulatórias com o sistema multilateral de comércio – OMC; e *ii*) como afetam a política exterior brasileira, na área do comércio internacional.

## **2 NOVOS TEMAS E O AVANÇO REGULATÓRIO NA AGENDA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

### **2.1 INCORPORAÇÃO DOS “NOVOS TEMAS” NA AGENDA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

A expressão “novos temas” é, naturalmente, dinâmica e acompanha o conceito do padrão de regras que são negociadas pela maioria dos Estados em um determinado momento da história. No que tange às negociações comerciais no nível internacional, avançar para além do conceito de acesso a mercados e negociações de tarifas num ambiente multilateral, ainda nos dias de hoje, é considerado um tema novo e objeto de muito dissenso entre os Estados e suas delegações.

Todos os temas analisados neste texto – compras governamentais, concorrência, meio ambiente e cláusula social – são considerados novos no sistema internacional de comércio, não obstante já tenham perpassado debates e tratativas no âmbito do comércio internacional desde o início de suas tratativas multilaterais em meados do século XX e cada um dos temas derive ou dialogue com fóruns e tratativas específicas para além dos regimes de comércio internacional (sendo considerados como assuntos

relacionados ou *cross-cutting issues*).<sup>3</sup> A seguir, é traçada uma breve indicação do histórico dos temas aqui selecionados em fóruns e negociações internacionais e sua conexão com a regulamentação internacional do comércio.

### 2.1.1 Compras governamentais

Em compras governamentais, desde as negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), contava-se com a proposta para a aplicação do princípio de não discriminação entre as compras governamentais e quaisquer outras.<sup>4</sup> A ausência de sucesso desta proposta fez com que a partir de situações específicas a questão integrasse a agenda da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1967, a qual alimentou a celebração de um primeiro acordo plurilateral no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) – para liberalização e transparência em compras governamentais (Blank e Marceau, 1996; Dunoff, 2009, p. 1.043). Este acordo plurilateral passou por sucessivas revisões durante a Rodada Uruguai e, posteriormente, pela aprovação de uma nova versão do acordo, em um processo recém-concluído no âmbito da OMC. Ademais, há uma série de tratativas internacionais que focam no tema, sob diferentes perspectivas. A esse respeito, são dignos de menção os esforços de harmonização internacional com a indicação de leis-modelos para compras governamentais da Conferência das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional – United Nations Commission on International Trade Law (Uncitral) –, certos dispositivos de programas e convenções das Nações Unidas, orientações e recomendações da OCDE, assim como alguns princípios para compras governamentais definidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, impostos como condição para seus empréstimos.<sup>5</sup>

---

3. Um exemplo notório a este respeito é a temática de meio ambiente. Um debate intenso sobre a relação destes temas tratados em fóruns e regimes específicos é retratado no compêndio de artigos resultado do Simpósio *The Boundaries of the WTO*, publicado pelo *American journal of international law*, v. 96, n. 1, 2002.

4. Esta era a proposta dos Estados Unidos (1946). Para mais detalhes, ver Blank e Marceau (1996, p. 78).

5. Como exemplo destas tratativas, têm-se, especificamente: *i*) a Lei Modelo em Compras Governamentais da Uncitral, de 2011; *ii*) o Plano de Ação do Programa das Nações Unidas com Orientações para Programas Nacionais em Consumo e Produção Sustentáveis, de 2008; *iii*) a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção – Resolução nº 58/4 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 14 de dezembro de 2005; *iv*) a Recomendação da OCDE para Integridade em Compras Governamentais, de outubro de 2008; e, a título de exemplo, *v*) as orientações do Banco Mundial – *World Bank, Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits* (rev. 2006). Para acesso às normativas emitidas nestes fóruns internacionais, ver: <[http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure.html)>; <[http://www.unep.org/pdf/UNEP\\_Planning\\_for\\_change\\_2008.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_Planning_for_change_2008.pdf)>; <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>; <[http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en\\_2649\\_34135\\_41883909\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html)>; e <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-10-06-ev1.doc>>. Acesso em: dez. 2011).

### 2.1.2 Concorrência

Diferentemente, na área de concorrência, o tema se aproximou da regulamentação do comércio internacional, como um campo exclusivo, a partir da Conferência Ministerial da OMC em 1996, em Cingapura (por essa razão, também conhecido como um dos “temas de Cingapura”).<sup>6</sup> Contudo, ações em outros fóruns internacionais estiveram na dianteira desde os anos 1980, dentre as quais devem ser explicitadas, com a merecida ênfase, aquelas conduzidas no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) –, do Conselho da OCDE e da rede intergovernamental International Competition Network (ICN).<sup>7</sup> Estes fóruns e os documentos deles derivados contêm, no entanto, duas particularidades: *i*) focam na política de concorrência em geral e, nem sempre, em medidas que podem afetar diretamente o comércio internacional; e *ii*) possuem capacidade de vinculação e efetivação limitada – no caso da UNCTAD, os compromissos assumidos pelas partes não são mandatórios, e nos casos da OCDE e da ICN, além de princípios voluntários, estes são fóruns que congregam um número limitado de países (em geral, países desenvolvidos). A incorporação do tema nos acordos internacionais de comércio visa, assim, corrigir estas duas limitações regulatórias.

### 2.1.3 Meio ambiente e cláusula social

Meio ambiente e cláusula social (ou padrões trabalhistas mínimos) são temas que, desde o início das negociações para um sistema multilateral de comércio, perpassam

---

6. Outros temas reconhecidos como parte da Agenda de Cingapura são: investimentos, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio. Sobre os temas e sua incorporação na Agenda Doha, ver: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/doha1\\_e.htm#singapore](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/doha1_e.htm#singapore)> (dezembro de 2011).

7. Dentre os principais compromissos internacionais, na área de concorrência, que tratam de medidas relacionadas ao comércio internacional, merecem destaque: *i*) os princípios e regras equitativos mutuamente acordados para o controle de práticas restritivas (*The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*), aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme Resolução nº 35/63, de 5 de dezembro de 1980; *ii*) o compromisso assumidos na IV Conferência entre os Membros da ONU que reafirma a necessidade de os membros implementarem tais princípios e regras, conforme documento TD/RBP/CONF nº 5/15, de 4 de outubro de 2000; *iii*) a Recomendação Revisada do Conselho da OCDE sobre cooperação entre os Estados-membros na área de condutas anticoncorrenciais que afetam o comércio internacional (*Revised Recommendation of the Council Concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade*), Resolução nº C(95)130/Final, de 1995; e *iv*) a Recomendação do Conselho da OCDE para efetividade das ações contra “cartéis *hard core*” (*Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels*), Resolução nº C(98) 35/Final, de 1998. Para mais informações sobre os compromissos no âmbito da ONU, ver: <<http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/english/cpdocs.htm>>; no âmbito da OCDE, ver: <[http://www.oecd.org/topic/0,3699,en\\_2649\\_37463\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37463,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37463_1_1_1_1_37463,00.html)>. E, sobre ICN, ver: <<http://www.internationalcompetitionnetwork.org>> (todos os acessos em dezembro de 2011).

as preocupações de sua regulamentação.<sup>8</sup> Para os padrões trabalhistas, as primeiras referências constam das negociações da OIC e o Artigo 7º da Carta de Havana, com o comprometimento dos membros em eliminar condições iníquas de trabalho que afetassem as operações comerciais, em seus próprios territórios (Amaral Júnior, 1999, p. 130; Maskus, 1997, p. 58). Com o insucesso das negociações, remanesceram disposições sobre meio ambiente e cláusula social, em alguma medida, apenas nas exceções do GATT à aplicação das regras gerais, com vistas a resguardar o espaço de políticas públicas dos Estados partes (Artigo 20(b)(g)(e)). Outro ponto em comum entre estas duas áreas está no fato de que há organizações e convenções internacionais, de caráter multilateral, constituídas especificamente sobre estas agendas, o que define hoje muito mais uma relação de “reconhecimento” destas tratativas, na definição da relação de comércio com tais áreas.

O avanço de acordos internacionais na área de meio ambiente a partir dos anos 1970 mobilizou os debates sobre a relação do tema com a área de comércio no âmbito do GATT. Foi em razão dos trabalhos preparatórios para a Conferência de Estocolmo sobre o Homem e o Meio Ambiente, em 1972, e o convite do secretário geral para a conferência para que o secretariado do GATT apresentasse contribuições em 1971, que se criou o Grupo sobre Comércio e Medidas Ambientais (Jansen e Keck, 2004, p. 4). O grupo tinha por objetivo estabelecer um mecanismo de acompanhamento das eventuais medidas contra a poluição no processo industrial que pudessem afetar o comércio internacional. Mas, curiosamente, nos seus vinte anos de existência nunca se reuniu com tal propósito (Nordström e Vaughan, 1999, annex 1). As discussões sobre comércio e meio ambiente vieram a ser institucionalizadas em 1994, com a criação pela Decisão de Marrakech sobre Comércio e Meio Ambiente. Os membros reconheceram na decisão a intenção de coordenar suas políticas na área, sem que se excedesse a competência central da OMC, limitada a questões comerciais e relacionadas ao comércio e ficou criado o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente. A agenda do comitê, a partir de 1995, foi definida pelos membros em torno de dez tópicos que compreendem da relação entre comércio e meio ambiente em geral, a liberalização do comércio e barreiras, a análise de setores específicos como serviços e propriedade intelectual e a relação com organizações internacionais atuantes na área de meio

---

8. Para uma retomada histórica da relação entre comércio e a temática de meio ambiente, ver Nordström e Vaughan (1999) e Jansen e Keck (2004); em relação a comércio e aos padrões mínimos trabalhistas, ver Charnovitz (1987) e Maskus (1997).

ambiente.<sup>9</sup> A partir de 2001, com o mandato negocial da Rodada Doha, tal agenda foi circunscrita a alguns temas prioritários, quais sejam: *i*) a relação entre as regras da OMC e os acordos multilaterais sobre meio ambiente – Multilateral Environmental Agreements (MEA); *ii*) a cooperação entre a OMC e os secretariados dos MEAs; e *iii*) a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias de bens e serviços ambientais. Com tais avanços, o tema de comércio e meio ambiente passou a efetivamente integrar a agenda formal dos membros da OMC.

Por sua vez, o tema da cláusula social, como indicado nos documentos de trabalho da Conferência Ministerial em Doha, mostra-se extremamente difícil para muitos membros da OMC, polarizando o debate entre países desenvolvidos (em favor da inclusão) e países em desenvolvimento (contrários e receosos das possíveis formas de implementação das obrigações) (WTO, 2001). Na Rodada Uruguai, Estados Unidos e França procuraram estabelecer um Grupo de Trabalho (GT) sobre Cláusula Social, sem sucesso. Na sequência, em 1995, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) lançou a iniciativa para definir as “Convenções Fundamentais da OIT” (ILO, 2000, p. 1), com vistas a atingir o reconhecimento universal dos direitos nelas constantes – e, em 1996, a OCDE reconhece as convenções eleitas sob a insígnia *core labour rights* (OECD, 1996).<sup>10</sup> Esses pontos foram, então, retomados na Conferência Ministerial da OMC em Cingapura, em 1996, com declarações não vinculantes dos membros da OMC de reconhecimento da competência da OIT e do objetivo de cumprimento das suas convenções *core labour rights* (WTO, 1996, par. 4). Se a OIT prosseguiu nos anos posteriores com a tentativa de definir e assegurar o cumprimento dos *core labour rights*; no âmbito da OMC, persistiu-se com a tentativa de criação de um GT e alguma formalização da iniciativa na área, sempre com grandes resistências (Grandi, 2009, p. 3-6).

---

9. Para mais detalhes a respeito do Programa de Trabalho do Comitê de Comércio e Meio Ambiente, definido em 1995, ver WTO (1994) e informações sistematizadas em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/cte00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm)>. Acesso em: dez. 2011.

10. Compõem este grupo as convenções da OIT que cobrem os direitos de livre associação e as proibições ao trabalho forçado, ao trabalho infantil e à discriminação no trabalho, quais sejam: *i*) Forced Labour Convention, 1930 (C29); *ii*) Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (C87); *iii*) Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (C98); *iv*) Equal Remuneration Convention, 1951 (C100); *v*) Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (C105); *vi*) Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (C111); *vii*) Minimum Age Convention, 1973 (C138); e *viii*) Worst Forms of Child Labour Convention (C182). Estas estão entre as convenções que receberam o maior número de adesão por parte dos membros da OIT; todas elas registram ao menos 150 partes signatárias. Para mais detalhes sobre os signatários de cada convenção, ver: <<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/>>. Acesso em: dez. 2011.

#### 2.1.4 Elementos comuns entre os temas e recorte metodológico

Todos os novos temas aqui analisados têm um ponto forte em comum: na interface com a regulamentação do comércio internacional, configuraram-se como medidas de “dentro da fronteira” (*behind-the-border measures*) (WTO, 2011, p. 13). Nesse sentido, a sua regulamentação internacional confronta-se com o perfil regulatório da organização econômica doméstica de cada Estado, as particularidades de cada cultura jurídica, os valores e políticas privilegiados por cada tipo de regulamentação, entre outros temas sensíveis que refletem o conceito de soberania dos Estados. Estas características levam ao conceito de integração regulatória e comercial “profunda”, que marca um determinado grupo de tratativas internacionais nomeadas de *deep integration processes*.<sup>11</sup> Isto gera uma polarização importante entre blocos de países, em especial, aqueles de economias capitalistas desenvolvidas e países com economias em desenvolvimento; sendo esses últimos resistentes aos avanços de discussões e negociações de regras que compreendam os novos temas.

Tal resistência, em alguma medida, é espelhada no atual *status* destes quatro eixos de negociação no âmbito do sistema multilateral:

- 1) Compras governamentais: conta com um Acordo Plurilateral sobre Compras Governamentais – Government Procurement Agreement (GPA) – desde a Rodada Uruguai, que teve a sua última versão revista e aprovada na Conferência Ministerial em dezembro de 2011; tem um comitê permanente sobre compras governamentais – *GPA Committee*; integrou o mandato da Declaração de Doha em 2001 no tocante à transparência sobre compras governamentais, mas a partir de decisão dos membros em julho 2004 foi excluído do mandato.<sup>12</sup>

---

11. A terminologia *deep integration* foi cunhada por Lawrence (1996) e procura refletir os tipos de medidas determinadas pela regulamentação doméstica para aplicação interna, mas que afetam o comércio internacional. Se Lawrence, num primeiro momento, relacionou este conceito à regulamentação dos temas de comércio e investimentos, outros autores reconheceram outros temas, tais como regulamentação ambiental, sobre concorrência e direitos laborais, neste mesmo perfil de regras (WTO, 2011, p. 11). Esta concepção também se aproxima daquela relativa às zonas de influência regulatória, que procuram identificar os centros de produção e definição de regras-padrão no comércio internacional e como estas passam a harmonizar as regulamentações nacionais. Ver Estervadeordal, Suominen e Teh (2009).

12. A Decisão de Julho, como ficou conhecida, foi resultado da reunião do Conselho Geral da OMC, cuja ata foi aprovada em 1º de agosto de 2004, ver WT/L/579, de 2 de agosto de 2004. Nos termos desta decisão, parágrafo 1(g): “*Relationship between Trade and Investment, Interaction between Trade and Competition Policy and Transparency in Government Procurement: the Council agrees that these issues, mentioned in the Doha Ministerial Declaration in paragraphs 20-22, 23-25 and 26 respectively, will not form part of the Work Programme set out in that Declaration and therefore no work towards negotiations on any of these issues will take place within the WTO during the Doha Round*” – “Relação entre Comércio e Investimentos, Interação entre Comércio e Política de Concorrência e Transparência em Compras Governamentais: o Conselho concorda que estes temas, constantes, respectivamente, dos parágrafos 20-22, 23-25 e 26 da Declaração Ministerial de Doha, não farão mais parte do Programa de Trabalho definido na Declaração e nenhum trabalho para negociação destes temas será realizado durante a Rodada Doha” (tradução livre). Por esta razão, o GT em Transparência em Compras Governamentais está atualmente inativo.



- 2) Concorrência: o tema foi oficialmente incorporado às atividades da OMC em 1996, com a Conferência Ministerial de Cingapura; à época foi criado o GT sobre a Interação entre Comércio e Políticas de Concorrência; o tema foi incorporado à Agenda Doha em 2001 e retirado da Agenda em 2004,<sup>13</sup> com isto o GT ficou inativo, exceto para atividades de capacitação técnica.
- 3) Meio ambiente: único “novo tema” que integrou formalmente a agenda de discussões multilaterais da OMC desde a Rodada Uruguai e que ainda é parte do “empreendimento único” (*single undertaking*) do mandato para a Rodada Doha.
- 4) Cláusula social: nunca integrou formalmente a agenda do GATT nem da OMC; não tem um grupo específico de trabalho e conta apenas com atividades de cooperação técnica entre o secretariado da OMC e o da OIT, sob o compromisso não vinculante entre os membros da OMC de respeito aos direitos laborais fundamentais (predefinidos pela OIT).

Enquadramos, assim, todos os “novos temas” como regulamentações de caráter OMC-*extra*, dado que, ainda que alguns deles contem com regulamentações ou discussões integrantes da agenda, nenhum é resultado de compromissos assumidos multilateralmente pelos membros da OMC.<sup>14</sup>

Deve-se observar que, além dos eixos específicos de discussão e/ ou negociação, tais “novos temas” têm uma importante característica de transversalidade em relação a outros acordos da OMC (WTO, 2011, p. 145). Neste sentido, podem-se destacar as relações entre:

- 1) Compras governamentais e: o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – General Agreement on Trade in Services (GATS) – e sua lista de concessões, em setores específicos (como telecomunicações); o Acordo sobre Medidas de

---

13. Conforme Decisão de julho, parágrafo 1(g).

14. Reforçamos aqui distinção metodológica da nossa classificação de compromissos OMC-*in*, OMC-*plus* e OMC-*extra* daquela adotada por WTO (2011), que reproduz a classificação de Horn, Mavroidis e Sapir (2009), ver Sanchez Badin (2012). A principal consequência aqui está na distinção da qualificação de compras governamentais neste texto e no projeto de Regulação do Comércio Global como um tema OMC-*extra*. Na concepção de Horn, Mavroidis e Sapir (2009), que lança um olhar a partir dos países da UE em relação aos seus compromissos com a OMC, compras governamentais, por exemplo, seria um tema OMC-*plus*.



Investimento Relacionadas ao Comércio – The Agreement on Trade Related Investment Measures (Trim).

- 2) Concorrência e: o GATS; o Acordo sobre Medidas de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio – Trade Related Intellectual Property Rights (TRIP); o Trim.<sup>15</sup>
- 3) Meio ambiente e: o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – The Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT); o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias – Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement (SPS); o TRIP.
- 4) Cláusula social e: o GATS.

As relações entre os “novos temas” e tais acordos já assinados podem ser de complementaridade ou de conflito, e certamente podem ter impactos substantivos nas conclusões sobre o impacto regulatório de novos temas;<sup>16</sup> contudo, o recorte metodológico deste trabalho não compreenderá a análise destes dispositivos esparsos. O mapeamento acima pretende fornecer um primeiro guia para o aprofundamento desta outra leitura, que se beneficiará da análise aqui apresentada sobre os dispositivos específicos negociados nos APCs para os “novos temas”.

O que se pode observar como um outro traço comum aos novos temas é que a disposição dos membros para negociar temas politicamente tão sensíveis foi deveras prejudicada pelo ritmo do pacote de negociações da Rodada Doha, o que prejudicou qualquer avanço – exceto para a área de comércio e meio ambiente – no sistema multilateral. O que se argumenta é que este cenário favoreceu o deslocamento destas negociações e discussões, entre outras, para outros fóruns internacionais, como

---

15. Ver OECD (2002, p. 5), destacam-se: Artigo 8º do GATS (sobre monopólios e fornecedores exclusivos de serviços) e Artigo 9º do GATS (sobre práticas comerciais); Artigos. 8º.2 (princípios), 40.2 (controle de práticas anticoncorrenciais em licenças contratuais) e 31 (sobre uso não autorizado pelo detentor do direito) do TRIP; Artigo 9º do Trim (revisão pelo conselho sobre o comércio de serviços).

16. A título de exemplo, ver o mapeamento definido em WTO (2011, p. 145) e o debate estabelecido entre Anderson e Evenett (2006) e Teh (2009), na área de política de concorrência, ao considerar também os compromissos setoriais assumidos entre as partes em um acordo comercial e demais compromissos em outros capítulos com previsões horizontais sobre concorrência.

as negociações de acordos bilaterais e plurilaterais de comércio (os APCs) (Bartels, 2009, p. 346-348). Atribui-se, também, este deslocamento ao grau de complexidade das negociações dos novos temas, que compreendem, como mencionado antes, a compreensão do perfil do sistema jurídico doméstico das partes envolvidas e o grau de interesse político e econômico envolvido (WTO, 2011, p. 63).

## 2.2 AS RAZÕES ECONÔMICAS E JURÍDICAS PARA AS DEMANDAS E RESISTÊNCIAS À NOVA AGENDA

Nos últimos anos, a natureza do comércio internacional tem se alterado, tanto em termos de seu conteúdo quanto do processo. A agenda comercial foi ampliada, particularmente para dar conta de políticas que não se limitam mais a medidas tarifárias e tratar de diferenças regulatórias que obstruem o comércio. Esse cenário oferece contornos que tornam o regime de comércio mais complexo e legalista (Young e Peterson, 2006, p. 795).

Assim, a agenda que começa a ser discutida no plano multilateral é absorvida e aprofundada no âmbito dos APCs. Disciplinas sobre concorrência, compras governamentais, meio ambiente e cláusulas trabalhistas são incorporadas nos principais acordos de comércio, com mecanismos de implementação que paulatinamente são acordados e tendem a ser reforçados. A amplitude de interesses que é inerente a esses temas conduz à participação de atores domésticos até então novos para a política comercial, incluídos aí parlamentares, ministros de diferentes áreas de atuação que não o comércio ou relações exteriores, e uma diversidade de organizações não governamentais (ONGs). Ao mesmo tempo faz com que os governos de países em desenvolvimento se tornem atores proeminentes nas negociações comerciais (Young e Peterson, 2006, p. 795-796).

Boa parte dos acordos, ao regular os novos temas, inclui em seu preâmbulo ou nos capítulos específicos disposições que buscam estabelecer os vínculos entre as matérias particulares e o sentido geral do acordo preferencial. É patente, ao menos no nível do discurso, a tentativa de encontrar em um esperado benefício público coletivo a justificativa para a presença dessas novas disciplinas nos acordos. As regras sobre concorrência promoveriam, assim, uma eficiência econômica maior e o bem-estar dos consumidores (Acordo Estados Unidos-Austrália). Os objetivos da regulação da área de compras governamentais estariam elaborados em torno dos princípios fundamentais de abertura, transparência e devido processo (Acordo Estados Unidos-Chile). Na parte sobre meio ambiente, o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a

proteção ambiental são vistos como interdependentes (Acordo China-Nova Zelândia e Acordo UE-Coreia). Assim, a liberalização comercial deveria permitir o uso ótimo dos recursos naturais de acordo com o objetivo do desenvolvimento sustentável (Acordo Índia-Cingapura). Por fim, sob a perspectiva da questão trabalhista, as partes deveriam garantir que suas leis trabalhistas sejam consistentes com os princípios e direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos, comprometendo-se com o aprimoramento dos mesmos de maneira consistente com o intuito de manter locais de trabalho altamente qualificados e produtivos (Acordo Estados Unidos-Austrália).

De um modo geral, a inserção dos temas concorrência e compras governamentais segue uma racionalidade semelhante. Quanto à primeira, a ideia é a de que leis e uma política de concorrência contribuem invariavelmente para melhor equilibrar os direitos dos produtores e a proteção dos consumidores e outros membros da sociedade. De um lado, ter-se-ia a promoção da inovação e de padrões superiores de produção, de outro lado os consumidores usufruiriam da liberdade de escolha e de menores preços. Assim, supõe-se que, se corretamente aplicado, o direito de concorrência gere efeitos positivos para a economia como um todo, não só para empresas específicas ou grupos que fariam uso das novas regras (Dawar e Evenett, 2011, p. 347).

Por sua vez, as disciplinas sobre compras governamentais permitiriam ajudar a incrementar a execução de projetos estatais de infraestrutura, gerando exportações e benefícios advindos do crescimento econômico. Soma-se a isso um ganho em transparência, limitando o desperdício e a corrupção no regime doméstico de compras governamentais. Além desses pontos, os objetivos das políticas governamentais na área poderiam abranger desde fins de segurança nacional até metas de redução da pobreza (Dawar e Evenett, 2011, p. 368).

Não obstante a tentativa de justificar a importância da presença dos novos temas em acordos de cunho comercial, essa tarefa parece mais complicada quando se trata das regras sobre meio ambiente e direitos trabalhistas. As razões que motivam sua inserção nos acordos preferenciais obedecem a pressões essencialmente econômicas, o que leva os países em desenvolvimento a manterem-se mais céticos quanto a essa articulação, com o receio de que se torne tão somente um meio de impor medidas protecionistas.

Os países-membros que detinham um alto nível de proteção ambiental e social (em sua maioria países desenvolvidos) estimavam ter uma desvantagem comparativa

em relação a outros membros que exerciam um nível menor de proteção (em geral países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo). Nesse sentido, o argumento é que tal nível de proteção afetaria o funcionamento normal do mercado, uma vez que os encargos sociais incorridos por alguns produtores nacionais, e não por outros, seria um fator de menor competitividade nas relações comerciais. Um membro poderia, desta maneira, anular vantagens comerciais conquistadas por outro membro ao prevalecer-se de uma menor proteção. Trata-se do argumento de *dumping* social. Além disso, haveria o temor de que, sem regulação comercial multilateral sobre a matéria, os Estados fossem estimulados a flexibilizar ou relaxar seus níveis de proteção social.

Sendo assim, os países industrializados não demandam mais somente acesso a mercados ou proteção doméstica, mas também política regulatória. Esses países passam a trocar o acesso a seus mercados por maior regulação. Trata-se de um balanço que já foi notado na última rodada de negociações na OMC e que é reforçado nas negociações em torno de APCs: futuras concessões sobre agricultura dependem da atenção às demandas regulatórias em áreas como padrões trabalhistas, regulação ambiental, concorrências e questões de investimentos (Bièvre, 2006, p. 852). Em suma, a competição internacional criou incentivos para defender internacionalmente as regulações domésticas, exportando padrões de produção, sobretudo por parte daqueles que enfrentam altos níveis de proteção ambiental e trabalhista (Bièvre, 2006, p. 853-854).

### 2.3 O PERFIL DA NOVA REGULAMENTAÇÃO: DE EXCEÇÕES À REGULAMENTAÇÃO POSITIVA

A partir do que se pode identificar na subseção 2.1, os “novos temas” aqui analisados já passaram o sistema multilateral de comércio. No GATT, estes temas eram reservados aos espaços de políticas públicas dos Estados como parte do sistema, ou seja, os membros poderiam alegar exceções nestas áreas aos princípios gerais do sistema multilateral de comércio (transparência, tratamento nacional e tratamento de nação mais favorecida) – a literatura especializada define assim como um “direito de regular” antes garantido aos Estados individualmente (Bartels, 2009, p. 246). O que diferencia o novo movimento, portanto, é a tentativa de estabelecimento de uma regulamentação positiva que determine compromissos mínimos dos membros da OMC quanto a transparência e não discriminação e, assim, alinhe os padrões regulatórios domésticos para acesso a mercados.

O avanço do GATT ao sistema da OMC tem sido, portanto, no sentido de definir regras positivas de harmonização e aproximação dos sistemas regulatórios. O fato de o conjunto de áreas reguladas pelo sistema multilateral também ter-se incrementado favoreceu que regras relacionadas aos “novos temas” também fossem definidas nestes acordos. Sinteticamente, podemos então indicar o movimento da regulamentação com um caráter de exceção (regras negativas) para regras que estabelecem padrões regulatórios (regras positivas)<sup>17</sup> conforme quadro 1, quanto a cada um dos “novos temas”.

**QUADRO 1**  
**Tipo de regulamentação no sistema multilateral de comércio**

Tema	Regras negativas (exceção)	Regras relacionadas em outros acordos	Regras positivas (harmonização)	Negociação de novas regras positivas (Doha)
Compras governamentais			(plurilateral)	
Concorrência				
Meio ambiente				
Cláusula social				

(-) —————> (+)

Elaboração da autora.

Tendo em vista que todos os “novos temas” aqui analisados dialogam em alguma medida com trabalhos desenvolvidos em outras organizações internacionais, que trabalham os temas de forma isolada, sem uma relação direta com os efeitos no comércio internacional e que muitas vezes não contam com mecanismos de supervisão e implementação desenvolvidos, a inserção dos “novos” temas na agenda do comércio internacional visa corrigir tais limitações.<sup>18</sup> Nesse sentido, um ponto significativo para a inserção destes temas nos acordos internacionais de comércio é sua possibilidade de supervisão por órgãos específicos e questionamento ou implementação dos compromissos assumidos junto a um mecanismo de solução de controvérsias.

17. A conceituação de regras positivas e negativas pode ser encontrada em Bartels (2009, p. 355).

18. As afirmações de Bièvre (2006, p. 855) elucidam tal vantagem de migrar os temas para a agenda do comércio internacional: “(...) *regulatory agreements cannot be enforced easily in isolation. By linking their enforcement to traditional liberalization commitments, they become more credible*” – “(...) os acordos que tratam de temas regulatórios não podem ser facilmente implementados isoladamente. Ao relacionar a sua implementação a compromissos tradicionais de liberalização, eles se tornam mais críveis” (tradução livre pela autora).

Assim sendo, os avanços almejados na correlação dos “novos temas” com os acordos internacionais de comércio assumiram certas proporções no âmbito do sistema multilateral, como apresentado no quadro 1, ainda remanescem modestos a partir da perspectiva dos países desenvolvidos (especialmente Estados Unidos e os países da UE). A ampliação dos acordos multilaterais de comércio e sua vinculação a um mecanismo sofisticado e efetivo de solução de controvérsias a partir da Rodada Uruguai suscitou um forte movimento alinhado de países em desenvolvimento resistentes a quaisquer outras formas de ampliação de regras positivas de comércio no âmbito da OMC (Young e Peterson, 2006, p. 802). As lacunas remanescentes para a implementação mais efetiva destes “novos temas” na OMC passaram então a ser preenchidas nos APCs.

### **3 TENDÊNCIAS REGULATÓRIAS PARA OS NOVOS TEMAS NOS APCs SELECIONADOS**

#### **3.1 MAPEAMENTO HORIZONTAL DOS APCs ANALISADOS**

Conforme já indicado, a inserção dos “novos temas” nos acordos de comércio internacional tem sido progressiva e, dada a relação negocial entre as partes, pode assumir diferentes gradações. Esta subseção tem por fim analisar as características das tendências regulatórias em acordos selecionados de cada um dos parceiros indicados. No quadro 2 segue a relação de acordos, conforme justificativas de seleção indicados em Sanchez Badin (2012).

A partir de um primeiro mapeamento temático apresentado em Sanchez Badin (2012), pode-se observar no quadro 3, três tipos de obrigações distintas de dispositivos relativos aos “novos temas” nos APCs analisados: *i*) compromissos e obrigações vinculantes, sujeitos a mecanismos de solução de controvérsias; *ii*) compromissos e obrigações não vinculantes, foco na cooperação entre as partes; *iii*) compromissos e obrigações não vinculantes (cooperação) como um compromisso à parte, fora do corpo base do APC e da competência dos mecanismos institucionais do acordo.

**QUADRO 2**

**Acordos preferenciais de comércio selecionados**

Acordos analisados		Data de assinatura	Data de entrada em vigor
Acordos da UE	México	8/12/97	7/1/2000
	África do Sul	29/7/1999	1/1/2000
	Chile	30/12/2002	2/1/2003
	Coreia do Sul	6/10/2010	7/1/2011
Acordo dos Estados Unidos	Cingapura	6/5/2003	1/1/2004
	Chile	6/6/2003	1/1/2004
	Austrália	18/5/2004	1/1/2005
	Marrocos	15/6/2004	1/11/2006
	Peru	12/4/2006	2/1/2009
Acordos da China	Chile	18/11/2005	Outubro/2006
	Nova Zelândia	7/4/2008	Outubro/2008
	Cingapura	23/10/2008	Janeiro/2009
	Peru	28/4/2009	Março/2010
	Costa Rica	8/4/2010	Agosto/2011
Acordos da Índia	Cingapura	29/6/2005	8/1/2005
	Chile	8/3/2006	9/11/2007
	Coreia do Sul	7/8/2009	1/1/2010

Fonte: Sanchez Badin (2012). Elaboração da autora.

**QUADRO 3**

**Perfil das obrigações presentes nos acordos selecionados**

Tipos de obrigação	Temas			
	Concorrência	Compras governamentais	Meio ambiente	Cláusula social
Obrigações não vinculantes (à parte)	UE-México		China-Chile China-Nova Zelândia China-Peru	China-Chile China-Nova Zelândia China-Peru
Obrigações não vinculantes (cooperação)	China-Peru China-Costa Rica Índia-Coreia do Sul UE-África do Sul UE-Chile UE-Coreia do Sul (UE-México)	China-Chile China-Peru Índia-Coreia do Sul	UE-África do Sul UE-Chile	UE-África do Sul UE-Chile
Obrigações vinculantes	Estados Unidos-Cingapura Estados Unidos-Chile Estados Unidos-Austrália Estados Unidos-Peru	Estados Unidos-Cingapura Estados Unidos-Chile Estados Unidos-Austrália Estados Unidos-Marrocos Estados Unidos-Peru UE-México UE-África do Sul UE-Chile UE-Coreia do Sul	Estados Unidos-Cingapura Estados Unidos-Chile Estados Unidos-Austrália Estados Unidos-Marrocos Estados Unidos-Peru UE-México UE-Coreia do Sul	Estados Unidos-Cingapura Estados Unidos-Chile Estados Unidos-Austrália Estados Unidos-Marrocos Estados Unidos-Peru UE-México UE-Coreia do Sul
Sem previsões	China-Chile China-Cingapura China-Nova Zelândia Estados Unidos-Marrocos Índia-Chile	China-Nova Zelândia China-Cingapura China-Costa Rica Índia-Chile Índia-Cingapura	China-Cingapura China-Costa Rica Índia-Chile Índia-Cingapura Índia-Coreia do Sul	China-Cingapura China-Costa Rica Índia-Chile Índia-Coreia do Sul UE-México

Fonte: Sanchez Badin (2012) e quadros 4, 7, 8 e 9. Elaboração da autora.

Em linhas gerais, o que se observa a partir dos APCs analisados, quanto à posição de cada um dos principais agentes analisados aqui (Estados Unidos, UE, Índia e China), é que:

- 1) Os Estados Unidos reforçam a tendência de um modelo-padrão para os APCs assinados e têm estes acordos com a perspectiva de assumir compromissos e obrigações vinculantes para as partes em todos os temas considerados “novos”, inclusive com a previsão de mecanismos de supervisão e implementação, incluindo procedimentos para solução de controvérsias.
- 2) A UE, como bloco negociador, procura inserir sempre “novos” temas nos APCs celebrados, mas as obrigações variam entre vinculantes e não vinculantes. Nos acordos selecionados, observa-se que nas áreas de compras governamentais e concorrência, especificamente, há uma opção para a definição de obrigações com caráter vinculante.
- 3) A China incorpora a negociação de novos temas em todos os APCs analisados, com maior enfoque nos temas de meio ambiente e cláusula social, ainda que opte pela determinação de obrigações de caráter não vinculante.
- 4) A Índia se mostra como a mais reticente em incorporar os “novos” temas em seus APCs, de forma geral; apenas no seu último acordo com Coreia do Sul apresentou-se a perspectiva de inserção dos temas compras governamentais e concorrência.

Ainda que o perfil dos compromissos seja variado, é notável o fato de entre 65% e 75% dos dezessete acordos analisados incluírem de alguma forma referências aos “novos temas”. São exatamente: *i*) doze acordos com dispositivos sobre compras governamentais; *ii*) onze, sobre concorrência; *iii*) treze, sobre meio ambiente; e *iv*) onze, sobre cláusula social. A seguir são traçadas as principais características e especificidades dos dispositivos nestes APCs.

## 3.2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

### 3.2.1 Qual o objeto regulado?

A área de compras governamentais, ao ser regulamentada em APCs, trata especificamente dos contratos celebrados pelos órgãos e autoridades públicas com



provedores de bens ou serviços. De acordo com dados apresentados por Baldwin, Evenett e Low (2009, p. 93-94), essas transações chegam a corresponder a 15%-20% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado.<sup>19</sup> Os números justificam a atenção dada ao tema tendo em vista o volume de comércio internacional que podem gerar, em caso de adoção dos princípios gerais de um sistema de regras de comércio: transparência e os de tratamentos nacional e de nação mais favorecida.

Os acordos de comércio internacional, de forma geral, reconhecem as especificidades que estão por trás desta parcela do mercado que tem o Estado como agente econômico e promotor de políticas públicas, consagrando importantes estratégias jurídicas na redação das regras aplicáveis a compras governamentais. A esse respeito, destacam-se três principais eixos de preocupação na definição do objeto dos acordos: *i*) a segregação do mercado; *ii*) a identificação das situações às quais as regras se aplicam; e *iii*) a explícita indicação de situações admitidas como exceções. Dawar e Evenett (2011, p. 375) indicam esta circunscrição da aplicação das regras de liberalização nesses três eixos como “flexibilidades” nos capítulos sobre compras governamentais – qualificação que ajuda a entender as limitações aplicáveis aos acordos, porém muito ampla para definir um quadro vasto de situações que estão baseadas em diferentes motivos, como indicado a seguir.

A segregação do mercado atenta para o fato de que compras governamentais pode incluir tanto o comércio de bens como o de serviços. Por isso, passou a ser frequente a disposição nos capítulos sobre o comércio de serviços sobre a exclusão de quaisquer tipos de compras realizadas por entidades governamentais. De tal forma, se o acordo tem um capítulo ou disposições específicas sobre compras governamentais aplicam-se apenas essas e, caso não haja nenhuma previsão sobre compras, entende-se que esse mercado não está compreendido pelos acordos de comércio e suas disposições gerais.

Sob o segundo eixo, os capítulos específicos sobre compras governamentais procuram atender à especificidade das compras celebradas por órgãos e autoridades públicas e delimitam, assim, o seu escopo. Isso significa que um acordo sobre compras governamentais define de forma positiva, com a indicação expressa, quais níveis e instâncias da administração pública estão sujeitos às disposições do acordo. Isso

---

19. Os dados variam, conforme a base aplicada por cada autor. Por exemplo, Davies (2009, p. 280) chega a mencionar nos países desenvolvidos este número entre 7% e 14% do PIB.

porque nem todos os países possuem uma lei nacional ou federal única para compras governamentais<sup>20</sup> e alguns, ainda, possuem leis diferentes para cada tipo de ente governamental, desde os níveis da administração pública até suas instituições filiadas, como é o caso das empresas públicas.<sup>21</sup> Nessas situações, a negociação de regras-padrão em um APC sobre compras governamentais pode ter um impacto significativo no arranjo regulatório doméstico dos Estados envolvidos – a ponto de alguns autores indicarem esse como um dos principais custos para os países – em especial, em desenvolvimento – a assumirem compromissos internacionais neste campo (Dawar e Evenett, 2011, p. 374).

Neste mesmo sentido, tem-se também a preocupação com o valor mínimo das compras ou contratos que serão realizados e aos quais podem ser aplicadas as regras dos acordos. Alguns procedimentos definidos nos acordos internacionais, como padrão, podem se tornar demasiadamente onerosos – considerando-se inclusive o porte e a estrutura da burocracia estatal envolvidos – para situações em que os valores envolvidos sejam pequenos.

O terceiro eixo de preocupação nos capítulos sobre compras governamentais está em como reconhecer nas suas disposições a importância do Estado e suas instituições como um agente econômico – no caso comprador – na implementação ou fortalecimento de determinadas políticas públicas. A fim de atender a algumas limitações já estabelecidas na regulamentação doméstica ou mesmo de resguardar espaços para a implementação políticas públicas de caráter mais protecionista, as partes nos acordos de comércio procuram estabelecer exceções às regras gerais do capítulo sobre compras governamentais. As disposições com este perfil, por vezes, são enquadradas como *i) offsets* ou condicionalidades; *ii) set-asides* ou preferências; e, em algumas situações, *iii) exceções stricto sensu* nos capítulos de compras governamentais, como elucidado no box 1.

---

20. Este é, por exemplo, o caso da Índia que não tem uma lei única para compras pelos seus entes federados. As compras no nível federal, no caso indiano, são definidas por regulamentos esparsos, por vezes emitidos pelas próprias autoridades ou agências envolvidas. A respeito, ver ADB/OECD (2006, p. 47-48).

21. Destaca-se aqui o caso da China que tem uma lei federal que se aplica a todas as instâncias federativas, mas não a empresas públicas ou controladas pelo Estado, ver ADB/OECD (2006, p. 35) e WANG (2009).

BOX 1

**Em defesa dos espaços para políticas públicas nos capítulos sobre compras governamentais**

**O exemplo dos dispositivos no Acordo Estados Unidos-Peru**

(United States-Peru Trade Promotion Agreement)

**1) Cláusula de *offset* ou condicionalidade (proibição)**

*“offsets means any conditions or undertakings that require use of domestic content, domestic suppliers, the licensing of technology, investment, counter-trade, or similar actions to encourage local development or to improve a Party’s balance-of-payments accounts.”* (Chapter Nine: Government Procurement, Article 9º.16, Definitions)

*“5. A procuring entity may not seek, take account of, impose, or enforce offsets in the qualification and selection of suppliers, goods, or services, in the evaluation of tenders, or in the award of contracts, before or in the course of a covered procurement”* (Chapter Nine: Government Procurement, Article 9º.2, General Principles)

**2) Cláusula de *set-asides* ou preferências**

*“This Chapter does not apply to set asides on behalf of small or minority businesses. Set- asides include any form of preference, such as the exclusive right to provide a good or service and price preferences”* (Chapter Nine: Government Procurement, annex 9.1, section G: General Notes, Schedule of the United States, par.1)

**3) Cláusula de exceções *stricto sensu***

*“1. Provided that such measures are not applied in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between the Parties where the same conditions prevail or a disguised restriction on trade, nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from adopting or maintaining measures:*

- (a) necessary to protect public morals, order, or safety;*
- (b) necessary to protect human, animal, or plant life or health;*
- (c) necessary to protect intellectual property; or*
- (d) relating to goods or services of handicapped persons, of philanthropic institutions, or of prison labor.*

*2. The Parties understand that paragraph 1(b) includes environmental measures necessary to protect human, animal, or plant life or health”* (Chapter Nine: Government Procurement, Article 9º.14, Exceptions)

Fonte: Texto do Acordo Estados Unidos-Peru.

Como se pode observar, tais provisões podem objetivar tanto a preservação – ou sua proibição – da possibilidade de definição de condicionalidades para participar em um processo de compras, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social (o caso das *offsets*), como de proteção a determinados grupos (o caso de *set aside* para pequenas e médias empresas no Acordo Estados Unidos-Peru, ou mesmo de grupo indígenas em determinados acordos assinados pela Austrália), como de favorecimento à implementação de outras políticas públicas, como as ambientais (no caso das exceções).

Nas referências, no box 1, como se pode observar, tais tipos de disposições que delimitam o escopo do capítulo sobre compras governamentais podem constar da própria definição do âmbito de aplicação do acordo, como de artigos específicos dos acordos ou dos compromissos indicados pelas partes nos anexos ao capítulo.

Por fim, observa-se a relevância da estrutura jurídica destas exceções, considerando-se que nos acordos bilaterais de comércio as previsões genéricas de exceção à aplicação dos compromissos no formato de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento desaparecem. As negociações comerciais, sobretudo por países em desenvolvimento, devem considerar com ênfase como enquadrar o objeto do acordo e

todas estas limitações possíveis, de forma a não prejudicar os espaços necessários para a implementação de suas políticas de desenvolvimento.

### 3.2.2 Objetivos e forma: como o tema compras governamentais entra na agenda dos APCs?

O objetivo maior das disposições sobre compras governamentais em acordos internacionais de comércio é garantir o acesso a esse mercado, a partir de regras que possam viabilizar a participação do estrangeiro em condições equitativas, a partir de critérios e procedimentos objetivos, com o devido processo legal e transparência.

A principal motivação, portanto, é eliminar as distorções nas condições de competição entre nacionais e estrangeiros que podem ser geradas pelas medidas e tendências *buy-national* (Davies, 2009, p. 274; Dawar e Evenett, 2011, p. 369). É, portanto, um tema de sensível atenção no cenário atual, tendo em vista as medidas anticíclicas adotadas desde a crise de 2008-2009, já que a regulamentação sobre compras governamentais pode se tornar um instrumento para implementação de certas políticas industriais com um viés mais nacionalista.<sup>22</sup>

Entende-se, ainda, que, além de valorizar especialmente a transparência do processo e promover a ampliação da concorrência no setor, os acordos internacionais com dispositivos sobre compras governamentais podem gerar a externalidade de limitar a corrupção pelas entidades estatais nos seus diferentes níveis administrativos (Evenett e Hoekman, 1999, p. 7).

Com o propósito de atingir estes objetivos, os acordos analisados apresentam suas disposições sobre o tema compras governamentais em dois formatos: *i*) como parte de um capítulo geral sobre cooperação econômica, com compromissos de intensificar a relação entre as entidades análogas; ou *ii*) em um capítulo específico sobre compras governamentais. Nesse último caso, os acordos em geral apresentam um conjunto-padrão de cláusulas que podem ser qualificadas em cinco grupos:

---

22. Dawar e Evenett (2011, p. 370) aplicam a expressão de que o tema compras governamentais são: "(...) *in some quarters as part of the industrial policy toolkit*" – "em determinadas localidades como parte de um arsenal para a política industrial" (tradução livre pela autora).

- delimitação do objeto do acordo e do âmbito da aplicação;
- definição de certos princípios para a conduta dos governos e a relação entre as partes do APC;
- a definição de regras e procedimentos específicos na área de compras governamentais;
- a criação ou identificação dos mecanismos institucionais de coordenação entre as partes e de implementação das regras negociadas; e
- outros dispositivos gerais que orientam ações presentes e futuras entre as partes.

Além destes grupos de dispositivos nos capítulos sobre compras governamentais, os APCs ainda apresentam um anexo com a indicação dos bens e serviços que estão submetidos à regulamentação definida naquele capítulo – conhecido como uma regulamentação de caráter positivo, ou seja, o que não está expressamente indicado na lista não se submete às regras do capítulo sobre compras governamentais.

Dentre os dezessete acordos analisados, doze (70%) contêm dispositivos sobre compras governamentais. Essa é uma boa amostra na medida em que coincide com a média de acordos com dispositivos sobre compras governamentais em geral.<sup>23</sup> Daqueles acordos com dispositivos, nove deles (53%) apresentam um capítulo específico sobre compras governamentais, com disposições substanciais, a partir da qualificação de Anderson *et al.* (2011b), conforme discriminado no quadro 4.

---

23. De acordo com Anderson *et al.* (2011b): 28% dos APCs apresentam dispositivos com conteúdo substancial; 35% contêm poucos dispositivos sobre compras governamentais; e, 37% não contêm nenhuma regulamentação sobre o tema.

QUADRO 4  
Tópicos de compras governamentais nos acordos UE, Estados Unidos, China e Índia

	Acordos UE				Acordos Estados Unidos					Acordos China				Acordos Índia		
	México	África do Sul	Chile	Coreia do Sul	Chile	Chile	Austrália	Marrocos	Peru	Chile	Nova Zelândia	Peru	Costa Rica	Cingapura	Chile	Coreia do Sul
Objeto																
Âmbito de aplicação (delimitação)			X		X	X	X	X	X							
Valor dos contratos					X	X	X	X	X							
Tratamento nacional e não discriminação			X		X	X	X	X	X							
Regras de origem					X	X	X	X	X							
Proibição de margens de preferência ou condicionalidades (offset)			X		X	X	X	X	X							
Especificações técnicas			X		X	X	X	X	X							
Exceções			X	X	X	X	X	X	X							
Procedimentos de licitação e qualificação dos fornecedores			X		X	X	X	X	X							
Procedimentos: publicidade e convite para participação			X		X	X	X	X	X							
Procedimentos: seleção, condições e prazos de licitação e entrega de propostas			X		X	X	X	X	X							
Regras e procedimentos			X		X											
Apresentação, recebimento e abertura das propostas e adjudicação dos contratos			X													
Procedimentos: negociação com proponentes			X													
Direito de petição a órgãos administrativos e ao Judiciário			X		X	X	X	X	X							
Disposições Institucionais			X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>							X <sup>3</sup>
Supervisão por um comitê bilateral		X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>3</sup>		X				
Reitera compromissos GPA				X	X											
Procedimento para alterações das concessões			X		X	X	X	X	X							
Compromissos de futuras negociações e revisões		X	X	X	X	X	X	X	X	X <sup>2</sup>						X <sup>2</sup>
Cooperação/assistência técnica		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				X

Fonte: Tópicos organizados a partir da estrutura dos acordos e das classificações em Cepallpea (2003), Anderson *et al.* (2011b) e classificação dos acordos pela autora, com a contribuição de Milena Fonseca de Azevedo. Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Referência explícita aos/ nos mecanismos gerais.

<sup>2</sup> Grupo de trabalho específico para compras governamentais.

<sup>3</sup> Implicitamente sujeito aos mecanismos gerais do acordo.

### 3.2.3 Qual o conteúdo das cláusulas nos APCs analisados?

Pretende-se aqui traçar algumas características gerais das principais cláusulas presentes nos capítulos ou dispositivos sobre compras governamentais dos APCs analisados, a fim de descrever os dispositivos com maior clareza e apontar para o foco na estratégia de negociação.

Parte significativa dos estudos que analisam o tema concentra-se em identificar a relação entre os dispositivos nos novos APCs e o GPA. No caso do grupo de países, foco deste estudo, Estados Unidos e UE são partes desse acordo plurilateral da OMC; China e Índia não. Contudo, tanto China como Índia são observadores no Comitê de Compras Governamentais, e a China, ainda que com dificuldades, negocia sua acessão ao acordo.<sup>24</sup> A situação dos parceiros comerciais destes países e bloco econômico junto ao GPA também varia, conforme indicado no quadro 5. Vale relembrar que o GPA passou por um processo de revisão desde 2007 que foi concluído na última Conferência Ministerial, em dezembro de 2011.

QUADRO 5

**Países parte e *status* de seus parceiros comerciais no GPA**

		Parte	Observador	Não participa
Estados Unidos	Cingapura	■		
	Chile		■	
	Austrália		■	
	Marrocos			■
	Peru			■
UE	México			■
	África do Sul			■
	Chile		■	
	Coreia do Sul	■		

Elaboração da autora.

24. A China comprometeu-se a negociar a sua acessão ao GPA no próprio Protocolo de Acessão à OMC, ver WT/L/432 (2001), de forma que se tornou observadora no Comitê do GPA em 21 de fevereiro de 2002 e, desde 28 de dezembro de 2007, passou a formalmente negociar seu processo de acessão ao GPA. A Índia é apenas observadora no Comitê desde 10 de fevereiro de 2010. A respeito, ver: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)> (acesso em: jan. 2012) e WTO (2008). Outras informações sobre a acessão da China em Wang (2009) e Bloomberg News (2011).

## QUADRO 6

Países observadores e *status* de seus parceiros comerciais no GPA

		Parte	Observadores	Não participa
China	Cingapura	■		
	Chile		■	
	Nova Zelândia			■
	Costa Rica			■
	Peru			■
Índia	Cingapura	■		
	Chile		■	
	Coreia do Sul	■		

Fonte: Com base nos dados disponíveis em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: jan. 2012. Elaboração da autora e Milena Fonseca de Azevedo.

De acordo com um amplo estudo elaborado por Anderson *et al.* (2011b), todos os APCs com cláusulas sobre compras governamentais têm dispositivos análogos aos do GPA, independentemente de os signatários serem ou não partes do GPA. As únicas exceções são aqueles APCs que se restringem a estabelecer compromissos de negociações futuras entre as partes ou compromissos exclusivamente de cooperação na área, como é o caso dos APCs assinados por China e Índia, e do acordo UE-Chile. Nos casos em que ambas as partes signatárias de um APC são partes no GPA, como é o caso dos acordos Estados Unidos-Cingapura e UE-Coreia, os dispositivos dos acordos reforçam referências ao GPA e as partes se comprometem a melhores esforços para ampliar o escopo no âmbito bilateral; e, nesse sentido, os acordos tendem a ser mais sucintos. Curiosamente, tais acordos não deixam de sujeitar os seus compromissos na área de compras governamentais aos mecanismos de supervisão e implementação dos APCs, de forma a permitir estratégias de *forum-shopping* pelas partes dos acordos em eventuais discordâncias sobre os cumprimentos dos termos e concessões previstos nos respectivos APCs.

Definições, âmbito de aplicação e valor dos contratos

Foco: qual o grau de liberalização que se pretende?

Como pode ser observado na subseção 3.2.2, a primeira preocupação dos capítulos sobre compras governamentais está em delimitar o objeto do acordo e o seu âmbito da aplicação. Nesse grupo de cláusulas dos acordos encontram-se: *i*) por vezes, um rol de definições de termos aplicados no acordo, a fim de homogeneizar a compreensão das atividades reguladas; *ii*) a circunscrição do âmbito de aplicação do acordo e suas exceções, com referência às listas anexas de compromissos entre as partes; e *iii*) os



critérios para delimitação do valor dos contratos a serem considerados no âmbito de aplicação do acordo.

Ao delimitar o âmbito de aplicação, são enumerados os tipos de contratos e as esferas de autoridade que estão compreendidas no acordo e, às vezes, são explicitados todos aqueles que estão excluídos dos compromissos previstos no APC. Esse tipo de previsão consta de todos os APCs analisados que contam com um capítulo específico sobre compras governamentais, mesmo aqueles que reiteram o GPA. Isso porque é a partir da definição do âmbito de aplicação que se estabelecem os compromissos de liberalização das partes.

Assim como no GPA, a grande maioria dos APCs adota a estrutura de lista positiva, ou seja, as regras são aplicáveis apenas às entidades listadas pelas partes nos anexos aos acordos. Nessas listas anexas, as partes também indicam as exceções de produtos ou serviços, assim como das entidades específicas (em seus diferentes níveis da administração pública), ao quadro geral negociado. Alguns acordos, como é o caso do UE-Chile, possuem listas híbridas, positivas e negativas, apresentadas pelos diferentes membros da UE.<sup>25</sup> Esse é, no entanto, um caso excepcional. O uso de listas negativas ocorre, com mais frequência, em acordos considerados de integração mais profunda (*deep integration*), que objetivam a criação de um mercado único (Dawar e Evenett, 2011, p. 374).<sup>26</sup>

Uma lista específica também é frequentemente adicionada pelas partes do APC para indicação dos serviços contratados pelas autoridades públicas e compreendidos pelas regras do capítulo sobre compras governamentais. Ainda, por vezes, as listas anexas também definem regras específicas por tipo de atividade contratada pelo poder público. Um exemplo disto é o setor de construção civil no próprio GPA (anexo 5).

---

25. No acordo UE-Chile, o Chile apresentou uma lista positiva, contendo a relação de autoridades tanto da esfera federal como de outras subnacionais comprometidas com as regras, critérios e procedimentos previstos no capítulo sobre compras governamentais; membros da UE, como a Finlândia, optaram pela indicação residual apenas das autoridades ou tipos de compras não vinculados ao acordo. Ver anexos XI-XIII ao APC UE-Chile.

26. A título de curiosidade, o Protocolo sobre Contratações Públicas do Mercosul, assinado em Córdoba em 2006, mas ainda pendente de ratificações para entrar em vigor, baseia-se em concessões por meio de lista positiva e restringe-se na sua aplicação apenas às contratações e licitações realizadas pelas autoridades do governo central de cada um dos Estados partes. Para acesso ao texto integral do protocolo, ver Decisão 23/06 em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_y\\_acuerdos\\_depositados\\_en\\_paraguay](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay)> (acesso em: jan. 2012).

Em geral, os tipos e formas de contratos compreendidos pelo capítulo sobre compras governamentais constam da redação da cláusula que define o âmbito de aplicação do acordo, e as entidades compreendidas ou excepcionadas dos compromissos são listadas individualmente por cada uma das partes envolvidas no APC, bem como os serviços e setores dignos de referência explícita para inclusão ou exclusão dos compromissos gerais. Observa-se, assim, que as cláusulas que trazem definições e âmbito de aplicação são o coração do processo de liberalização no setor de compras governamentais. A redação desses compromissos exige uma compreensão muito ampla sobre os níveis e esferas de governo em condições de se comprometer com as regras gerais do acordo, assim como sobre os diferentes tipos de processos de compra aplicados por eles e qual a sua relação com algumas funções basilares do Estado, como de defesa e desenvolvimento nacional ao lado da eficiência do mercado.

A definição do valor dos contratos sujeitos às regras do capítulo é um ponto complementar à circunscrição do âmbito de aplicação das regras do APC. Há dois tipos de cláusula relativos a essa delimitação para o acordo: um que define os critérios para a definição do valor dos contratos (entitulada em inglês *valuation*) e outro que estabelece a fórmula ou os valores para a definição do valor mínimo dos contratos a serem considerados como sujeitos às regras sobre compras governamentais (entitulada em inglês *threshold*). Esses parâmetros procuram evitar que a autoridade recorra a mecanismos específicos de cálculo do valor da compra, a fim de se eximir dos compromissos internacionais assumidos no APC. Os conteúdos dessas cláusulas também são importantes porque delimitam o campo em que as concorrências internacionais necessariamente ocorrerão e seguirão os padrões assumidos no APC.<sup>27</sup>

Tais disposições sobre valor dos contratos procuram descrever os elementos que compõem o valor do contrato, como deve ser calculado e a base de cálculo para publicação. Em geral, os dispositivos dos acordos consideram que o valor da compra deve compreender todas as formas de remuneração previstas – incluindo taxas, prêmios, comissões e juros – para serem recebidas a partir do contrato. Para os contratos sem

---

27. A controvérsia WTO (2000) evidencia a importância deste tipo de dispositivo. Nesse caso, a Coreia foi questionada pelos Estados Unidos junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, sobre o não cumprimento pela Autoridade Coreana para Construção de Aeroportos (Koaca) e suas entidades relacionadas dos compromissos assumidos no GPA, no caso de licitação para obras de construção de um aeroporto na Coreia. A partir de esclarecimentos pela Coreia, o painel concluiu que aquelas autoridades não estavam sujeitas aos compromissos assumidos pela Coreia no anexo I do GPA (compromissos quanto a autoridades do governo central). A respeito, ver WTO (2000, par. 8.1).

um valor específico (por exemplo, *leasing*, aluguel), os acordos estabelecem parâmetros fixos a serem considerados e que possam favorecer o estabelecimento de um valor de referência. Os dispositivos também estabelecem o compromisso do poder público de não fragmentar o valor total da contratação de forma a, artificialmente, evitar a aplicação das regras sobre compras previstas no APC.

O compromisso previsto nos acordos que definem o valor mínimo consta nos anexos, os valores são segregados por tipo de autoridade ou setor compreendido pelo acordo e, por vezes, contam com outro anexo com a fórmula para o reajuste do valor mínimo. Os valores são indicados pelas partes e possuem uma referência em unidades de direitos especiais de saque – *special drawing rights* (SDR) –, valor contábil definido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

A combinação da indicação de valores mínimos e formas de reajuste, com os procedimentos para cálculo, são essenciais na delimitação dos perfis de compras governamentais que as partes do acordo pretendem envolver nos compromissos internacionais de liberalização. Neste sentido, é essencial que os negociadores conheçam o perfil de compras pelas autoridades, as margens de valores nos processos de compra e, mesmo, os procedimentos aplicados pelas autoridades para definição do valor, de forma a não conflitar com os compromissos assumidos nos acordos.

#### Princípios e disciplinas gerais

Foco: espaço para flexibilidade dos compromissos?

A parte dos capítulos sobre compras governamentais que traz os princípios que orientam os compromissos deste capítulo vai além dos princípios gerais de livre comércio. O primeiro princípio procura atender ao principal objetivo do APC na área de compras que é a não discriminação entre nacionais e estrangeiros, ou tratamento nacional. Há ainda outros dispositivos que por vezes são incluídos na seção de princípios gerais, como é o caso das disposições sobre margens de preferência ou condicionalidades (*offsets*), regras de origem, especificações técnicas e exclusões e exceções. Contudo, não necessariamente todos os capítulos sobre compras estão estruturados em seções nos APCs analisados.

A divisão em seções é uma característica dos APCs celebrados pelos Estados Unidos, que também estabelece como padrão de seus acordos a regulação de regras

de origem, especificações técnicas e a exclusão das atividades aduaneiras. Nenhum dos outros parceiros comerciais em foco – UE, China e Índia – dispõe dessa forma e sobre esses temas em seus APCs aqui analisados. Na parte relativa a regras de origem, nos acordos assinados pelos Estados Unidos, prevê-se que são aplicadas as regras gerais negociadas no APC. Na parte de especificações técnicas, em geral, há a previsão dos tipos e formas de realizar compras governamentais que o acordo admite (tais como concurso, concorrência, convites).

Há duas disposições mais relevantes a serem consideradas nesta parte principiológica sobre compras governamentais: sobre margens de preferência ou condicionalidades e sobre as exceções gerais às regras do capítulo. Ambas analisadas na subseção 3.2.1. Estes são dispositivos que definem as margens de flexibilidade para a aplicação das regras gerais do acordo, a partir de um juízo discricionário da autoridade pública.

No caso das margens de preferência, quando indicadas nos APCs, o objetivo é a sua proibição, como é o caso dos acordos UE-Chile, Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Austrália, Estados Unidos-Marrocos e Estados Unidos-Peru, e, nos limites de referência ao GPA, os acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Cingapura. Nos cinco primeiros acordos, as disposições limitam a aplicação de qualquer margem de preferência ou definição de condicionalidade. Como se pode observar pelo histórico de negociações, a inclusão dessa proibição absoluta é uma tendência nos APCs dos Estados Unidos e da UE. Tal tendência é mais severa do que as regras do GPA. A sua primeira versão autorizava países em desenvolvimento a indicar em seu processo de acesso os tipos de condicionalidades ou margens de preferência admitidos, considerando-se suas políticas de desenvolvimento (Artigo 16). A segunda versão, aprovada pelas partes do GPA em dezembro de 2011, transformou tal regra que concedia um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento em uma flexibilidade transitória, que os países podem aplicar apenas por um período limitado de tempo (Artigo 5º). No caso dos APCs UE-Coreia e Estados Unidos-Cingapura ainda não é possível avaliar o impacto dessa mudança. O acordo UE-Coreia faz referência ao texto revisado do GPA, mas de forma que não prejudique regras de tratamento especial e diferenciado (Artigo 9º.1.4(b)), e o acordo Estados Unidos-Cingapura prevê a necessidade de renegociação do capítulo sobre compras governamentais a partir de qualquer mudança no GPA (Artigo 13.3.3). Além desses impasses jurídicos na relação da atual versão do GPA com o APC em vigor para estas

partes, há ainda o fator de que a qualificação de Coreia e Cingapura como países em desenvolvimento não é pacífica. O que se observa destas situações de proibição absoluta (APCs) ou admissão temporária (APCs+GPA) é que a tendência tem caminhado no sentido de excluir este tipo de flexibilidade dos acordos e capítulos sobre compras governamentais nos acordos de comércio internacional.

A cláusula sobre exceções gerais presente nos capítulos sobre compras dos APCs analisados é praticamente idêntica e assemelha-se às exceções gerais do Artigo 20 do GATT e às exceções do GPA (Artigo 3º da versão atual), conforme reproduzido no box 1. O acordo UE-Coreia, apesar de fazer referência ao texto do GPA e não reproduzi-lo, contém a redação da cláusula de exceção, que diferentemente do GPA não inclui a previsão de exceção de compras relacionadas à defesa nacional, mas introduz a indicação de que as exceções para a proteção da vida humana, animal e vegetal incorpora medidas derivadas de políticas ambientais. A reconstrução dessa exceção nos acordos promovidos por UE e Estados Unidos – que partilham *ipsis litteris* da mesma redação – chama a atenção como uma tendência para fortalecer este tipo de flexibilidade.

#### Regras e procedimentos específicos na área de compras governamentais

##### Foco: impactos na regulamentação doméstica

O conjunto de regras e procedimentos específicos, na área de compras governamentais, visa precisar critérios e procedimentos admitidos pelas partes. De forma geral, esses dispositivos estabelecem padrões que devem ser incorporados na regulamentação doméstica relativa a compras governamentais. Dentre as principais previsões deste conjunto de cláusulas, encontram-se: procedimentos de licitação e qualificação dos fornecedores, regras para publicidade e convite para participação, critérios para seleção, condições e prazos de licitação e entrega de propostas, condições para apresentação, recebimento e abertura das propostas e adjudicação dos contratos e previsões de casos em que a negociação com proponentes pode ser admitida.

Além dessas previsões inerentes ao próprio processo de compras governamentais, os APCs celebrados pelos Estados Unidos e UE – seguindo os moldes do GPA – também prevêm a necessidade de se garantir o direito de petição a órgãos administrativos e judiciários, em casos de suspeitas de violação aos preceitos do acordo no que diz respeito a compras governamentais. Nesse aspecto, é interessante notar o quanto a atual versão

do GPA se aproxima da redação apresentada pelos APCs dos Estados Unidos analisados neste estudo (distanciando-se da versão original).

Em suma, tais previsões procuram resguardar as condições de equidade ao estrangeiro no processo de concorrência pública, com o resguardo especificamente de acesso às informações necessárias, condições de previsibilidade (como prazos e fluxo de decisões e procedimentos) e acesso equânime para o recurso a instâncias administrativas e judiciárias. Interessante notar que essas preocupações são muito similares às aquelas apresentadas em acordos internacionais sobre investimentos, na procura de proteção ao investidor – que, no caso de compras governamentais, é o fornecedor estrangeiro do produto ou serviço que assume tal posição.

#### Mecanismos institucionais

Foco: grau de autoridade e eficácia e coordenação com outros fóruns e compromissos

Um ponto interessante do tema compras governamentais nos APCs, em comparação com os demais novos temas regulados por este tipo de acordo, é o seu grau de institucionalidade. Todos os acordos da UE e dos Estados Unidos com previsões específicas para compras governamentais submetem a supervisão da implementação do acordo a mecanismos institucionais criados pelo próprio APC, quando não criam um comitê ou grupo de trabalho específico para a área (no quadro 4 estão discriminados os casos de comitês gerais ou específicos). As atribuições desses comitês, em geral, concentram-se em acompanhar o processo de implementação pelas partes, gerenciar as concessões apresentadas pelas partes e, também, em promover futuras tratativas e revisões dos compromissos presentes no acordo, inclusive com mandatos específicos na área de compras governamentais. A título de exemplo, o acordo UE-Chile define que o Comitê da Associação deve revisar a implementação dos compromissos previstos no capítulo sobre compras governamentais a cada dois anos, exceto se de outra forma convencionarem as partes e, ainda, que esse comitê pode fazer recomendações às partes sobre o processo de cooperação (Artigo 162).

Nessa esteira também são relevantes as garantias de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias estabelecido no próprio APC. Todos os acordos analisados com capítulos específicos, ou seja, APCs da UE e dos Estados Unidos permitem o

recurso ao mecanismo bilateral, se não fazem referência explícita (por exemplo, Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Marrocos, Estados Unidos-Austrália e Estados Unidos-Peru), deixam implícita essa possibilidade (por exemplo, acordos UE e Estados Unidos-Cingapura). Para os casos em que as partes do APC são signatárias também do GPA – UE-Coreia e Estados Unidos-Cingapura – as partes dispõem de mais de um mecanismo institucional, seja do APC seja da OMC. Em ambos os casos, há, no entanto, a previsão de escolha excludente quando a OMC for considerada um fórum concorrente (Artigo 14.19.2 do acordo UE-Coreia e Artigo 20.4.3(a) do acordo Estados Unidos-Cingapura). Os mecanismos de solução de controvérsias dos APCs com seções que regulam a área de compras governamentais são de qualquer forma quase tão procedimentalizados quanto o sistema da OMC, com a exceção de um Órgão de Apelação permanente, que possui as garantias de um painel e de revisão, bem como de supervisão da implementação do laudo arbitral e, no limite, a possibilidade de suspensão de concessões caso a parte condenada não adeque suas políticas com os compromissos assumidos no APC. Não há notícia, por ora, de recurso a estes mecanismos bilaterais sobre o capítulo de compras governamentais.

Dispositivos gerais que orientam ações presentes e futuras entre as partes

Foco: a extensão da cooperação e a relação com outros fóruns e compromissos nacionais e internacionais

Há certos dispositivos que variam de acordo para acordo nesta parte geral; nos APCs analisados, com regras relativas a compras governamentais, destacam-se as previsões sobre:

- 1) A relação com o GPA, reiterando os seus compromissos e a relação entre o acordo bilateral e o plurilateral na OMC (como é o caso dos acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Cingapura).
- 2) Procedimentos para alterações nas concessões feitas pelas partes no capítulo sobre compras governamentais, especificamente (tal como previsto no acordo UE-Chile e em todos os acordos dos Estados Unidos).
- 3) Compromissos para futuras negociações e revisões dos compromissos assumidos quanto a compras governamentais (acordos UE-México, UE-Chile, Estados Unidos-Chile e Estados Unidos-Austrália).

- 4) Disposições sobre a intenção de cooperação entre as partes sobre o tema, incluindo a troca de informações relevantes e capacitação técnica (acordos UE-África do Sul, UE-Chile, Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Austrália, Estados Unidos-Peru, China-Chile, China-Peru, Índia-Coreia).

Dessas disposições, valem destacar as particularidades das previsões sobre procedimentos para alteração das concessões feitas pelas partes e aquelas sobre cooperação. Os acordos mais detalhados quanto a compromissos na área de compras governamentais, com anexos contendo um compromisso de liberalização relevante, sempre preveem a possibilidade de as partes, mediante comunicação prévia de no mínimo 30 dias, alterarem suas concessões. A parte que solicitar as modificações necessárias deverá, no entanto, apresentar alternativas para compensar as expectativas de direito e ganhos geradas pelas concessões anteriores. Excetuam-se a essa necessidade de compensação os casos em que o poder público conseguir evidenciar que perdeu o controle ou autoridade sobre aquele órgão ou tipo de atividade – como no caso de processos de privatização. A parte afetada pode sempre, no entanto, questionar as modificações e o quanto as compensações são satisfatórias com recurso aos mecanismos institucionais previstos no acordo, inclusive o procedimento de solução de controvérsias. Interessante notar que esta é uma cláusula típica dos APCs assinados pelos Estados Unidos e que também influenciou a nova redação do dispositivo similar no novo GPA de dezembro de 2011 (Artigo 19).

As disposições sobre cooperação possuem formatos e propósitos mais diversificados, até mesmo porque, no conjunto de acordos analisados, não podem ser indicadas como tendência. Apenas uma parcela dos acordos de UE, Estados Unidos, China e Índia apresentam essas cláusulas. No caso dos acordos da UE, por exemplo, o acordo UE-África do Sul define as formas de cooperação com vistas a favorecer o acesso a mercados nesta área; no acordo UE-Chile, por sua vez, o foco recai na assistência técnica para melhor compreensão de seus respectivos sistemas domésticos e base de dados. No caso dos acordos dos Estados Unidos, o APC com Austrália prevê a revisão do acordo e o fortalecimento de compromissos em outros fóruns; os acordos com o Chile e o Peru focam em cooperação entre as partes com o propósito de ampliar o uso de recursos eletrônicos na área de compras governamentais. Nos casos dos APCs de China e Índia, as provisões sobre cooperação sustentam-se em desenvolvimento de mecanismos e troca de informações. O acordo Índia-Coreia também inclui a questão



da capacitação sobre mecanismos eletrônicos e, ainda, identifica um ponto de contato sobre o tema em cada um dos países.

### 3.2.4 Particularidades das estratégias de cada parceiro comercial

A partir do mapeamento traçado no quadro 4 é possível observar algumas tendências mais presentes nos APCs celebrados por alguns países e delinear algumas tendências destes centros regulatórios (*rule-making hubs*).

#### Acordos Estados Unidos

Os APCs celebrados pelos Estados Unidos são aqueles que têm uma padronização maior na forma de regulamentação dos compromissos na área de compras governamentais, além de ser aqueles que regulam de forma mais extensiva esse tema. São acordos com regras muito claras e precisas quanto aos compromissos das partes: em todos os acordos analisados, com a exceção do acordo Estados Unidos-Cingapura que se faz referência ao GPA, há a cobertura de quase todos os temas, inclusive o detalhamento dos procedimentos para compras governamentais. Estas obrigações também estão sujeitas aos mecanismos institucionais do APC, o que lhes garante uma importante relevância temática no APC.

De uma forma geral, o que se observa nos APCs analisados dos Estados Unidos é que não contam com cláusulas para tratamento especial e diferenciado. O que mais se aproxima deste perfil de regra assimétrica consta de algumas previsões de assistência técnica, em especial, para o desenvolvimento do uso de tecnologia da informação nos processos de compras governamentais (por exemplo, acordo Estados Unidos-Chile, acordo Estados Unidos-Peru). Outras flexibilidades também são tratadas de forma restritiva, como é o caso da proibição em todos os seus acordos do uso de medidas de preferência (*offsets*), a concentração dos casos de exceção na cláusula *stricto sensu* e nos anexos com a indicação de casos excluídos (*set-asides*).

Os Estados Unidos também apresentam particularidades nos anexos aos capítulos em compras governamentais, quanto a:

- 1) Formato de listas de concessões – em geral, por listas positivas, cobre não apenas entidades do governo central, mas também de entes subnacionais e empresas públicas, por lista positiva cobre o setor de serviços, incluindo o setor de construção civil.
- 2) Definição de suas exclusões – sempre com a preservação de pequenas e médias empresas.
- 3) Fórmula para atualização do valor mínimo – um padrão extenso e matematicamente detalhado para uma fórmula automática de atualização o valor mínimo, em média a cada dois anos.

Outro elemento particular dos APCs celebrados pelos Estados Unidos é a referência a medidas anticorrupção no capítulo sobre compras governamentais. É da provisão de segurança quanto à integridade das práticas em compras governamentais o caso dos acordos Estados Unidos-Peru (Artigo 9º.10) e Estados Unidos-Marrocos (Artigo 9º.11).

Vale, ainda, destacar que os APCs desenhados pelos Estados Unidos ao longo dos anos 2000 influenciaram significativamente a nova redação e estrutura do GPA.

#### Acordos UE

Os APCs analisados da UE são, diferentemente daqueles dos Estados Unidos, mais diversificados quanto aos dispositivos constantes nos capítulos sobre compras governamentais. Apesar de esses serem conhecidamente de interesse estratégico da UE nas negociações comerciais, cada um dos quatro acordos analisados possui uma forma de tratar o tema:

- 1) Acordo UE-México – as referências a compras governamentais, que consistem em apenas dois artigos em um capítulo sobre miscelâneas, procuram estabelecer uma agenda de negociações e esforços para abertura comercial desse mercado entre as partes. Para tanto, prevê a criação de um comitê para definir calendário e forma de desgravação. As decisões e tratativas posteriores entre as partes, no entanto, não chegaram a retomar o tema.

- 2) Acordo UE-África do Sul – além de definir o compromisso em torno de uma futura agenda para a desgravação, foca em cooperação entre as partes, com vistas à criação de um comitê (parecido com o do México em extensão e profundidade).
- 3) Acordo UE-Chile – é o acordo da UE mais regulamentado na área de compras governamentais. Possui as previsões gerais indicadas no quadro 4, muito próximo à estrutura de acordos dos Estados Unidos (com exceção da disposição sobre regras de origem). Na parte relativa às listas de concessões, a UE promove suas concessões por país-membro, os quais em sua grande parte segue a lógica de listas positivas, tanto para bens como para serviços; o Chile, por sua vez, optou por lista negativa no caso de serviços. Tais listas compreendem tanto as autoridades do governo central, como de outras subnacionais e empresas ou entidades derivadas. Esse acordo ainda conta com a especificidade de indicar a inclusão de melhores esforços das partes para o estabelecimento de pregão eletrônico e uso de tecnologia da informação nos processos de compras.
- 4) Acordo UE-Coreia – o capítulo de compras resume-se à referência à versão revisada do GPA datada de 2007, reforçando os seus compromissos e registrando algumas alterações pontuais, mas significativas, como a exclusão da aplicação das cláusulas de nação mais favorecida e de tratamento especial e diferenciado do GPA revisto (Artigo 9º.1.4).

Vale notar que em nenhum dos acordos as previsões sobre compras são excluídas dos mecanismos institucionais de supervisão e implementação. Em alguns, até mesmo, estão indicadas competências específicas para tais mecanismos na área, como é o caso do acordo UE-Chile que prevê a competência para revisão do capítulo a cada dois anos, pelo Comitê-geral da Associação, e o acordo UE-Coreia que cria um grupo de trabalho específico sobre compras governamentais composto por representantes oficiais das partes.

### Acordos China

São poucos os acordos da China com previsões sobre compras governamentais. Dentre os APCs selecionados apenas os acordos China-Chile e China-Peru. Interessante notar que esses são os acordos que mais avançam na regulação dos “novos temas”, dentre os APCs da China.

Nos dois acordos com menção a compras governamentais essa indicação se dá em um capítulo geral sobre cooperação (capítulo XIII do acordo China-Chile e capítulo 12 do acordo China-Peru), em que há uma cláusula sobre cooperação econômica. As partes destes acordos registram sua disposição em apresentar informações e desenvolver mecanismos adequados para identificação de oportunidades de negócios em compras governamentais, orientando-se pelos propósitos de cooperação estabelecidos pelas partes nesses acordos (o que pressupõe interesse mútuo das partes, promoção de desenvolvimento econômico e social, entre outros).

No Artigo 118 do acordo China-Chile há a previsão geral de que se houver qualquer alteração das obrigações das partes pela OMC, as partes se obrigam a rever as disposições afetadas do APC. A China tem o *status* de observadora no Comitê de Compras Governamentais, desde o seu processo de acessão, e, caso venha a aderir ao GPA, as partes podem concordar em rever as disposições sobre compras – o que, diga-se de passagem, pode ser de interesse do Chile, também observador no comitê do GPA e que conta com muitos APCs que regulamentam a área (como os acordos assinados com Estados Unidos e UE, analisados acima). Esta previsão de revisão não está presente no acordo China-Peru.

Interessante notar que, apesar de os artigos sobre compras governamentais serem um tanto vagos sobre a forma e a extensão da cooperação, estes dispositivos não são excluídos de um mecanismo de supervisão do acordo, composto por representantes oficiais de ambas as partes (Artigo 97 sobre a Comissão de Comércio do acordo China-Chile, e o Artigo 171(h) sobre o Comitê em Cooperação do acordo China-Peru). Em contraponto, os capítulos sobre cooperação são explicitamente excluídos dos respectivos mecanismos de solução de controvérsias (Artigo 105, do capítulo XIII do acordo China-Chile, e Artigo 166 do capítulo XIII do acordo China-Peru).

### Acordos Índia

O acordo Índia-Coreia é o único que contém previsões com “novos temas” dentre os APCs analisados da Índia, e compras governamentais é o único assunto tratado neste rol.

Tal como no caso da China, o tema compras governamentais está inserido no capítulo sobre Cooperação Bilateral (capítulo 13 do acordo, Artigo 13.12). A previsão

de cooperação em compras governamentais foca na troca de informações entre as partes sobre os processos de compra e também indica o interesse das partes em investirem em capacitação técnica sobre o tema. O capítulo sobre cooperação conta com a supervisão do Comitê Conjunto estabelecido pelas partes para acompanhar o processo de implementação do acordo (Artigo 15.2), mas o próprio capítulo exclui a possibilidade de suas disposições serem questionadas nos procedimentos previstos para solução de controvérsias relativas ao APC (Artigo 13.14).

Um ponto interessante de se observar, no acordo Índia, é a previsão no Artigo 15.6 de que se houver qualquer alteração das obrigações das partes junto à OMC, as partes se obrigam a rever as disposições afetadas do APC. Considerando-se que a Índia tem o *status* de observadora no Comitê de Compras Governamentais e pode aceder ao acordo, caso isso ocorra, o Artigo 15.6 pode ser acionado e as partes devem rever o APC no prazo de seis meses.

### 3.3 CONCORRÊNCIA

#### 3.3.1 Qual o objeto regulado?

A regulação do tema concorrência nos acordos internacionais de comércio tem por objeto dois elementos centrais: *i*) a promoção da regulação com vistas a promover um ambiente favorável à concorrência e coibir práticas anticoncorrenciais; e *ii*) a cooperação entre as partes e os respectivos órgãos de promoção e fiscalização da concorrência.

A partir desses objetos, Solano e Sennekamp (2006, p. 15), em um dos estudos pioneiros e mais referenciados na área, identificam dois modelos de acordos como principais referenciais: os APCs dos Estados Unidos que privilegiam a cooperação entre os órgãos de promoção e fiscalização da concorrência, e aqueles da UE que procuram regular em mais detalhes a adoção de leis e previsão de condutas. Baldwin, Evenett e Low (2009, p. 101-105) apresentam o modelo dos Estados Unidos – ou modelo North America Free Trade Agreement (Nafta) – e apontam o seu pioneirismo para acordos no formato APC e a dispersão de seu modelo; por outro lado, enfatizam que o modelo da UE é mais notável nos acordos com mercados dependentes da UE, nos quais ela consegue fazer valer a sua perspectiva de exportação de suas políticas e regulamentações internas. Teh (2009, p. 483) reforça a coerência de se analisar os acordos por países ou, como também denomina, centros regulatórios (*rule-making hubs*).

Considerando-se a perspectiva de expansão regulatória, ou melhor, a incorporação dos padrões na legislação doméstica – presente com mais ênfase nos acordos da UE – é mais frequente nos acordos com este perfil encontrar disposições que procurem garantir algum tipo de tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento, que ainda não contam com um arcabouço regulatório sofisticado para defesa da concorrência. Há registros de quatro tipos principais de regras buscando corrigir a assimetria: *i*) indicação de proteção especial aos interesses de países de menor desenvolvimento relativo; *ii*) exceções e isenções de algumas obrigações previstas no APC; *iii*) concessões de períodos de transição; e *iv*) assistência técnica (Puri, 2005, p. xi). No box 2 são apresentados alguns exemplos dessas regras nos APCs selecionados:

## BOX 2

**Flexibilidade e progressividade para os compromissos na área de concorrência****Acordo UE-África do Sul: período de transição**

*"If, at the entry into force of this Agreement, either Party has not yet adopted the necessary laws and regulations for the implementation of Article 35, in their jurisdictions it shall do so within a period of three years"* (Artigo 36, Implementação).

**Acordo UE-Chile: assistência técnica**

*"The Parties may provide each other technical assistance in order to take advantage of their respective experience and to strengthen the implementation of their competition laws and policies"* (Artigo 178, Assistência técnica).

Fonte: Texto dos Acordos Regionais UE-África do Sul e UE-Chile.

Deve-se, contudo, atentar para o fato de que não são apenas os capítulos de concorrência dos APCs que demarcam o quadro ou orientação regulatória na área. Uma crítica apresentada ao estudo marco do mapeamento destes acordos de Solano e Sennekamp (2006) é que as disposições sobre concorrência, pelo fato de o tema ser transversal a outros em regulação do livre comércio, também estão dispersas em outros capítulos dos APCs. Anderson e Evenett (2006) e, posteriormente, Teh (2009) partem do mapeamento de Solano e Sennekamp, mas indicam a necessidade de atentar para outras previsões setoriais e para a definição dos princípios horizontais definidos em outros capítulos dos APCs que não o de concorrência. Teh (2009, p. 423), com o estudo mais amplo e sistematizado, chama a atenção para quatro outros elementos dos APCs, além do capítulo sobre concorrência, para compreender o objeto das disposições sobre concorrência em um APC: *i*) as previsões setoriais, presentes em capítulos como telecomunicações, serviços financeiros, compras governamentais e propriedade intelectual; *ii*) os princípios gerais definidos no APC, como não discriminação, transparência e tratamento justo e equitativo; *iii*) algumas disposições sobre concorrência em capítulos ou artigos específicos sobre monopólios legais e o auxílio do Estado; e, por fim, *iv*) a presença de objetivos gerais de concorrência dentre

os objetivos gerais do APC. Este estudo, como indicado, foca apenas os capítulos sobre concorrência e políticas de concorrência, até porque, nesses capítulos específicos, por vezes, também se excepcionam algumas áreas de comércio, como é o caso de compras governamentais (por exemplo, Artigo 11.5 do acordo UE-Coreia; Artigo 14.3.3 do acordo Estados Unidos-Austrália, Artigo 16.3.4 do acordo Estados Unidos-Chile). E essas são situações excepcionais que, em alguma medida, reproduzem as práticas e limitações da regulamentação específica da área de concorrência, no âmbito doméstico.

No contexto deste debate sobre famílias de acordos e recorte metodológico para análise dos APCs, este estudo procurará qualificar as disposições presentes nos APCs selecionados, a partir de seus capítulos específicos, com exceção das disposições institucionais, e identificar nas famílias de acordos (por países ou bloco econômico) suas principais tendências. Essa metodologia é, portanto, um híbrido entre Solano e Sennekamp (2006) e Anderson e Evenett (2006) e Teh (2009), dado que procura também enfatizar o grau de efetividade para as regras nesta área de concorrência nos APCs analisados.

### 3.3.2 Objetivos e forma – como o tema concorrência entra na agenda dos APCs?

Alguns APCs enunciam os seus objetivos, no início dos capítulos específicos de concorrência. Da pesquisa por Teh, 40% dos acordos indicavam como parte de seu objetivo não prejudicar o acesso a mercado garantido pelas regras daquele acordo. Alguns acordos de forma ampla relacionam a regulamentação em concorrência como forma de evitar formas de se limitar o fluxo de comércio e investimento entre as partes (Baldwin, Evenett e Low, 2009, p. 99; Brusick, Alvarez e Cernat, 2005, p. viii). A título de exemplo, a referência no acordo Estados Unidos-Peru:

*" Article 13.1: Objectives*

*Recognizing that the conduct subject to this Chapter has the potential to restrict bilateral trade and investment, the Parties believe that proscribing such conduct, implementing economically sound competition policies, and cooperating on matters covered by this Chapter will help secure the benefits of this Agreement."*

Alguns acordos passam a ser mais precisos, dentre aqueles analisados, é possível notar que os APCs assinados pelos Estados Unidos enunciam como objetivos centrais a eficiência econômica e proteção ao consumidor (por exemplo, acordo Estados Unidos-Austrália), e isso pode justificar o objeto das demais regras na promoção de

um ambiente mais favorável à concorrência, como indicado acima. Por outro lado, os acordos da UE traçam como objetivo promover a harmonização de leis e a criação de autoridades responsáveis por concorrência, o que justifica os enunciados de cooperação entre as partes e os respectivos órgãos da concorrência nas demais partes do acordo (por exemplo, acordos UE-Chile e UE-Coreia). No mesmo sentido, estão os acordos assinados por China e Índia, e o que os difere das regras sobre cooperação dos APCs da UE é que os compromissos são menos precisos e detalhados.

Observa-se, assim, que o objetivo de regular está mais presente nos APCs selecionados dos Estados Unidos e da UE, o que os faz contar com capítulos específicos sobre concorrência (nos casos dos Estados Unidos, o capítulo intitulado *Condutas anticoncorrenciais, monopólios legais e empresas públicas*; e no caso da UE, *Concorrência*). O único acordo da Índia que regula concorrência é Índia-Coreia, que, apesar de contar com um capítulo específico sobre essa área, basicamente regula a cooperação, tal como no caso da China. No caso dos APCs com China, os dispositivos se encontram na parte sobre cooperação do acordo e, por vezes, indicam que um memorando entre as autoridades nacionais regulará os pontos específicos (por exemplo, Artigo 159.2 do acordo China-Peru).

Nos casos de capítulos específicos, os acordos em geral apresentam um conjunto-padrão de cláusulas que podem ser enquadradas em sete grupos principais:

- definição do objeto e dos objetivos gerais da regulamentação na área;
- indicação de alguns princípios que devem orientar as ações das partes na área de concorrência;
- compromisso com o marco regulatório mínimo que deve estar presente na legislação doméstica das partes no acordo;
- relação de condutas e atos que devem ser regulados e fiscalizados pelas partes do acordo;
- indicação de formas de cooperação entre as autoridades nacionais;
- dispositivos com a referência aos mecanismos institucionais dos APCs responsáveis por supervisionar a implementação dos acordos; e



- outros dispositivos gerais, com compromissos complementares ao objeto central do capítulo.

A partir do grau de uniformização presente no APC e o detalhamento dos tipos de regras acima indicados, Dawar e Holmes (2011, p. 357) classificam quatro principais “modelos” de regulamentação em concorrência: *i*) muito centralizada (uma única autoridade, uma única lei e um único mecanismo de implementação); *ii*) parcialmente centralizada (uma única autoridade, uma única lei e mecanismos de implementação domésticos); *iii*) parcialmente descentralizada (sem uma autoridade central, com uma única lei e mecanismos de implementação domésticos); e *iv*) descentralizada (sem uma autoridade central, sem uma lei única e com previsões para harmonização da legislação doméstica). Como se poderá observar no quadro 7, os APCs analisados encontram-se entre parcialmente centralizados e descentralizados, sobretudo considerando as disposições sobre os mecanismos institucionais do APC. Nesse espectro, apenas o acordo Estados Unidos-Austrália pode ser classificado como parcialmente centralizado, devido à previsão de criação de um grupo de trabalho conjunto sobre o tema (Artigo 14.2.4); os demais acordos dos Estados Unidos, aqueles assinados pela UE – com exceção de UE-México – e o acordo Índia-Coreia são classificados como parcialmente descentralizados; e os acordos da China, com dispositivos sobre concorrência, e UE-México seguem basicamente o modelo descentralizado.

Em detalhes, segue no quadro 7, a indicação das estruturas de todos os acordos selecionados para este estudo e com previsões na área de concorrência.

Além dos dispositivos elencados e mapeados no quadro 7, há formas de regulamentação, por vezes, presentes nos capítulos sobre concorrência, que também demarcam o grau de integração econômica e regulatória promovida pelo APC. A partir dos conceitos de *shallow integration* ou integração suave e *deep integration* ou integração profunda, Puri (2005) faz referência a determinados dispositivos para qualificar os acordos e também inclui como critérios para a gradação a inclusão de dispositivos sobre o reconhecimento dos interesses da outra parte quando for implementar uma medida (*negative comity*) e a possibilidade de a autoridade de uma das partes requerer à sua análoga alguma medida (*positive comity*), assim como a limitação em última instância ao uso de medidas de defesa comercial, de forma que sua classificação segue a seguinte escala (quadro 8).

## QUADRO 7

## Tópicos de concorrência nos acordos UE, Estados Unidos, China e Índia

Temas	Acordos UE					Acordos Estados Unidos					Acordos China				Acordos Índia			
	México	África do Sul	Chile	Chile do Sul	Coreia do Sul	Cingapura	Chile	Austrália	Marrocos	Peru	Chile	Nova Zelândia	Cingapura	Peru	Costa Rica	Cingapura	Chile	Coreia do Sul
Objeto e objetivos gerais		X	X	X	X	X	X	X	X	X				X				X
Princípios		X	X	X	X	X	X	X	X	X				X				X
Marco regulatório exigido	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Condução e atos regulados																		
Cooperação																		
Disposições institucionais																		
Outros dispositivos gerais																		

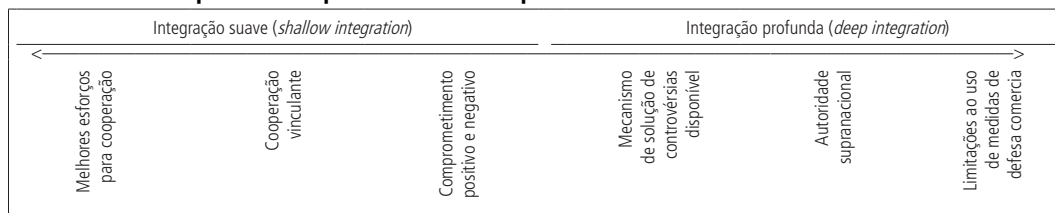
Fonte: Tópicos organizados a partir da estrutura dos acordos e das classificações em Teh (2009), Dawar e Holmes (2011) e classificação dos acordos pela autora, com a contribuição de Milena Fonseca de Azevedo. Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Mecanismo geral.

<sup>2</sup> Aplicação parcial ao capítulo, excepcionalmente alguns artigos e compromissos.

QUADRO 8

**Escala de tipos de compromissos nos dispositivos sobre concorrência em APCs**



Fonte: Adaptado e traduzido livremente de Puri (2005, p. viii).

Observa-se que em todos os APCs analisados nenhum deles chega ao máximo grau da integração, a partir dos critérios de Puri (2005). A autora relaciona acordos com mais dispositivos sobre concorrência com aqueles que pretendem estabelecer um maior grau de integração econômica entre suas partes, sendo um exemplo notório o caso da UE, característica que não necessariamente está presente nos APCs em geral.<sup>28</sup>

### 3.3.3 Qual o conteúdo das cláusulas nos APCs analisados?

A partir dos sete grupos de cláusulas mais presentes nos capítulos sobre concorrência dos APCs, são indicadas a seguir algumas características gerais das principais cláusulas presentes nos acordos analisados, a fim de descrever os dispositivos com maior clareza e apontar para o foco na estratégia de negociação.

#### Princípios gerais

Foco: como garantir condições de equidade?

Os princípios gerais estabelecidos nos acordos procuram resguardar os principais objetivos apresentados para o capítulo sobre concorrência. Nesse sentido, o que se observa é que os princípios de não discriminação e de transparência são aqueles mais observados, estando presentes em todos os acordos dos Estados Unidos e nos acordos mais recentes da UE (UE-Chile e UE-Coreia do Sul).

28. Ver Puri (2005, p. x): “The expected level of trade integration intended for a RTA tends to dictate the existence and depth of its competition provisions. For example, about three quarters of all association RTAs (principally the EU partnership agreements) have competition provisions and yet only about 40% and 20% of the bilateral and plurilateral free trade agreements have such competition provisions”. Os dados indicados são apresentados em Cernat (2005, p. 22).

O princípio da transparência visa resguardar a posição do estrangeiro no novo mercado e está diretamente relacionado ao provimento de informações entre autoridades domésticas, com competência na área de concorrência. A troca de informações é elencada como uma das formas de cooperação, como será analisado em mais detalhes a seguir. A regulação deste princípio procura favorecer a clareza sobre as regras e exceções da política de concorrência das partes, de forma que o estrangeiro possa ter fácil acesso a como operar no respectivo mercado.

O princípio de não discriminação é também o que embasa o da transparência. No caso dos acordos dos Estados Unidos, na parte relativa a “definições” no capítulo de concorrência há a referência expressa da sua relação com os princípios de tratamento nacional e de nação mais favorecida, presentes no acordo de uma forma geral. Como exemplo o acordo Estados Unidos-Austrália define no Artigo 14.12.8: “(...) *non-discriminatory treatment means the better of national treatment and most-favoured-nation treatment, as set out in the relevant provisions of this Agreement, including the terms and conditions set out in the relevant Annexes thereto*”.

Estão presentes, ainda, dois outros princípios nos capítulos de concorrência: o de tratamento justo e equitativo e o de tratamento especial e diferenciado, com a previsão de flexibilidades ou progressividade. O primeiro é, também, um princípio que visa resguardar a posição mais fragilizada do estrangeiro diante de uma regulamentação doméstica, com a garantia de acesso às instâncias recursais administrativas e judiciais, embasadas no devido processo legal. Esse princípio, no entanto, assim como no caso dos capítulos de compras governamentais, está especialmente presente nos APCs celebrados pelos Estados Unidos, com a exceção do capítulo de concorrência do acordo UE-Coreia.

O princípio de tratamento especial e diferenciado, analisado na subseção 3.3.1, procura, por sua vez, reconhecer a assimetria entre as partes envolvidas nos acordos e, isso, pode se reproduzir de algumas formas nas regras do capítulo sobre concorrência. Nos APCs analisados apenas o acordo UE-África do Sul consolida uma regra neste sentido ao permitir um prazo de tempo para que a África do Sul consolide sua legislação interna a respeito, conforme a regra reproduzida no box 2. Apesar de o princípio de tratamento especial e diferenciado ter como foco a concessão de uma determinada flexibilidade para uma das partes, a sua regulamentação e, no caso do acordo UE-África do Sul, delimitação no tempo favorecem indiretamente o privado estrangeiro quanto à previsibilidade para a sua atuação no mercado da outra parte.

## Marco regulatório

Foco: qual a estrutura doméstica mínima para garantir a efetividade da regulação?

Todos os APCs com dispositivos sobre concorrência têm como objetivo mínimo assegurar que as partes do acordo contem com legislação interna e órgãos competentes para assegurar a concorrência em seus territórios. Esse é o caso de 100% dos APCs analisados neste estudo, com disposições sobre concorrência, como observado no quadro 7. Alguns acordos chegam até mesmo a nomear as leis e autoridades já existentes, para cada uma das partes, considerando as possibilidades de mudança de sua regulamentação.

Conforme levantamento da UNCTAD, em Cernat (2005, p. 20), essa seria uma disposição própria dos acordos caracterizados como Norte-Sul (entre um país ou bloco do Hemisfério Norte com outro do Hemisfério Sul), ou entre um país desenvolvido e um país em desenvolvimento. De acordo com Teh (2009, p. 474), o principal objetivo desse dispositivo seria assegurar a existência deste tipo de regulação no ordenamento jurídico das partes – como é notável no caso do acordo UE-África do Sul. Contudo, conforme apresentado por Teh, a base de dados do Global Competition Fórum,<sup>29</sup> um número crescente de países tem adotado nos últimos anos uma regulamentação com este perfil, de forma que, para o autor, cada vez por se tornar menos necessário esse dispositivo nos APCs (Teh, 2009, p. 474). Observa-se aqui, no entanto, que o acordo Estados Unidos-Austrália (2004) vai na contramão das convicções de Cernat e Teh, dado que é um acordo entre países desenvolvidos, ambos com legislação sofisticada na área de concorrência e inclusive com relações de cooperação bilateral muito intensa entre suas agências, mas que mantém o compromisso de regulação doméstica na área (Artigo 14.12, *competition law and anticompetitive business conduct*).

Também é relevante notar que mesmo nos acordos com previsões genéricas de cooperação, como é o caso dos dispositivos dos APCs da China, também há referência ao marco regulatório das partes. A este respeito, veja-se o exemplo das disposições no capítulo sobre cooperação do acordo China-Peru (Article 159).

---

29. Conforme informações, por país e data de aprovação de sua legislação, disponível em: <[www.globalcompetitionforum.org](http://www.globalcompetitionforum.org)>. Acesso em: jan. 2012.

*" Article 159: Competition Policy*

*1. The Parties recognize the importance of cooperation and technical assistance between their national competition authorities, including inter alia, the exchange of information and experiences, and the improvement of technical capacities in order to reinforce their competition policies.*

*2. In this sense, cooperation shall be conducted in accordance with their respective domestic laws and through their national competition authorities, who may sign a cooperation agreement."*

A referência ao marco regulatório pode ser pontual ou genérica, de forma que os demais artigos do acordo podem precisar certos elementos que devem necessariamente constar da legislação e das atividades das autoridades envolvidas, como se pode observar a seguir na descrição das condutas e atos regulados e nas formas de cooperação identificadas.

Condutas e atos regulados

Foco: como evitar que condutas e atos das empresas anulem os ganhos da redução de barreiras comerciais?

Os APCs, ao definirem as condutas e atos a serem regulados na área de concorrência, indicam as condutas desleais e os atos que devem ser priorizados na legislação e na atuação da autoridade nacional de cada uma das partes, tendo-se em consideração que o seu desrespeito pode limitar ou anular o alcance de livre comércio pretendido pelo acordo. Conforme Puri (2005, p. viii), outra preocupação é evitar que, com a progressiva liberalização do comércio promovida pelos APCs, as empresas consigam se valer de práticas que infrinjam os preceitos da concorrência para ganhar competitividade no mercado internacional.

Assim sendo, os acordos em geral fazem referência a pelo menos três tipos de práticas: *i*) práticas concertadas e acordos restritivos da concorrência (tais como as práticas de cartéis e de preço predatório); *ii*) o exercício abusivo de posição dominante; e *iii*) o domínio de mercado relevante; Além dessas práticas, os acordos também enumeram e regulam os casos excepcionais que contam com a intervenção estatal, a partir de *i*) autorização de monopólios legais, *ii*) atuação de empresas públicas, ou *iii*) auxílio estatal a empresas e/ou atividades específicas. O objetivo almejado ao se indicar essas

exceções é limitar o seu impacto no mercado, exigindo que sejam explicitamente indicados e publicados na legislação nacional e que, na medida do possível, atuem de forma coerente com os princípios de livre mercado. Tendo em vista que aqui também se regula a atividade do Estado como empreendedor na economia, Teh alerta que as regras presentes nos capítulos sobre concorrência dos APCs não estão destinadas apenas às empresas privadas, mas também às públicas e às ações do próprio Estado que possam prejudicar a livre concorrência (como no caso de auxílio estatal) (Teh, 2009, p. 474). Importante notar que a regulação sobre a atuação do Estado apenas está presente nos APCs dos Estados Unidos, nos acordos UE-Chile e UE-Coreia, mas não conta com referências nos APCs analisados da China nem naquele da Índia (acordo Índia-Coreia).

Por fim, na regulação dos atos, poucos são os acordos que fazem referência a regras sobre fusões e aquisições (Cernat, 2005, p. 32; Teh, 2009, p. 476). Dentre os APCs analisados, apenas o acordo UE-Coreia (Artigos 11.1.2 e 11.1.3(c)) e o acordo China-Costa Rica (Artigo 126(a)(c)) mencionam a necessidade de regular esses atos. Cernat (2005, p. 32-33) argumenta que umas das principais motivações é a disparidade quanto às condições, abordagens e objetivos das políticas domésticas entre os parceiros em um APC, na análise de atos de concentração. Por essa razão, a previsão sobre regras nesta área estaria mais presente nos acordos de integração profunda, quando há a formação de uma autoridade central na área de concorrência.

É importante notar que, apesar das enumerações das práticas a serem reguladas, em geral, essas disposições constam da parte principiológica dos acordos (caso dos APCs da UE) ou das disposições gerais. Diferentemente, as exceções sobre monopólios legais, empresas públicas e auxílio estatal contam com artigos específicos mais precisos quanto às ações esperadas das partes – como se pode observar nos acordos dos Estados Unidos e nos acordos UE-Chile e UE-Coreia. Ainda a respeito das exceções, os APCs dos Estados Unidos, especificamente, também incluem uma disposição sobre preços diferenciados praticados por empresas públicas ou monopólios legalmente admitidos. No box 3, são reproduzidos os artigos-padrão apresentados nessas duas famílias de acordos – Estados Unidos e UE – de forma a elucidar suas diferenças e similitudes.

## BOX 3

Acordo UE-Coreia	Acordo Estados Unidos-Peru
<p><b>"Article 11.5: State monopolies</b></p> <p>1. Each Party shall adjust state monopolies of a commercial character so as to ensure that no discriminatory measure regarding the conditions under which goods are procured and marketed exists between natural or legal persons of the Parties.</p> <p>2. Nothing in paragraph 1 shall be construed to prevent a Party from establishing or maintaining a state monopoly.</p> <p>3. This Article is without prejudice to the rights and obligations set out under Chapter Nine (Government Procurement)."</p>	<p><b>"Article 13.5: Designated monopolies</b></p> <p>1. Recognizing that designated monopolies should not operate in a manner that creates obstacles to trade and investment, each Party shall ensure that any privately-owned monopoly that it designates after the date of entry into force of this Agreement and any government monopoly that it designates or has designated:</p> <p>(a) acts in a manner that is not inconsistent with the Party's obligations under this Agreement wherever such a monopoly exercises any regulatory, administrative, or other governmental authority that the Party has delegated to it in connection with the monopoly good or service, such as the power to grant import or export licenses, approve commercial transactions, or impose quotas, fees, or other charges;</p> <p>(b) acts solely in accordance with commercial considerations in its purchase or sale of the monopoly good or service in the relevant market, including with regard to price, quality, availability, marketability, transportation, and other terms and conditions of purchase or sale, except to comply with any terms of its designation that are not inconsistent with subparagraph (c) or (d);</p> <p>(c) provides non-discriminatory treatment to covered investments, to goods of another Party, and to service suppliers of another Party in its purchase or sale of the monopoly good or service in the relevant market; and</p> <p>(d) does not use its monopoly position to engage, either directly or indirectly, including through its dealings with its parent, subsidiaries, or other enterprises with common ownership, in anticompetitive practices in a non-monopolized market in its territory that adversely affect covered investments.</p> <p>2. Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from designating a monopoly.</p> <p>3. This Article does not apply to procurement, as defined in Article 1.3 (Definitions of General Application)."</p>
<p><b>"Article 11.4: Public enterprises and enterprises entrusted with special rights or exclusive rights</b></p> <p>1. With respect to public enterprises and enterprises entrusted with special rights or exclusive rights:</p> <p>(a) neither Party shall adopt or maintain any measure contrary to the principles contained in Article 11.1; and</p> <p>(b) the Parties shall ensure that such enterprises are subject to the competition laws set out in Article 11.2, in so far as the application of these principles and competition laws does not obstruct the performance, in law or in fact, of the particular tasks assigned to them.</p> <p>2. Nothing in paragraph 1 shall be construed to prevent a Party from establishing or maintaining a public enterprise, entrusting enterprises with special or exclusive rights or maintaining such rights."</p>	<p><b>"Article 13.6: State enterprises</b></p> <p>1. The Parties recognize that state enterprises should not operate in a manner that creates obstacles to trade and investment. In that light, each Party shall ensure that any state enterprise that it establishes or maintains:</p> <p>(a) acts in a manner that is not inconsistent with the Party's obligations under this Agreement wherever such enterprise exercises any regulatory, administrative, or other governmental authority that the Party has delegated to it, such as the power to expropriate, grant licenses, approve commercial transactions, or impose quotas, fees, or other charges; and</p> <p>(b) accords non-discriminatory treatment in the sale of its goods or services to covered investments.</p> <p>2. Nothing in this Chapter shall be construed to prevent a Party from establishing or maintaining a state enterprise."</p>
	<p><b>"Article 13.7: Differences in pricing</b></p> <p>The charging of different prices in different markets, or within the same market, where such differences are based on normal commercial considerations, such as taking account of supply and demand conditions, is not in itself inconsistent with Articles 13.5 and 13.6."</p>

Fonte: Texto dos Acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Peru.



## Cooperação

Foco: como e o que definir na relação entre diferentes jurisdições?

A cooperação é indicada como o segundo pilar dos capítulos sobre concorrência nos APCs, ao lado da regulação das práticas e atos. Além das previsões gerais com o comprometimento das partes em cooperar (presente em quase 100% dos APCs com disposições sobre concorrência), há basicamente cinco níveis de cooperação entre as autoridades competentes das partes no acordo incluídos em alguns desses APCs:

- troca de informações;
- notificação;
- consultas;
- o comprometimento em considerar os interesses da outra parte quando da tomada ou da execução de uma decisão, em deferência à legislação ou interesse dessa outra parte (conhecido como *negative comity*); e
- a possibilidade de a autoridade de uma das partes requerer a implementação de uma medida no território da outra parte (conhecido como *positive comity*).

Os dispositivos sobre cooperação reconhecem o quanto condutas anticoncorrenciais, que afetam a atividade econômica em um determinado território, podem ter sua origem a partir das condutas de uma empresa em outra jurisdição. Por essa razão, quanto mais alto o grau de cooperação entre as autoridades competentes, acredita-se que maior pode ser a eficácia de qualquer tipo de medida, desde a investigação à execução de uma decisão pelas autoridades competentes.

A troca de informações é o primeiro nível de cooperação e também está presente em quase 100% dos capítulos sobre concorrência dos APCs analisados, com a única exceção do acordo UE-México que possui a característica de ser mais programático.<sup>30</sup> Nos acordos celebrados pelos Estados Unidos, ela vem associada ao princípio da

---

30. Apesar deste número absoluto nos APCs analisados neste estudo, observa-se que em levantamentos com uma base maior de acordos há o registro de que, em média, 70% dos APCs apresentam previsões de troca de informações. A respeito, ver base analisada por Teh (2009, p. 477), com 74 acordos e a base com 86 acordos de Solano e Sennekamp (2006, p. 0-24).

transparência, apesar de esse ser um princípio amplo, que inclusive procura proteger o direito das empresas que venham a atuar no território da outra parte. A troca de informações, por sua vez, envolve um compromisso entre as partes de fornecer informações quando demandada pela outra parte. Os acordos dos Estados Unidos e da UE são precisos em indicar os tipos de informação que podem ser solicitados, qualificando-as como informações públicas (no caso dos Estados Unidos) ou não confidenciais (na redação dos acordos da UE) e enumerando três casos em que devem necessariamente ser prestadas: *i*) implementação de medidas pela autoridade competente; *ii*) empresas públicas e monopólios legais; e *iii*) quaisquer casos de isenção de aplicação da legislação em concorrência. Nessas duas últimas situações, os acordos dos Estados Unidos ainda determinam que as trocas de informação devem descrever as entidades e locais afetados, os bens, serviços e mercados compreendidos e, ainda, a indicação das práticas que podem de alguma forma restringir o comércio e o investimento entre as partes (por exemplo, Artigo 13.8 do acordo Estados Unidos-Peru).

Os acordos da China e da Índia, por sua vez, fazem referência à troca de informações como uma maneira de tornar a regulamentação em concorrência mais efetiva, porém não detalham o tipo de informação nem como deverá ser prestada. Nos termos do acordo China-Peru (Artigo 159) e do acordo Índia-Coreia (Artigo 11.4.2), a previsão de troca de informações está prevista para ser regulada em acordos e memorandos entre as autoridades competentes na área de concorrência.

O compromisso de notificação determina uma posição mais pró-ativa para a autoridade que executa as políticas em concorrência no território de cada uma das partes, estabelecendo, normalmente, um compromisso geral dessa autoridade em comunicar situações análogas que possam afetar ou envolver atividades no território da outra parte. Apenas 50% dos APCs analisados com capítulos em concorrência contêm a previsão de notificação e todos o fazem de forma muito genérica.<sup>31</sup> Apenas o acordo UE-Chile, em seu Artigo 174, estabelece uma série de requisitos para a notificação, desde as situações e os momentos em que deve ocorrer até a sua forma.

A previsão de consultas entre as autoridades competentes nos APCs analisados é muito frequente, cobrindo 80% dos acordos. De acordo com Teh (2009, p. 478), elas

---

31. A mensuração sobre a média de APCs com previsões sobre notificação é mais dispar, no entanto. Teh (2009, p. 477), com sua base de 74 acordos, indica que 40% deles possuem esse tipo de dispositivo; enquanto o levantamento por Solano e Sennekamp (2006, p. 0-24) registra apenas 23% dos 86 acordos por eles analisados com previsões nesta linha.

são das mais recorrentes nos APCs com dispositivos sobre concorrência, juntamente com a troca de informações.<sup>32</sup> Essas disposições, em geral, estabelecem compromissos muito amplos de que uma parte deve requerer consultas com a outra (e a essa responder prontamente à solicitação, sempre que entender que qualquer de suas medidas pode afetar interesses relevantes da outra parte ou da relação comum – como o fluxo de comércio e investimento entre elas).

Em um nível mais ativo das atividades de cooperação estão os compromissos intitulados pela doutrina como *comity*, um termo técnico-jurídico que, em inglês, significa o reconhecimento que um ente soberano reconhece em seu território ao ato legislativo, executivo ou judicial de outro ente soberano, respeitando ao seu próprio ordenamento jurídico (Black’s law dictionary, 1990). Teh (2009, p. 478) indica como uma forma de assistência mútua entre as autoridades competentes no sistema de concorrência, para a tomada ou execução de decisões. Uma das formas de exercício dessa deferência é o comprometimento de uma das partes no APC em considerar os interesses da outra parte quando da tomada ou da execução de uma decisão na área de concorrência, em deferência à legislação ou ao interesse dessa outra parte (conhecido como *negative comity*); e, a segunda forma, quando a autoridade de uma das partes requerer a implementação de uma medida no território da outra parte (conhecido como *positive comity*). Essencialmente, o que diferencia uma forma de deferência da outra é a postura menos ou mais ativa na aplicação da própria regulamentação doméstica pela autoridade competente chamada a cooperar, com os interesses da outra parte no APC.

De acordo com Matsushita (2002, p. 470), tais compromissos procuram evitar a aplicação extraterritorial de leis, por medidas unilaterais, que possam eventualmente resultar em conflitos de jurisdição, mas possuem uma série de limitações práticas para serem aplicadas. Isso é observado nos acordos analisados com dispositivos a esse respeito – UE-África do Sul, UE-Chile e Índia-Coreia. Com relação a este último, são invocados apenas princípios de deferência, ainda a serem negociados entre as partes (Artigo 11.4.2). No caso dos dois acordos da UE, a linguagem jurídica dos compromissos é pouco vinculante. Isso pode ser observado, a título de exemplo, na redação do Artigo 38 (*comity*) do acordo UE-África do Sul, reproduzido a seguir:

---

32. A respeito deste item os dados de Teh e Solano e Sennekamp também divergem. A partir do levantamento em Teh (2009, p. 478), 51% dos acordos por ele analisados contêm dispositivos sobre consultas; em Solano e Sennekamp (2009, p. 20-24), essa porcentagem cai para 28%.

"1. *The Parties agree that, whenever the Commission or the South African Competition Authority has reason to believe that anti-competitive practices, defined under Article 35, are taking place within the territory of the other authority and are substantially affecting important interests of the Parties, it may request the other Party's competition authority to take appropriate remedial action in terms of that authority's rules governing competition.*

2. *Such a request shall not prejudice any action under the requesting authority's competition laws that may be deemed necessary and shall not in any way encumber the addressed authority's decision-making powers or its independence.*

3. *Without prejudice to its respective functions, rights, obligations or independence, the competition authority so addressed shall consider and give careful attention to the views expressed and documentation provided by the requesting authority and, in particular, pay heed to the nature of the anti-competitive activities in question, the firm or firms involved, and the alleged harmful effect on the important interests of the aggrieved Party.*

4. *When the Commission or the Competition Authority of South Africa decides to conduct an investigation or intends to take any action that may have important implications for the interests of the other Party, the Parties must consult, at the request of either Party and both shall endeavour to find a mutually acceptable solution in the light of their respective important interests, giving due regard to each other's laws, sovereignty, the independence of the respective competition authorities and to considerations of comity"* (grifos da autora).

Observa-se que, na redação dos compromissos de deferência positivos (*positive comity*), presentes nas alíneas 1 e 2, a linguagem em destaque é menos vinculante, deixando às partes a possibilidade de requerer medidas (*it may request*) e, ainda, que essa demanda não deve de nenhuma forma prejudicar a autonomia decisória da autoridade demandada (*shall not prejudice any action e shall not (...) encumber (...) decision-making powers or its independence*). No caso de deferência negativa (*negative comity*), alínea 4, a linguagem passa a ser mais vinculante com o uso do verbo *must* em inglês, como indicação de um dever. Mas, ao final da alínea 4 também há a indicação da necessária observância das prerrogativas soberanas de cada Estado e de suas autoridades.

Por fim, além da gradação acima apresentada sobre diferentes formas de cooperação, há autores (Teh, 2009) que ainda inserem a criação de uma autoridade central em concorrência entre as partes como integrante do conjunto de formas de cooperação entre elas. Tal como o é no caso do Protocolo de Defesa da Concorrência

do Mercosul (conhecido como Protocolo de Fortaleza), uma vez que seja ratificado por todos os Estados partes do bloco, e as já existentes autoridades na Comunidade Andina e na UE,<sup>33</sup> por exemplo. Teh (2009, p. 479) indica que todos os casos por ele avaliados são ou uniões aduaneiras ou áreas de integração econômica.

#### Dispositivos institucionais

Foco: em que medida tem fundamento a criação de mecanismos de supervisão e com capacidade de implementação?

Uma das características mais notáveis a respeito dos compromissos sobre concorrência nos APCs analisados é o fato do baixo grau de institucionalidade na relação bilateral para supervisão, acompanhamento e questionamento da implementação dos compromissos previstos, o que compreenderia comitês ou grupos de trabalho sobre o tema e mecanismos para a solução de controvérsias.

Dos onze APCs com previsões sobre concorrência, apenas dois contam com um comitê específico para supervisão e acompanhamento das medidas: o acordo Estados Unidos-Austrália (Artigo 14.2.4 prevê a criação de um GT, a partir da primeira reunião do comitê conjunto geral) e o acordo Estados Unidos-Peru (o Artigo 13.4 cria um GT). Os GT assumem as funções de promover uma melhor compreensão da regulação e das atividades das partes na área de concorrência, bem como de acompanhar uma agenda futura nessa área entre as partes. O acordo Estados Unidos-Peru, no entanto, é mais preciso em sua competência ao definir uma agenda de trabalho e formas de atuação, conforme destacado a seguir:

*" Article 13.4: Working Group*

*The Parties shall establish a working group comprising representatives of each Party. The working group shall endeavor to promote greater understanding, communication, and cooperation between the Parties with respect to matters covered by this Chapter. The **working group shall report on the status of its efforts to the Commission within three years of entry into force of this***

---

33. A existência de uma autoridade regional/central em uma das partes de um APC pode inclusive resultar em compromissos específicos que envolvam tal autoridade. No APC Estados Unidos-Peru, por exemplo, a responsabilidade pela regulação em concorrência e de assegurar a existência de uma autoridade competente passa pela Comunidade Andina (Artigo 13.2.4).

***Agreement and may make any appropriate recommendations for future action that may further promote the achievement of the objectives of this Article"*** (grifos da autora).

Nos demais acordos (nove deles), o que se pode presumir, a partir da competência geral de supervisão do APC atribuída a conselhos e comitês bilaterais, é que os compromissos na área de concorrência serão parte da agenda geral de supervisão desses mecanismos bilaterais. Nesses casos, as agendas de trabalho podem ser definidas *ad hoc*. Em não havendo essa previsão explícita ou a criação de um mecanismo específico, infere-se que não há uma preocupação das partes em incluir este tipo de previsão. Os especialistas leem essa opção na redação dos acordos como um ceticismo das partes na capacidade desses mecanismos bilaterais de efetiva implementação e a aposta de que a efetiva implementação dos compromissos dependem da capacidade de implementação das políticas de concorrência das autoridades nacionais compreendidas em cada APC (Dawar e Holmes, 2011, p. 362; Matsushita, 2002, p. 468-469).

No quesito solução de controvérsias, as situações são mais variadas. Há quatro situações possíveis, a partir do mapeamento dos APCs selecionados para este estudo, que podem constar dos dispositivos ou capítulos específicos em concorrência ou dos dispositivos gerais sobre solução de controvérsias relativas ao APC (ver apêndice I):

- 1) A exclusão explícita de todos os compromissos do capítulo ou artigo sobre concorrência do mecanismo bilateral de solução de controvérsias (acordos UE-Chile, UE-Coreia, China-Costa Rica, China-Peru e Índia-Coreia).
- 2) A exclusão seletiva de compromissos do capítulo sobre concorrência do mecanismo bilateral de solução de controvérsias (acordos Estados Unidos-Cingapura, Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Austrália e Estados Unidos-Peru).
- 3) A implícita possibilidade de os dispositivos sobre concorrência serem questionados no mecanismo bilateral de solução de controvérsias (acordo UE-África do Sul).
- 4) A explícita submissão dos dispositivos sobre concorrência ao mecanismo bilateral de solução de controvérsias (acordo UE-México).

Interessante notar que, a partir dessas quatro situações mapeadas, o quadro comum é que os APCs com dispositivos mais detalhados e que dispõem de mecanismos mais precisos – como é o caso dos acordos dos Estados Unidos e os acordos UE-Chile e UE-Coreia – são aqueles que excluem do mecanismo de solução de controvérsias ou que excluem totalmente. A exclusão parcial que é a situação-padrão nos acordos dos Estados Unidos exclui principalmente os dispositivos relativos a monopólio legal, empresas públicas e auxílios estatais. Nos casos em que há a possibilidade de questionamento no mecanismo bilateral, os compromissos são mais genéricos.

### Outros dispositivos gerais

Foco: o que se deseja como conduta contínua ou futura das partes?

Os capítulos ou artigos em concorrência nos APCs analisados também incluem três outras referências frequentes: *i*) o compromisso de negociações futuras e mais precisas pelas partes na área de concorrência; *ii*) a inclusão de compromissos assumidos em outros acordos internacionais; e *iii*) a previsão de assistência técnica entre as partes. Todos esses compromissos podem, em alguma medida, ser enquadrados como uma vertente dos projetos de cooperação eleitos nesses capítulos de concorrência.

Os compromissos de negociações futuras foram identificados em dois perfis de acordos. No caso dos acordos UE-México (Artigo 11.2) e China-Peru (Artigo 159.2), que assumem as características de um acordo programático, em que as partes registram os anseios em prosseguir com negociações para definição de compromissos mais claros e precisos na área de concorrência e elencam os temas que serão objeto das futuras negociações. Diferentemente, o acordo Estados Unidos-Austrália (Artigo 14.2.4) procura definir os momentos de negociação para acompanhamento e revisão dos compromissos estabelecidos, em busca de seu aperfeiçoamento e aprofundamento na relação de cooperação entre as partes. Atividade essa, no caso do acordo Estados Unidos-Austrália, a ser incluída na agenda do grupo de trabalho sobre concorrência.

A inclusão de compromissos assumidos em outros acordos internacionais está presente em apenas dois dos onze APCs com dispositivos na área de concorrência: o acordo UE-Chile e o acordo Estados Unidos-Austrália. Ambos são acordos muito precisos em relação às obrigações das partes e procuram coordenar as ações entre as partes em outros fóruns que tratem de temas relativos aos capítulos sobre concorrência.

No acordo UE-Chile, assinado em 2002, ou seja, no contexto do início da Rodada Doha de negociações comerciais em que concorrência era ainda um dos temas arrolados para negociação, é curioso notar a referência a princípios que eventualmente pudessem vir a ser definidos no âmbito da OMC, conforme indicado a seguir:

*" Article 172. Objectives:*

(...)

*3. The Parties agree to cooperate and coordinate among themselves for the implementation of competition laws. This cooperation includes notification, consultation, exchange of non-confidential information and technical assistance. **The Parties acknowledge the importance of embracing principles on competition that would be accepted by both Parties in multilateral fora, including the WTO**" (grifos da autora).*

No acordo Estados Unidos-Austrália, as referências são a compromissos já estabelecidos aos quais ambas as partes no APC se vinculam, sejam eles oriundos de tratados ou de diretivas e recomendações internacionais, todos relativos a regras de proteção do consumidor:

*" Article 14.6: Cross border consumer protection*

(...)

*2. The Parties recognize the existing mechanisms for cooperation in relation to consumer protection, including:*

*(a) the Agreement between the Federal Trade Commission of the United States of America and the Australian Competition and Consumer Commission on the Mutual Enforcement Assistance in Consumer Protection Matters of 2000;*

*(b) the OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders of 2003; and*

*(c) the International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)" (grifos no original).*

A previsão de assistência técnica é também um dos dispositivos gerais presentes em alguns poucos acordos. Apesar de os acordos enfatizarem a importância da cooperação



na área de concorrência, poucos são os que incluem nesse conceito a prestação de assistência técnica. Basicamente, dentre os APCs analisados estão os acordos UE-África do Sul e UE-Chile e os China-Peru e China-Costa Rica. Curioso notar que no caso dos acordos da UE, esse dispositivo já não aparece mais no acordo UE-Coreia, em vigor a partir de 2011. Nos casos da China, por outro lado, tal dispositivo pode ser enquadrado como uma tendência na regulamentação de temas de concorrência, uma vez que está presente nos dois acordos com dispositivos para a área. Observa-se, ainda, no caso da China que as previsões de assistência técnica, troca de experiências e formação de pessoal estão dentro do eixo mais importante de seus APCs, com referências à área de concorrência, especificamente.

### 3.3.4 Particularidades das estratégias de cada parceiro comercial

#### Acordos Estados Unidos

Assim como para a área de compras governamentais, nos capítulos sobre concorrência nos APCs dos Estados Unidos também se observa a presença de um padrão de acordo e de tipos de compromisso. Esse padrão estadunidense de acordos evidencia pontos de maior interesse da estratégia dos Estados Unidos.

O primeiro ponto é a definição de limites para os casos de exceção quando da atuação do Estado na economia, com é o caso de empresas estatais, mas também de monopólio legal e a diferenciação de preços<sup>34</sup> – sendo esta última uma particularidade dos acordos dos Estados Unidos exclusivamente.

O princípio da transparência também é outra disposição valorizada nos acordos dos Estados Unidos, a ponto de deixar claros e precisos os procedimentos e formatos necessários para o acesso à informação. Esse princípio também é retomado na maior parte dos artigos do capítulo de concorrência.

O princípio de tratamento justo e equitativo é outro dispositivo recorrente nos acordos dos Estados Unidos. Essa preocupação com a não discriminação em procedimentos administrativos e judiciais reforça a leitura de Dawar e Holmes (2011, p. 360) de que há uma preferência por valorizar os compromissos de implementação no

---

34. Ver Artigo 13.7 – *Differences in pricing*, do acordo Estados Unidos-Peru reproduzido anteriormente.

âmbito nacional pelos interessados diretos, em geral, empresas, do que de mecanismos bilaterais estabelecidos a partir de um acordo internacional. É nesse sentido também que se observa nos acordos dos Estados Unidos a aplicação seletiva do mecanismo de solução de controvérsias aos compromissos em concorrência – o que também é uma particularidade dos APCs estadunidenses.

Duas outras situações específicas, dentre os acordos selecionados dos Estados Unidos, na área de concorrência, são: a ausência de disposições sobre o tema no acordo Estados Unidos-Marrocos – apesar de o Marrocos já contar, em 2004, com legislação e autoridades competentes e compromissos internacionais na área)<sup>35</sup> – e as previsões com foco no consumidor no acordo Estados Unidos-Austrália. Interessante notar que esse último é um acordo com perfil diferente dos demais por ter como partes dois países desenvolvidos. No caso específico não é possível afirmar como uma tendência dos APCs dos Estados Unidos, mas sim da Austrália, como registram Dawar e Holmes (2011, p. 359).

Curiosamente, dentre os quatro acordos analisados dos Estados Unidos, com disposições sobre concorrência, três foram celebrados com países considerados em desenvolvimento: Cingapura, Chile e Peru. No entanto, em nenhum deles há disposições com tratamento especial e diferenciado ou mesmo assistência técnica para as atividades na área de concorrência. Essa tendência nos APCs dos Estados Unidos contradiz o que Dawar e Holmes (2011, p. 351) colocam como uma potencial vantagem dos acordos “Norte-Sul”, em especial para países em desenvolvimento.

### Acordos UE

Os acordos da UE também elegem concorrência como uma das áreas mais importantes de suas negociações em acordos bilaterais e regionais de comércio. Nos quatro APCs selecionados, há disposições, sendo que os mais recentes – UE-Chile (2002) e UE-Coreia (2010) – são aqueles mais detalhados, com obrigações mais extensas e precisas. O que se observa nesses dois acordos, como tendência e particularidade dos acordos da UE, é que há dois eixos prevalentes nos capítulos de concorrência: *i*) a necessidade de assegurar regulamentação doméstica e autoridade nacional competente

---

35. De acordo com os dados do Global Competition Forum, o Marrocos possui regulamentação específica em concorrência desde 2001. Sendo que em 2000 também assumiu compromissos internacionais nesta área temática no seu acordo de associação com a UE. Para mais informações, ver: <<http://www.globalcompetitionforum.org/africa.htm#Morocco>>. Acesso em: fev. 2012.

para cuidar dos temas relativos a concorrência; e *ii*) a previsão dos tipos de condutas sobre os quais as partes devem, necessariamente, cooperar (práticas desleais, abuso de poder dominante etc.).

Há, ainda, nos dois últimos acordos mencionados a particularidade de inclusão dos compromissos de deferência (positiva e negativa). Essas três características dos acordos da UE reforçam a perspectiva de Dawar e Holmes (2011, p. 359) de que os APCs da UE também procuram “exportar” a cultura jurídica da União, considerando-se inclusive o seu sistema regional de regulação na área de concorrência. Os compromissos de deferência (*comity*) visam a um grau mais alto de integração entre as estruturas burocráticas envolvidas, na medida em que requerem o reconhecimento da autoridade de uma parte dos interesses ou mesmo da decisão da outra autoridade da outra parte. Nesse sentido, a possibilidade de “influência” da cultura jurídica, conforme o recurso ou uso de tais dispositivos, pode ser muito maior.

Uma preocupação transversal a tais compromissos de cooperação característicos dos APCs celebrados pela UE e presentes nos acordos UE-Chile e UE-Coreia é a questão da confidencialidade a ser preservada nas informações das empresas envolvidas nas investigações e processos relativos a atos e condutas nos territórios das partes signatárias dos acordos.

Outro ponto que aparece nos acordos entre UE-África do Sul e UE-Chile é a previsão de assistência técnica, porém não se pode caracterizar este dispositivo como uma tendência dos APCs celebrados pela UE. Isso porque ambos são acordos que datam do início dos anos 2000 e o acordo mais recente, assinado com a Coreia em 2010 não tem qualquer previsão sobre assistência técnica.

Um ponto marcante dos acordos da UE é que em nenhum deles há a previsão de um comitê específico para acompanhar a implementação dos compromissos estabelecidos nos APCs, subsume-se, dessa forma, que tal função caiba à comissão ou ao comitê de associação previsto para supervisão geral do acordo. Diferentemente dos acordos dos anos 1990 (UE-México e UE-África do Sul), os acordos mais recentes da UE, com Chile e Coreia, explicitamente excluem do recurso ao sistema de solução de controvérsias os compromissos na área de concorrência assumidos nos acordos.<sup>36</sup>

---

36. Ver, a respeito, quadro A.1 do apêndice.

## Acordos China

Dos cinco acordos analisados da China, apenas dois contam com dispositivos sobre concorrência. Mas é interessante notar que esses são os dois últimos acordos, celebrados com Peru e Costa Rica em 2009 e 2010, respectivamente. Ainda que isso possa sugerir alguma tendência sobre a importância do tema na pauta dos APCs da China, também é relevante notar que tais disposições constam do capítulo sobre cooperação dos acordos.

Nos dois acordos indicados, China-Peru e China-Costa Rica, a redação dos artigos são muito similares, de forma que predominam a pretensão de cooperação entre as partes e as previsões sobre assistência técnica e capacitação. As referências a condutas e atos regulados nesses acordos são muito superficiais e pouco detalhadas. Além disso, deve-se observar que os mecanismos de supervisão são frágeis, submetidos aos respectivos comitês de cooperação e sem que haja qualquer possibilidade de tais compromissos serem levados ao mecanismo bilateral de solução de controvérsias, dada a explícita exclusão desse mecanismo.<sup>37</sup>

No acordo China-Peru, há a previsão de negociação de um acordo de cooperação entre as autoridades competentes na área de concorrência das partes. Isso, no entanto, não agrega muito diferencial no quesito implementação, mas tende sim a fortalecer o compromisso de cooperação entre as partes, na condução de suas atividades cotidianas.

## Acordos Índia

Dentre os três APCs da Índia analisados, o único acordo que conta com dispositivos sobre concorrência é o Índia-Coreia. Esse também é o acordo mais recente da Índia, o que pode sugerir uma abertura da Índia a inserir o tema em suas negociações preferenciais de comércio.

O capítulo sobre concorrência do acordo Índia-Coreia conta com um total de cinco artigos que focam em compromissos de cooperação e coordenação na área de concorrência. As referências às formas de cooperação se dão de maneira enunciativa e genérica, o que reduz a capacidade de supervisão do cumprimento de obrigações pelas partes pelo Comitê Conjunto. Além disso, o próprio acordo exclui a possibilidade de

---

37. Ver Artigo 166 do acordo China-Peru e Artigo 118.3 dos acordos China-Costa Rica.

recurso ao sistema de solução de controvérsias do acordo em relação aos compromissos do capítulo sobre concorrência (Artigo 11.5). Um ponto curioso a se observar é que, mesmo que genéricas, as referências em cooperação às partes indicam variadas gradações de formas de cooperação, fazendo inclusive referência aos mecanismos de deferência (*comity*), que, em geral, são incluídos em acordos que se inclinam a um alto grau de integração econômica entre as partes.

### 3.4 MEIO AMBIENTE E CLÁUSULA SOCIAL<sup>38</sup>

#### 3.4.1 Qual o objeto regulado?

##### Meio ambiente

Diferentemente das demais áreas, os dispositivos nos APCs analisados sobre meio ambiente são distintos entre si. Daí a dificuldade de definir qual pode ser um objeto-padrão nestes acordos. Genericamente, pode-se dizer que o principal objeto se concentra em dois elementos centrais: *i*) a promoção de políticas e de regulação nacional com vistas à proteção do meio ambiente e a indicação de alguns parâmetros como limites no desenvolvimento dessas políticas públicas; e *ii*) a cooperação entre as partes e os respectivos órgãos competentes. Não apenas a extensão e o foco dos capítulos ou artigos sobre meio ambiente variam de acordo para acordo, mas também o grau de clareza, precisão e vinculação das obrigações entre as partes. A esse respeito, a OCDE procura então distinguir entre os acordos com previsões genéricas e aqueles com conteúdo substancial na área de meio ambiente (OECD, 2007; George, e Serret, 2011).<sup>39</sup>

A inserção de dispositivos sobre proteção ao meio ambiente em APCs, ou melhor, sua regulamentação positiva é recente, tendo em vista o histórico dos acordos internacionais de comércio. Um dos principais marcos nesse sentido é o acordo Nafta de 1994. De acordo com Anuradha (2011, p. 409), os Estados Unidos, a UE e a Nova Zelândia são os principais proponentes de dispositivos sobre meio ambiente em APCs.

---

38. Como será observado nesta subseção, em muitos dos acordos analisados neste estudo os dispositivos sobre meio ambiente e questões sociais encontram-se no mesmo capítulo e, por vezes, no mesmo artigo.

39. Os estudos financiados pela OCDE são aqueles indicados como a melhor fonte de informação sobre a evolução das negociações e da regulamentação na área de comércio e meio ambiente. Ver Anuradha (2011, p. 407). Desde 2007, a OCDE tem publicado estudos analíticos sobre o tema (OECD, 2007) e tem promovido anualmente a atualização da sua base de dados a partir dos novos acordos assinados (por exemplo, George e Serret, 2011). Informações completas e atualizadas sobre tais estudos estão disponíveis na página da OECD, *Environment and Trade*, disponível em: <[http://www.oecd.org/departament/0,3355,en\\_2649\\_34183\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_34183_1_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Países em desenvolvimento, em geral, são mais resistentes a negociar e regulamentar compromissos internacionais nessa área fronteiriça entre comércio e meio ambiente – esse é, por exemplo, o caso de Brasil e Índia.<sup>40</sup> O mesmo autor chama a atenção para exceções a esse posicionamento nos casos de Chile e México, assim como da China mais recentemente (Anuradha, 2011, p. 409).

A regulamentação da área de meio ambiente nos APCs analisados – o que coincide com um perfil geral dos APCs – pode estar contida em capítulos específicos nos acordos, ou em artigos presentes nos capítulos sobre cooperação, ou mesmo em acordos ou memorando separados específicos sobre comércio e meio ambiente. No caso dos APCs assinados pelos Estados Unidos e pela UE, encontram-se, em geral, capítulos específicos sobre meio ambiente; diferentemente, a China incorpora compromissos na área apenas no capítulo sobre cooperação, sempre com a indicação de um acordo ou memorando sobre o tema a ser assinado pelas partes para regulamentar tal compromisso de cooperação.<sup>41,42</sup> Essa tendência dos APCs em regulamentar a área de meio ambiente, de forma cada vez mais substantiva e vinculante, é um processo notável no caso da UE, que tem o seu APC com o México (1997) com dispositivos mais genéricos e o seu último acordo com a Coreia (2010) em um formato próximo ao dos Estados Unidos.

### Cláusula social

As questões trabalhistas estão muitas vezes enquadradas de forma genérica como “cláusula social”. Essa é uma nomenclatura que procura também atender aos formatos de acordos que inserem a regulamentação sobre questões trabalhistas junto a outras relacionadas a pobreza, proteção de minorias e desenvolvimento social em geral. Um exemplo representativo é o acordo UE-México que regulamenta o tema e intitula o artigo com dispositivos na área como *Cooperation on social affairs and poverty* (cooperação em temas sociais e pobreza). Portanto, ainda mais do que a área

---

40. Dos três APCs assinados pela Índia e analisados neste estudo não há qualquer referência a comércio e meio ambiente, nem mesmo pelo viés de cooperação entre as partes. Para detalhes do mapeamento comparativo, ver quadro 9 e apêndice.

41. Para mais detalhes, ver quadro 9.

42. Interessante notar aqui a diferença da estratégia mais recente da China daquela assumida por Brasil e Índia, por exemplo. Apesar de os dispositivos sobre meio ambiente nos APCs da China considerarem os compromissos com foco na área de cooperação e com regulamentação apartada, há nesses acordos um reconhecimento explícito da relação entre comércio e meio ambiente. Diferentemente, os acordos assinados por Brasil e Índia tendem mais a protocolos de intenção com seus parceiros comerciais, sem, no entanto, vincular os compromissos em meio ambiente com aqueles na área comercial. Ver, a respeito, Anuradha (2011, p. 410).

de meio ambiente, o objeto dos acordos com dispositivos sobre questões trabalhistas é muito amplo.

No caso das cláusulas sociais ou dos compromissos sobre questões trabalhistas que é o foco neste estudo, podem ser identificados três eixos quanto ao objeto desses dispositivos nos APCs analisados: *i*) a concordância das partes com um conjunto mínimo de padrões regulatórios para a proteção dos direitos trabalhistas; *ii*) a coordenação entre as partes para identificação dos padrões regulatórios e a promoção de programas de capacitação e assistência técnica na área; e *iii*) a intenção das partes em promoverem a cooperação em comércio e questões trabalhistas, a partir de acordos e memorandos específicos.

### 3.4.2 Objetivos e forma: como os temas meio ambiente e cláusula social entram na agenda dos APCs?

#### Meio ambiente

Assim como o objeto dos acordos varia conforme o grau de interesse em vincular comércio e meio ambiente nos compromissos entre as partes nos APCs, os objetivos também podem ser enquadrados de diferentes formas. Considerando-se o alerta de Anuradha de que as disposições sobre meio ambiente estão sendo cada vez mais incorporadas aos APCs e que os países em desenvolvimento devem se preparar para negociá-las adequadamente,<sup>43</sup> o propósito aqui é dimensionar alguns “tipos” de acordos e eventuais formatos de negociação possíveis quando partes em um APC se dispuserem a regular questões de comércio e meio ambiente.

Para os acordos mais genéricos, como é o caso daqueles assinados hoje pela China, prevalece o objetivo de cooperação na área entre as partes. Isso justifica o deslocamento dos compromissos na área para um acordo ou memorando entre as partes para regular seus compromissos na área de comércio e meio ambiente. Esse formato de definição do compromisso entre as partes sugere que o que se objetiva é uma aproximação entre as autoridades competentes de cada uma das partes para que possam conhecer e reconhecer mais o corpo jurídico de cada qual em meio ambiente, e isso possa eventualmente ter impacto em suas relações de comércio e investimento.

---

43. Conforme o original, Anuradha (2011, p. 419): “2. *Increasing use of environmental provisions in PTAs. Environmental provisions are increasingly being incorporated into PTAs. Developing countries should plan for negotiations accordingly (...)*” (grifos no original).

A preocupação geral em promover a cooperação perpassa também os demais “tipos” de acordos. Num segundo grau de aprofundamento e detalhamento do compromisso entre as partes, como era o caso dos primeiros acordos assinados pela UE (até o início dos anos 2000) – por exemplo, acordos UE-México e UE-Africa do Sul –, o objetivo de cooperação também se alinhava à identificação de metas para que as partes se comprometessem com uma regulamentação mínima na área de meio ambiente e que a definição das respectivas políticas pudesse contar com canais para a participação pública. O compromisso de cooperação, nesse sentido, também era especificado em possibilidades de consultas entre as partes e de trocas de informação a respeito das políticas e regulamentações na área de meio ambiente.

Os acordos aqui classificados como de “terceiro grau”, ou seja, aqueles com compromissos mais detalhados e vinculantes, como são aqueles dos Estados Unidos e os assinados pela UE pós-2000 (por exemplo, UE-Chile e UE-Coreia), já detalham mais os objetivos de forma que além da cooperação também se preocupam de delinear mais claramente como as partes podem definir o que se chama no jargão internacional de *level playing field*, ou seja, um padrão mínimo regulatório que desfavoreça o recurso às flexibilidades regulatórias para gerar vantagens competitivas entre aqueles entes públicos ou privados que operam no comércio internacional, conforme se pode observar no quadro 9. Por essa razão, os acordos indicam explicitamente o compromisso das partes em adotarem políticas de proteção ao meio ambiente, assim como de se comprometerem a respeitar os padrões regulatórios já estabelecidos nacionalmente, sem que as partes possam criar exceções *ad hoc* a fim de favorecer a competitividade de determinadas empresas. Tais acordos também explicitam o compromisso entre as partes de não recorrerem à regulamentação ambiental com efeitos protecionistas e que limitem o fluxo de comércio e/ou investimento entre as partes.

Nestes acordos há, porém, sempre a referência explícita de respeito à legislação nacional, garantindo a cada uma das partes no acordo a soberania para determinação de suas prioridades na regulamentação ambiental, a partir dos compromissos mínimos indicados no acordo.

No quadro 9 estão mapeadas em mais detalhes as estruturas básicas de todos os acordos analisados neste estudo e que representam estes três “tipos” de regulação em comércio e meio ambiente, em seus três graus de densidade jurídica.



QUADRO 9  
Tópicos de meio ambiente nos acordos UE, Estados Unidos, China e Índia

Temas	Acordos UE					Acordos EUA					Acordos China			Acordos Índia			
	México	África do Sul	Chile	Coreia do Sul	Cingapura	Chile	Austrália	Marrocos	Peru	Chile	Nova Zelândia	Cingapura	Peru	Costa Rica	Cingapura	Chile	Coreia do Sul
Objetos e objetivos gerais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compromisso de cooperação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Adoção de certas políticas de proteção ao meio ambiente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Respeito e implementação da legislação nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Evitar uso de medidas na área como proteção ao comércio e investimento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compromisso com padrão mínimo (sem possibilidade de criar exceções e exclusões)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Garantia de mecanismos de participação pública	X	X <sup>1</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transparência	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Não discriminação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Não aplicação extraterritorial de leis	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tratamento justo e equitativo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comprometimento geral de cooperação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Diálogos e consultas entre as partes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistência técnica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Capacitação e educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Troca de informação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvimento de pesquisa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistência financeira	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Supervisão por um comitê bilateral	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X	X	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>
Solução de controvérsias	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Referência a acordos e outros compromissos multilaterais na área	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Futuras negociações ou acordos/memorandos específicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Mecanismo geral.

## Cláusula social

Os compromissos sobre questões trabalhistas inseridos, muitas vezes, em um contexto de regulamentação de questões sociais também assumem por diferentes objetivos e formas nos APCs. A revisão apresentada por Elliot (2011) indica que há uma tendência de inserção desses compromissos nos APCs, mas que de qualquer forma ainda não assumem um papel prioritário nos acordos.<sup>44</sup>

Neste caso também podemos indicar três tipos de compromissos nos APCs analisados que seguem uma gradação quanto ao grau de vinculação e precisão de regras. O primeiro “tipo” de acordo foca no compromisso exclusivo de cooperação entre as partes, com a indicação de um acordo ou memorando adicional a ser assinado pelas partes. Novamente aqui temos os exemplos dos APCs assinados pela China. Um segundo grau, pouco além do mero compromisso de cooperação, procura salientar o respeito legal pelas partes aos direitos sociais; sendo que alguns acordos chegam a elencar a relação de direitos básicos ou mínimos a serem resguardados nas respectivas legislações nacionais. Dentre os direitos fundamentais reconhecidos pela OIT, os mais recorrentes são: os direitos de associação e de negociação coletiva, de eliminação do trabalho forçado e abolição do trabalho infantil e de eliminação da discriminação nas relações de trabalho. Todos os APCs celebrados pela UE analisados neste estudo já indicam esse compromisso específico – mesmo aqueles pré-2000; nos APCs dos Estados Unidos essa também é uma referência de praxe. Outra preocupação geral nestes acordos de segundo grau é garantir mecanismos institucionais para a participação direta de pessoas e/ou instituições interessadas para discutir ou questionar a política na área trabalhista.

Os acordos dos Estados Unidos, qualificados em um terceiro grau de compromissos em questões trabalhistas também incluem o compromisso de as partes manterem o mínimo de proteção em sua legislação nacional, com reforço para que não flexibilizem essas garantias sociais, seja como um mecanismo para garantir vantagem competitiva a determinadas empresas ou grupos seja como uma medida protecionista que possa ter efeitos negativos nas relações de comércio e investimento entre as partes.

Esses três “tipos” de acordos passam a incorporar outros dispositivos específicos na sua estrutura como forma de garantir os objetivos gerais acima identificados, como mapeamento em mais detalhes no quadro 10.

---

44. Ver Elliot (2011, p. 435): “(...) whatever the model followed, and whether the emphasis is on sanctions or on cooperation and capacity building, implementation of labor provisions does not seem to be a high priority in these PTAs”.

QUADRO 10  
Tópicos sobre questões trabalhistas nos acordos UE, Estados Unidos, China e Índia

Temas	Acordos UE				Acordos Estados Unidos							Acordos China					Acordos Índia		
	México	África do Sul	Chile	Coreia do Sul	Cingapura	Chile	Austrália	Marrocos	Peru	Chile	Nova Zelândia	Cingapura	Peru	Costa Rica	Cingapura	Chile	Coreia do Sul		
Objeto e objetivos gerais	Compromisso de cooperação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Declaração geral de respeito aos direitos sociais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Evitar uso de medidas na área como proteção ao comércio e investimento			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Respeito e implementação da legislação nacional			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Compromisso com padrão mínimo (sem possibilidade de criar exceções e exclusões)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
Objeto e objetivos gerais	Garantia de mecanismos de participação para sociedade civil	X	X <sup>1</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Transparência			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
Princípios	Tratamento justo e equitativo			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Não aplicação extraterritorial de leis			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
Cooperação	Orientações para cooperação entre as partes	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Diálogos entre as partes			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Assistência técnica			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Capacitação e educação			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Troca de informação			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
	Assistência financeira																		
	Supervisão por um comitê bilateral	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X	X	X	X <sup>1</sup>	X	X	X <sup>1</sup>	X	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	
Outros dispositivos	Solução de controvérsias	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>		
	Referência a acordos e outros compromissos multilaterais na área	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X				
Outros dispositivos	Futuras negociações ou acordos/memorandos específicos			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
	Elaboração da autora.																		

Nota: <sup>1</sup> Mecanismo geral.

### 3.4.3 Qual o conteúdo das cláusulas nos APCs analisados?

#### Meio ambiente

#### Princípios

Foco: a garantia de um padrão mínimo regulatório e atenção às demandas sociais. A indicação de princípios mínimos a serem atendidos pelas partes só está presente naqueles acordos com um alto nível de precisão e vinculação das obrigações estabelecidas entre as partes – no caso dos APCs analisados são os acordos assinados pelos Estados Unidos e a última geração de APCs assinados pela UE, da qual o acordo UE-Coreia é um forte exemplo.

A eleição dos princípios-chave para os capítulos sobre meio ambiente nos APCs revela alguns elementos interessantes por trás dos objetivos e tensões políticas na eleição desse como um tema a ser regulado nos acordos. O primeiro deles é a relação entre a afirmação da soberania dos Estados em regular e definirem suas políticas na área ambiental (conhecido pela ideia *enforce your own laws*, ou faça cumprir a sua própria legislação) e a ressalva de que não poderá haver a aplicação extraterritorial de leis, sob a tentativa de exportação de parâmetros regulatórios. O princípio de não aplicação extraterritorial de leis está presente nos APCs celebrados pelos Estados Unidos que apresentaram a prática em suas relações comerciais.<sup>45</sup> Ao mesmo tempo, aqui se registra um traço comum dos acordos multilaterais na área ambiental (MEA): a de reforço de autonomia dos Estados para regular e definirem os parâmetros básicos de suas políticas nacionais, sem que um padrão internacional possa ser inteiramente compartilhado (Brunnee, 2004). O princípio de não aplicação extraterritorial de leis visa, portanto, atender ao objetivo de respeito a e de implementação da legislação nacional presentes nestes mesmos acordos.

---

45. A literatura lança o tema da aplicação extraterritorial a partir dos anos 1980, com base em certas decisões das cortes americanas nos Estados Unidos. Um marco importante foi o caso da decisão da Suprema Corte em 1991, *Equal Employment Opportunity Commission v. Arabian American Oil Co. – "Aramco"*, que inspirou decisões posteriores na área ambiental nos Estados Unidos, ver a respeito Abate (2006). Na área comercial, a disputa do GATT, em 1990, entre México e Estados Unidos, sobre a pesca de atuns e os danos aos golfinhos durante esta atividade, trouxe à tona a questão da aplicação extraterritorial de leis. Ver GATT: *United States – Restriction on imports of Tuna*, DS21/R-39S/155 (conhecido como Tuna-Dolphin I); no mesmo sentido, o caso sobre a pesca de camarões e eventuais danos às tartarugas, já na OMC, também levantou esta questão, cf. WT/DS58 – *United State – Import Prohibition of Certain Shrimp and Products* (1996). Uma leitura geral sobre a evolução da política unilateral dos Estados Unidos na área ambiental é registrada com notoriedade por Brunnee (2004).

Em segundo lugar, pode-se indicar a preocupação em assegurar o acesso à informação, sob o princípio da transparência, e a não discriminação dos estrangeiros da outra parte e de seu correlato sobre tratamento justo e equitativo. Se, por um lado, o princípio da transparência reforça o “império” da legislação nacional, ele também favorece a implementação do objetivo de não flexibilização da legislação nacional em prol da aplicação de determinadas políticas *ad hoc*, assim como o da efetiva possibilidade de participação por grupos da sociedade civil nos mecanismos de participação. São, portanto, formas de reconhecer a autonomia de cada uma das partes, mas dentro de determinados parâmetros preestabelecidos e que garantam procedimentos e padrões regulatórios mínimos. Todos esses princípios de alguma forma atendem aos grupos de pressão internos nos países desenvolvidos em garantir o respeito ao meio ambiente também pelos seus parceiros comerciais, seja pelas convicções ideológicas que orientam os trabalhos dos grupos da sociedade civil, seja pelas preocupações de competitividade apresentadas pelo setor privado.

Os acordos da China, por outro lado, são muito sucintos de forma que nem mesmo chegam a fazer referência aos princípios que devem reger a relação entre as partes. Portanto, a eleição dos princípios supraindicados é um elemento presente apenas nos acordos mais elaborados e extensos, como são o modelo dos Estados Unidos e o novo modelo europeu.

### Cooperação

Foco: se é tão basilar, por que tão pouco regulada?

A indicação da cooperação como um anseio comum entre as partes nos APCs analisados é praxe nos capítulos e artigos que regulam a área de meio ambiente. Contudo, o que se observa, sobretudo sob uma perspectiva comparada com a área de concorrência, por exemplo, é que é uma obrigação pouco detalhada nos APCs.

As únicas exceções a tal regra foram os acordos da UE da década de 1990. Esses elencavam formas de cooperação entre as partes como a promoção de diálogos e consultas entre as partes, a troca de informação entre entidades nacionais análogas, a possibilidade de assistência técnica, a preocupação com capacitação e educação e o desenvolvimento de pesquisas comuns. O acordo UE-Chile se mostra como um importante exemplo neste sentido, mas, a partir do acordo com UE-Coreia, essa

predisposição em se comprometer a cooperar bilateralmente, designando recursos e esforços para o aprimoramento da relação entre as partes na área de meio ambiente, desaparece. Nos acordos dos Estados Unidos sequer são mencionadas, ainda que esses acordos sempre reservem um artigo para indicar a cooperação na área de meio ambiente. A redação desses artigos é bastante vaga e genérica, sem a indicação clara dos procedimentos de cooperação a que as partes podem recorrer e como fazê-lo.

No box 4 apresentam-se alguns exemplos de redação-padrão nos acordos de UE, Estados Unidos e China na área de cooperação que elucidam a limitação apontada.

A carência de disposições sobre cooperação e suas formas tendem a ser prejudiciais em acordos de países em desenvolvimento com países desenvolvidos, dado que os compromissos para regulamentação e observação da legislação podem gerar um alto custo de aprendizado e implementação pela burocracia pública do país em desenvolvimento (Anuradha, 2011, p. 412).

Alguns autores chegam ainda a sugerir que a possibilidade de assistência financeira nos acordos comerciais com dispositivos sobre meio ambiente deve ser perseguida pelos países em desenvolvimento. O que se pode observar, a partir dos APCs selecionados, é que esse não tem sido um dispositivo frequente nos acordos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e não faz parte da tendência regulatória pelos principais centros de regulação em APCs: Estados Unidos e UE.

BOX 4

Acordo UE-Coreia	Acordo Estados Unidos-Marrocos	Acordo China-Nova Zelândia
<p><i>“Article 13.11 - Cooperation</i> <i>Recognising the importance of cooperating on trade-related aspects of social and environmental policies in order to achieve the objectives of this Agreement, the Parties commit to initiating cooperative activities as set out in Annex 13.”</i> (...) <i>“ANNEX 13</i> <i>COOPERATION ON TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT</i> <i>1. In order to promote the achievement of the objectives of Chapter Thirteen and to assist in the fulfilment of their obligations pursuant to it, the Parties have established the following indicative list of areas of cooperation:</i> (a) exchange of views on the positive and negative impacts of this Agreement on sustainable development and ways to enhance, prevent or mitigate them, taking into account sustainability impact assessments carried out by the Parties; (b) cooperation in international fora responsible for social or environmental aspects of trade and sustainable development, including in particular the WTO, the ILO, the United Nations Environment Programme and multilateral environmental agreements; (c) cooperation with a view to promoting the ratification of fundamental and other ILO Conventions and multilateral environmental agreements with an impact on trade; (d) exchange of information and cooperation on corporate social responsibility and accountability, including on the effective implementation and follow-up of internationally agreed guidelines, fair and ethical trade, private and public certification and labelling schemes including eco-labelling and green public procurement; (e) exchange of views on the trade impact of environmental regulations, norms and standards; (f) cooperation on trade-related aspects of the current and future international climate change regime, including issues relating to global carbon markets, ways to address adverse effects of trade on climate, as well as means to promote low-carbon technologies and energy efficiency; (g) cooperation on trade-related aspects of biodiversity including in relation to biofuels; (h) cooperation on trade-related measures to promote sustainable fishing practices; (i) cooperation on trade-related measures to tackle the deforestation including by addressing problems regarding illegal logging; (j) cooperation on trade-related aspects of multilateral environmental agreements, including customs cooperation; (k) cooperation on trade-related aspects of the ILO Decent Work Agenda, including on the interlinkages between trade and full and productive employment, labour market adjustment, core labour standards, labour statistics, human resources development and life-long learning, social protection and social inclusion, social dialogue and gender equality; (l) exchange of views on the relationship between multilateral environmental agreements and international trade rules; or (m) other forms of environmental cooperation as the Parties may deem appropriate. <i>2. The Parties agree that it would be desirable if cooperative activities developed by them could have as broad an application and benefit as possible.”</i></p>	<p><i>“ARTICLE 17.3: ENVIRONMENTAL COOPERATION</i> <i>1. The Parties recognize the importance of strengthening capacity to protect the environment and to promote sustainable development in concert with strengthening bilateral trade and investment relations.</i> <i>2. The Parties are committed to expanding their cooperative relationship, recognizing that cooperation is important for furthering their shared environmental goals and objectives set out in this Chapter, including the development and improvement of environmental protection.</i> <i>3. The Parties are committed to undertaking cooperative environmental activities, in particular those involving their relevant government agencies pursuant to a United States-Morocco Joint Statement on Environmental Cooperation (“Joint Statement”) developed by the Parties and in other fora. Activities undertaken pursuant to the Joint Statement shall be coordinated and reviewed by the Working Group on Environmental Cooperation or any other such entity established thereunder for this purpose, in accordance with the Joint Statement.</i> <i>4. The Parties shall consider establishing additional cooperative mechanisms, as appropriate, including an agreement on environmental cooperation, taking into account relevant regional cooperative initiatives.</i> <i>5. The Parties recognize the continuing importance of environmental cooperation in other fora.</i> <i>6. Each Party shall, as appropriate, share information with the other Party and the public regarding its experience in assessing and taking into account the positive and negative environmental effects of trade agreements and policies. In addition, each Party may share its experience related to the implementation of this Chapter, including experience related to incentives and voluntary mechanisms set out in Article 17.5.</i> <i>7. The Parties recognize that strengthening their cooperative relationship on environmental matters can encourage increased bilateral trade and investment in environmental goods and services.”</i></p>	<p><i>“Article 177 Labour and Environmental Cooperation</i> <i>The Parties shall enhance their communication and cooperation on labour and environment matters through both the Memorandum of Understanding on Labour Cooperation and the Environment Cooperation Agreement between the Parties.”</i></p>

Fonte: Texto dos Acordos UE-Coreia, Estados Unidos-Marrocos e China-Nova Zelândia.

## Dispositivos institucionais

Foco: quais podem ser os procedimentos mais eficazes para implementação dos compromissos?

Uma das principais questões que permeiam o debate sobre a inserção da área de meio ambiente nos APCs é sobre o grau de vinculação dos compromissos que os acordos conseguem estabelecer entre as partes, a partir da insígnia: vinculante ou não vinculante? (*binding or non-binding rules?*) (Anuradha, 2011). Dentre os principais instrumentos para determinar o grau de vinculação dos compromissos estão os dispositivos institucionais alocados para implementação dos compromissos assumidos no APC.

No caso dos compromissos assumidos nos APCs analisados, na área de meio ambiente, é possível notar que todos os dispositivos estão de alguma forma sujeitos aos mecanismos gerais de supervisão dos acordos (comitês bilaterais, conselhos de associação, comitês para cooperação) ou a mecanismos específicos (como conselhos em meio ambiente, subcomitês em assuntos de meio ambiente, grupos de trabalho em meio ambiente), conforme indicado em detalhes no apêndice para cada APC (“referências institucionais”). De uma forma geral, pode-se enquadrar os acordos da China e da UE, com exceção de UE-Coreia, no primeiro modelo, com mecanismos gerais; e os acordos dos Estados Unidos e o novo modelo da UE (por exemplo, UE-Coreia) com mecanismos com a função específica de gerenciar os compromissos determinados no capítulo sobre meio ambiente.

O sistema de solução de controvérsias é a principal referência como mecanismo de implementação. Nos APCs analisados, a relação com o capítulo ou artigo sobre meio ambiente varia sensivelmente. No caso dos acordos da China, por exemplo, há a explícita exclusão de qualquer possibilidade de recurso ao mecanismo quanto aos compromissos de cooperação na área. Os acordos da UE, por sua vez, contam com estruturas variadas, ao longo dos anos, seus capítulos em meio ambiente foram progressivamente incorporados aos mecanismos de solução de controvérsias; de uma exclusão explícita sobre a possibilidade de recurso no acordo UE-México (1997) à incorporação plena a um sistema próprio para o capítulo de meio ambiente para solução de controvérsias no acordo UE-Coreia (2010) (Artigos 13.14 a 13.16 do acordo UE-Coreia).

Os acordos dos Estados Unidos, como já indicado, são aqueles que seguem um modelo e que definem procedimentos bastante detalhados e particulares para



o capítulo de meio ambiente. Em todos os capítulos sobre meio ambiente dos cinco acordos analisados dos Estados Unidos, consta um procedimento específico de consultas que as partes podem solicitar em relação a quaisquer dos dispositivos do capítulo, para o secretariado do acordo ou os conselhos específicos que gerenciam o acordo. Há procedimentos e prazos previstos para essas consultas, porém não há referência a qualquer tipo de sanção possível no caso de se constatar o descumprimento do acordo por uma das partes. Contudo, os dispositivos mais relevantes, em geral relativos à legislação doméstica e suas formas de implementação, exclusivamente, podem ser levados ao sistema geral de solução de controvérsias previsto no acordo. Daí a indicação de que o mecanismo de solução de controvérsias é parcialmente aplicável ao capítulo sobre meio ambiente.<sup>46</sup>

Além dos mecanismos institucionais, os acordos na área de meio ambiente também procuram contar com uma série de outros recursos complementares para favorecer a implementação dos compromissos assumidos pelas partes. Essa é uma característica bastante peculiar dos acordos dos Estados Unidos que também passou a ser incorporada nos novos acordos da UE. Dentre esses recursos, podem se indicar: *i*) dispositivos que estabeleçam o compromisso de as partes disponibilizarem mecanismos nacionais de caráter administrativo, quase judicial e judicial para que entes privados possam requerer a implementação de compromissos presentes nos APCs (por exemplo, acordo Estados Unidos-Marrocos, *Article 17.4, procedural matters*); e *ii*) a inclusão da possibilidade de reconhecimento pelas partes nos seus sistemas nacionais de mecanismos voluntários que procurem certificar o respeito ao meio ambiente (por exemplo, acordos Estados Unidos-Austrália, *Article 19.4*; acordo Estados Unidos-Peru, *Article 18.5 – mechanism to enhance environmental performance*).

### Outras referências

Foco: compromissos extras – como incorporá-los?

Como previamente indicado, alguns APCs pesquisados restringem-se a indicar a intenção das partes em assinar memorandos complementares para regulamentar a relação entre elas (Anuradha, 2011, p. 409). Esse é particularmente o caso dos APCs assinados pela China, que focam em cooperação, e o acordo UE-México. Mas há também indicações nos APCs analisados com referências a posteriores negociações entre

---

46. Para mais detalhes, ver as referências indicadas para cada acordo no apêndice A.

as partes sobre a temática, com o intuito de vincular as posições das partes em outras negociações internacionais. Nesse sentido, estão os acordos assinados pelos Estados Unidos que fazem referências a outros compromissos e negociações internacionais a serem considerados pelas partes no futuro e, por vezes, mais especificamente, a futuras negociações relacionando comércio e meio ambiente no âmbito da OMC. A seguir, estão reproduzidos modelos de cláusulas aplicadas pelos Estados Unidos para ambas as situações:

#### Acordo Estados Unidos-Peru

*" Article 18.13 (...)*

*1. (...) Accordingly, the Parties shall continue to seek means to enhance the mutual supportiveness of multilateral environmental agreements to which they are all party and trade agreements to which they are all party.*

*2. To this end, **the Parties shall consult, as appropriate, with respect to negotiations on environmental issues of mutual interest (...)**" (grifos da autora).*

#### Acordo Estados Unidos-Austrália

*" Article 19.8*

*(...) Accordingly, the Parties shall continue to seek means to enhance the mutual supportiveness of multilateral environmental agreements to which they are both party and international trade agreements to which they are both party. **The Parties shall consult regularly with respect to negotiations in the WTO regarding multilateral environmental agreements"** (grifos da autora).*

Essas referências a futuras negociações internacionais também estão atreladas a acordos e outros compromissos multilaterais já assumidos pelas partes na área de meio ambiente. É notável que nos acordos dos Estados Unidos e da UE haja sempre a indicação do comprometimento das partes com obrigações e padrões regulatórios já assumidos pelas partes no âmbito multilateral, em alguns casos nominando-os no próprio texto do APC. A seguir, o exemplo do acordo da UE-Coreia nesse sentido:

## Acordo UE-Coreia

### *" Article 13.5 Multilateral environmental agreements*

- 1. The Parties recognise the value of international environmental governance and agreements as a response of the international community to global or regional environmental problems and they commit to consulting and cooperating as appropriate with respect to negotiations on trade-related environmental issues of mutual interest.*
- 2. The Parties reaffirm their commitments to the effective implementation in their laws and practices of the multilateral environmental agreements to which they are party.*
- 3. The Parties reaffirm their commitment to reaching the ultimate objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol. They commit to cooperating on the development of the future international climate change framework in accordance with the Bali Action Plan" (grifos meus, nota de rodapé omitida).*

## Cláusula social

### Princípios

Foco: como orientar a aplicação da legislação nacional de cada parte?

Os compromissos sobre questões trabalhistas nos APCs, aos mesmos moldes daqueles na área de meio ambiente, também confiam grande parte de sua efetividade às autoridades nacionais. Por essa razão, os princípios que orientam tais compromissos estão relacionados à autonomia das autoridades nacionais (princípio de não aplicação extraterritorial de leis) e, ainda, os princípios que possam resguardar posições menos discriminatórias aos agentes privados e grupos sociais envolvidos (a respeito, incluem-se os princípios da transparência da regulamentação e de ação de autoridades nacionais e o resguardo de tratamento justo e equitativo em caso de procedimentos administrativos, judiciais ou quase judiciais).

A referência aos princípios como orientadores das ações das partes é presente, no entanto, apenas naqueles acordos celebrados pelos Estados Unidos, com a exceção do acordo mais recente da UE (com Coreia). Também é importante indicar que a referência à não aplicação extraterritorial de leis é algo presente apenas nos acordos dos Estados Unidos com os países sul-americanos Chile e Peru.

## Cooperação

Foco: em busca de formas para fortalecer a parceria em compromissos internacionais

Dentre os acordos analisados, os dispositivos sobre cooperação constam basicamente dos acordos assinados por Estados Unidos e UE. Nos acordos desses dois parceiros comerciais, observa-se que há o comprometimento entre as partes de coordenarem suas ações na regulamentação de temas trabalhistas em outros fóruns internacionais, sejam eles bilaterais, regionais ou multilaterais.

Nos acordos da UE, esse dispositivo se manifesta apenas como um comprometimento geral de cooperação, a partir de uma redação mais vaga e pouco clara sobre o que as partes devem cooperar e quais os mecanismos. Há, no entanto, assim como no caso dos acordos dos Estados Unidos a previsão de manutenção do diálogo entre as partes sobre a temática, como uma forma de assegurar e fortalecer a cooperação entre as partes.

Alerta-se que, no caso dos Estados Unidos, as previsões sobre cooperação na área trabalhista são ainda mais detalhadas e estabelecem as formas com que podem ocorrer a interação e coordenação entre as partes e, ainda, um mecanismo de consulta específico composto por representantes das partes para acompanhar a cooperação entre elas. Uma outra particularidade nos acordos dos Estados Unidos é a referência explícita às convenções indicadas como fundamentais da OIT nas próprias cláusulas sobre cooperação – ponto analisado no item “outros dispositivos” a seguir.

No box 5 são indicadas as cláusulas sobre cooperação em dois acordos considerados dentre os mais sofisticados dentre aqueles assinados por UE e Estados Unidos, que podem servir como “modelos” atuais para a definição deste tipo de cláusula por esses parceiros comerciais.

Ainda no que tange à cooperação entre as partes, a literatura e estudos na área também elencam a possibilidade de os acordos conterem previsões sobre *i*) assistência técnica; *ii*) capacitação e educação; *iii*) troca de informações; e *iv*) assistência financeira (Elliot, 2011; Grandi, 2009; Stern e Terrell, 2003). Elliot (2011, p. 439), por exemplo, indica que se a inclusão de cláusula social nos acordos dos Estados Unidos e da UE se mostra como condição para a negociação do APC por esses parceiros, os países em desenvolvimento devem então focar nas condições que lhes podem ser favoráveis nesses capítulos, como, por exemplo, assistência técnica e financeira, troca de experiências e capacitação.

BOX 5

Acordo UE-Coreia	Acordo Estados Unidos-Austrália
<p><i>“Article 13.4 - Multilateral labour standards and agreements</i> <i>1. The Parties recognise the value of international cooperation and agreements on employment and labour affairs as a response of the international community to economic, employment and social challenges and opportunities resulting from globalisation. They commit to consulting and cooperating as appropriate on trade-related labour and employment issues of mutual interest.</i> <i>(...)”</i></p>	<p><i>“Article 18.5: Labour Cooperation</i> <i>1. Recognizing that cooperation provides opportunities to promote respect for workers’ rights and the rights of children consistent with core labour standards of the ILO, the Parties shall cooperate on labour matters of mutual interest and explore ways to further advance labour standards on a bilateral, regional, and multilateral basis. To that end, the Parties hereby establish a consultative mechanism for such cooperation.</i> <i>2. Cooperative activities may include work on labour law and practice in the context of the ILO Declaration, and such other matters as the Parties agree. In identifying areas for cooperation, the Parties shall consider the views of their respective worker and employer representatives and other persons, as appropriate.</i> <i>3. Cooperative activities may take the form of exchanges of information, joint research activities, visits, or conferences, and such other forms of technical exchange as the Parties may agree.”</i></p>

Fonte: Texto dos Acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Austrália.

Destaca-se, ainda, que o acordo mais elaborado nestes outros quesitos em cooperação é aquele celebrado entre Estados Unidos e Austrália, dois países desenvolvidos. E nenhum dos acordos analisados apresentou a previsão sobre assistência financeira – dispositivo apontado como importante para as adaptações administrativas eventualmente necessárias para a efetiva supervisão e implementação dos direitos trabalhistas pelas autoridades nacionais (conhecido como *enforce your own laws*) (Elliot, 2011, p. 431; Bourgeois, Dawar e Evenett, 2007, p. 58; Barry e Reddy, 2006, p. 569).

### Dispositivos institucionais

Foco: o que significa ser vinculante ou não?

Um traço comum à análise da regulação de novos temas e ainda mais presente quando se trata de cláusula social é sobre o seu baixo grau de vinculação (Elliot, 2011, p. 435), devido à carência de mecanismos institucionais para supervisão e implementação dos compromissos assumidos pelas partes nos APCs. E, mesmo que contenham previsões para mecanismos de implementação, argumenta-se que são raramente invocados, sobretudo a instância de solução de controvérsias e a aplicação de sanções previstas (Elliot, 2011, p. 427; Grandi, 2009, p. 43).

Apesar destas conclusões, o que se observa nos APCs analisados é que em todos o capítulo, ou artigo, sobre questões trabalhistas está submetido à supervisão por um comitê bilateral estabelecido pelo acordo, seja ele responsável pela supervisão do APC em geral (por exemplo, acordo UE-Chile, acordo Estados Unidos-Marrocos, acordo China-Nova

Zelândia), seja ele especificamente estruturado para acompanhar o tema trabalhista (acordo UE-Coreia, acordo Estados Unidos-Peru). No apêndice, estão detalhados os mecanismos por acordo, assim como os capítulos e artigos em que se encontram esses dispositivos.

Dentre os doze APCs em que constam regras sobre questões trabalhistas, sete deles preveem a possibilidade de recurso a mecanismos para solução de controvérsias entre as partes e seis desses estabelecem mecanismos específicos para o capítulo sobre questões laborais. Os demais acordos preocupam-se em excluir explicitamente os artigos ou capítulos de quaisquer procedimentos para solução de controvérsias.

Vale destacar no box 6 os procedimentos apresentados nos acordos UE-Coreia – apontado como última tendência dos acordos da UE – e a cláusula-padrão dos APCs dos Estados Unidos, a partir do exemplo do acordos Estados Unidos-Peru.

## BOX 6

Acordo UE-Coreia	Acordo Estados Unidos-Peru
<p><b>“Article 13.14 Government consultations</b>  <b>1. A Party may request consultations with the other Party</b> regarding any matter of mutual interest arising under this Chapter, including the communications of the Domestic Advisory Group(s) referred to in Article 13.12, <b>by delivering a written request to the contact point of the other Party.</b> Consultations shall commence promptly after a Party delivers a request for consultations.  2. The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter. (...)  3. If a Party considers that the matter needs further discussion, that Party may request that the Committee on Trade and Sustainable Development be convened to consider the matter by delivering a written request to the contact point of the other Party. (...)  <b>Article 13.15 Panel of experts</b>  1. Unless the Parties otherwise agree, a Party may, 90 days after the delivery of a request for consultations under Article 13.14.1, request that a <b>Panel of Experts be convened to examine the matter that has not been satisfactorily addressed through government consultations.</b> The Parties can make submissions to the Panel of Experts. (...) The Panel of Experts shall be convened within two months of a Party’s request.  2. (...) Unless the Parties otherwise agree, the Panel of Experts shall, within 90 days of the last expert being selected, present to the Parties a report. The Parties shall make their best efforts to accommodate advice or recommendations of the Panel of Experts on the implementation of this Chapter: <b>The implementation of the recommendations of the Panel of Experts shall be monitored by the Committee on Trade and Sustainable Development.</b> (...)  <b>Article 13.16 Dispute settlement</b>  <b>For any matter arising under this Chapter, the Parties shall only have recourse to the procedures provided for in Articles 13.14 and 13.15</b> (grifos da autora).”</p>	<p><b>“Article 17.7: Cooperative Labor Consultations</b>  <b>1. A Party may request cooperative labor consultations</b> with another Party regarding any matter arising under this Chapter by delivering a <b>written request to the contact point that the other Party has designated under Article 17.5.5.</b>  2. The cooperative labor consultations shall begin promptly after delivery of the request.  The request shall contain information that is specific and sufficient to enable the Party receiving the request to respond.  3. The consulting Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter, taking into account opportunities for cooperation related to the matter, and may seek advice or assistance from any person or body they deem appropriate in order to fully examine the matter at issue.  4. <b>If the consulting Parties fail to resolve the matter pursuant to paragraph 3, a consulting Party may request that the Council be convened to consider the matter by delivering a written request to the contact point of each of the Parties.</b>  5. <b>The Council shall promptly convene and shall endeavor to resolve the matter, including, where appropriate, by consulting outside experts and having recourse to such procedures as good offices, conciliation, or mediation.</b>  6. <b>If the consulting Parties have failed to resolve the matter within 60 days of a request under paragraph 1, the complaining Party may request consultations under Article 21.4 (Consultations) or a meeting of the Commission under Article 21.5 (Intervention of the Commission) and, as provided in Chapter Twenty-One (Dispute Settlement), thereafter have recourse to the other provisions of that Chapter. The Council may inform the Commission of how the Council has endeavored to resolve the matter through consultations.</b>  7. <b>No Party may have recourse to dispute settlement under this Agreement for a matter arising under this Chapter without first seeking to resolve the matter in accordance with this Article”</b> (grifos da autora).</p>

Fonte: Texto dos Acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Peru.

Os procedimentos para solução de controvérsias são similares em ambos os casos, no que tange à definição de procedimentos específicos, sobretudo para consultas junto aos pontos de contato ou conselho dos acordos e à definição de seus prazos. Mas, diferentemente do acordo UE-Coreia que contém uma previsão específica de composição de painel e exclui o recurso ao mecanismo geral de solução de controvérsias, o recurso ao mecanismo geral é complementar no caso dos acordos dos Estados Unidos. Outra diferença relevante é que o sistema presente no acordo UE-Coreia não prevê sanções específicas em caso de não cumprimento da decisão, mas apenas o fato de que a implementação da decisão será acompanhada pelo Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável estabelecido pelo acordo. No caso dos Estados Unidos, ao vincular ao mecanismo geral de solução de controvérsias, incorpora-se a possibilidade de suspensão de concessões ou compensação em caso de não cumprimento da decisão (por exemplo, Artigo 21.15 do acordo Estados Unidos-Peru).

#### Outros dispositivos

Foco: o que se deseja como conduta contínua ou futura das partes?

Esta parte dos capítulos ou artigos sobre temas sociais assume uma perspectiva mais programática nos APCs e, na maioria dos acordos, é a parte mais extensa sobre cláusula social. Por exemplo, incluem-se aqui as referências a futuras negociações ou acordos/memorandos específicos para a área. Esse é quase que o conteúdo integral das disposições dos modelos de APC da China, como se pode observar no box 7, que apresentam a previsão geral de que as negociações substantivas serão realizadas em um acordo complementar (*side agreement*).

#### BOX 7

Acordo China-Nova Zelândia

**“Article 177 Labour and Environmental Cooperation**

*The Parties shall enhance their communication and cooperation on labour and environment matters through both the Memorandum of Understanding on Labour Cooperation and the Environment Cooperation Agreement between the Parties.”*

Fonte: Texto do Acordo China-Nova Zelândia.

Também está presente o compromisso das partes em cooperar para o avanço da regulamentação na área em outros fóruns internacionais (por exemplo, acordo Estados Unidos-Austrália, Artigo 185).

Outro dispositivo recorrente nos APCs diz respeito à relação dos compromissos presentes nos acordos com outros acordos e compromissos multilaterais na área.

Nesse sentido, como já advertido anteriormente, dominam as referências aos direitos trabalhistas fundamentais, indicados como *core labor rights*, pela OIT. A indicação desses padrões é feita não apenas de forma mais genérica a tais convenções e aos princípios internacionalmente reconhecidos para os direitos laborais, como também indicativamente sobre quais são os direitos priorizados nesta relação:

## BOX 8

Acordo UE-Coreia	Acordo Estados Unidos-Austrália
<p><b>"Article 13.4 Multilateral labour standards and agreements</b> (...) 3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely:</p> <p>(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;</p> <p>(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;</p> <p>(c) the effective abolition of child labour; and</p> <p>(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.</p> <p>The Parties reaffirm the commitment to effectively implementing the ILO Conventions that Korea and the Member States of the European Union have ratified respectively. The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions as well as the other Conventions that are classified as 'up-to-date' by the ILO."</p>	<p><b>"Article 18.1: Statement of shared commitment</b> 1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labour Organization (ILO) and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998) (ILO Declaration). Each Party shall strive to ensure that such labour principles and the internationally recognised labour principles and rights set forth in Article 18.7 are recognised and protected by its law. (...) <b>Article 18.7: Definitions</b> For the purposes of this Chapter, 1. <b>internationally recognised labour principles and rights</b> means: (a) the right of association;</p> <p>(b) the right to organize and bargain collectively;</p> <p>(c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labour;</p> <p>(d) labour protections for children and young people, including a minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labour; and</p> <p>(e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health."</p>

Fonte: Texto dos Acordos UE-Coreia e Estados Unidos-Austrália.

Há dois pontos interessantes para se destacar na comparação entre os direitos elencados nos APCs da UE e dos Estados Unidos: *i*) a referência a questões de gênero nos acordos da UE, que não são mencionados nos acordos dos Estados Unidos; e *ii*) a indicação de alguns direitos e princípios nos acordos celebrados pelos Estados Unidos e que estão previstos em convenções da OIT que não foram ratificadas pelos Estados Unidos. No quadro 11 estão indicadas essas Convenções, em linhas diagonais, que se referem ao direito de livre associação e à idade mínima para trabalho:

## QUADRO 11

## Convenções fundamentais da OIT ratificadas por Estados Unidos, UE, China e Índia

Convenções	China	Índia	Estados Unidos	UE
Convenção sobre trabalho forçado ou obrigatório (C29)		X		X
Abolição do trabalho forçado (C105)		X	X	X
Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização (C87)				X
Direito de sindicalização e negociação coletiva (C98)				X
Igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor (C100)	X	X		X
Discriminação em matéria de emprego e ocupação (C111)	X	X		X
Idade mínima para admissão (C138)	X			X
Convenção sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação (C182)	X		X	X

Fonte: OIT. Acesso em: fev. 2012.



É interessante também notar como os APCs da UE e dos Estados Unidos também se relacionam de outras formas diretas e indiretas com outras regulamentações e organismos internacionais. Nesse sentido, estão: *i*) a incorporação de princípios presentes em outros instrumentos internacionais (por exemplo, a referência no acordo UE-Coreia, nota de rodapé 84, sobre a Agenda de Trabalho Decente acatada pela OIT, mas resultado da Declaração Ministerial do Conselho Econômico e Social da ONU); e *ii*) o reconhecimento da necessidade de cooperar e buscar apoio em outras instituições internacionais com atuação na área, como o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos (OEA) (por exemplo, acordo Estados Unidos-Peru, Artigo 17.5.5(iv)).

### 3.4.4 Particularidades das estratégias de cada parceiro comercial

Nesta subseção, serão analisadas conjuntamente as áreas de meio ambiente e cláusula social, tendo em vista a similaridade de estratégias adotadas por cada parceiro comercial em análise nessas duas áreas reguladas pelos seus APCs.

#### Acordos Estados Unidos

Um ponto notável no caso dos Estados Unidos é a definição de acordos-padrão para os APCs que assinam e, nas áreas de meio ambiente e cláusula social o que se observa é que esse modelo foi definido a partir do acordo Nafta (Anuradha, 2011; Elliot, 2011). Mas, também, é possível observar que tais dispositivos foram relacionados ao tema comércio bem antes do marco regulatório do Nafta na década de 1990. Como exemplo, tem-se a questão dos direitos trabalhistas já vinculados ao Sistema Geral de Preferências (SGP) em 1984 (Grandi, 2009, p. 7). A principal contribuição dessas referências regulatórias prévias dos Estados Unidos para seus APCs foi o avanço na determinação de regras mais precisas e detalhadas para os compromissos assumidos tanto na área de meio ambiente como de questões trabalhistas, o que favoreceu a definição dos modelos de capítulos nessas áreas para os acordos comerciais.

À parte as referências regulatórias em outros acordos e mecanismos internacionais, vale destacar o quão determinante para a regulação das áreas de meio ambiente e cláusula social são os movimentos sociais internos, a posição do Congresso dos Estados Unidos e a regulamentação doméstica dos Estados Unidos – em especial o Trade Promotion

Authority Act (TPA).<sup>47</sup> A importância desses elementos domésticos é traduzida na necessidade de os Estados Unidos incorporarem capítulos em meio ambiente e questões trabalhistas nos seus acordos (Anuradha, 2011, p. 408; Elliot, 2011, p. 430; Grandi, 2009, p. 7 *et seq.*) e, ainda, das diversas previsões nos capítulos dos APCs para criação e segurança de mecanismos de participação direta para organizações interessadas da sociedade civil, a possibilidade de acesso à justiça (sob o princípio de tratamento justo e equitativo em eventuais processos administrativos, judiciais e quase judiciais) e as regras sobre transparência e acesso à informação que contam dos acordos, com vistas a atender a demanda dos movimentos sociais.

Tendo em vista o histórico e o contexto em que as negociações se dão a partir dos Estados Unidos, o que se pode destacar é que certamente os temas de meio ambiente e questões trabalhistas incorporam qualquer negociação comercial conduzida pelos Estados Unidos<sup>48</sup> e, ainda, que as regras desses acordos certamente terão um caráter vinculante. Isso já aponta que mecanismos institucionais para supervisão e implementação dos compromissos em tais áreas temáticas tendem a ser estabelecidos nos acordos.

Outro traço comum aos capítulos de meio ambiente e questões trabalhistas nos APCs dos Estados Unidos é a incorporação de padrões estabelecidos em acordos multilaterais nas respectivas áreas.<sup>49</sup> Tal dispositivo está presente em todos os APCs analisados dos Estados Unidos, com exceção do capítulo na área de meio ambiente do acordo Estados Unidos-Cingapura, e gera algumas questões controversas na política externa estadunidense, entre elas o fato de que a própria nação americana não ratificou todas as convenções que invocam em seus APCs (Elliot, 2011, p. 439).

---

47. O TPA corresponde a uma autorização prévia pelo Congresso dos Estados Unidos para que o presidente possa negociar e assinar acordos de comércio internacional, a partir de determinadas condições preestabelecidas neste mesmo documento. Hornbeck e Cooper (2011) apresentam uma sintética mas completa análise histórica do TPA, com delineamentos sobre o impacto do vencimento do último TPA de 2002 em 2007 para as negociações internacionais em comércio pelos Estados Unidos em andamento.

48. Vale notar aqui que a negociação mais recente dos Estados Unidos, para o *Trans-Pacific Partnership*, lançada em novembro de 2011, ainda que fora do contexto do TPA – que não foi renovado – mas, da mesma forma, já indica que capítulos na área de meio ambiente e questões trabalhistas integrarão as negociações. A esse respeito, ver informações prestadas pelo *United States Trade Representative* (USTR) em: <<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>> . Acesso em: fev. 2012).

49. Alguns autores, como Elliot (2011, p. 431) chegam mesmo a identificar que a incorporação destes tratados e convenções, no caso para questões trabalhistas, é uma condição para que se assine um APC com os Estados Unidos.

Um contraponto à prevalência das cláusulas-modelo tendo os Estados Unidos como proponente, também chama a atenção a presença nos acordos com o Chile e o Peru do princípio de não aplicação extraterritorial de leis. Esse parece ser mais um dispositivo que vem proteger as contrapartes (Chile e Peru) de uma prática comum entre as autoridades estadunidenses, sobretudo nas áreas de meio ambiente e questões trabalhistas (Grandi, 2009).

Nos capítulos específicos sobre meio ambiente dos APCs dos Estados Unidos, outra tendência interessante é o dispositivo referente ao reconhecimento de padrões e regulamentações privadas relativas à proteção do meio ambiente, conferindo importância e legitimidade aos padrões voluntários. Isso pode ser também um tema sensível para países em desenvolvimento que não apenas apresentam mais resistências para reconhecer esse tipo de autorregulação, como também resistem à influência que tais padrões podem ter sobre a regulamentação do comércio internacional – o que é mais evidente no caso do sistema multilateral da OMC.

Por outro lado, a incorporação de demandas específicas pelas contrapartes também parece ser possível nos capítulos sobre meio ambiente, mas sujeita ao poder de barganha entre as partes. Exemplo disso é a referência específica no acordo Estados Unidos-Peru a questões sobre a proteção dos recursos de fauna e flora presentes nas florestas, incluindo a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Cites) – (anexo 18.3) e disposições Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), incluindo a proteção de conhecimentos tradicionais (Artigo 18.11). É válido, no entanto, observar que ambas as disposições são objeto de dispositivos não vinculantes. A relação de acordos multilaterais que as partes devem necessariamente observar e sobre os quais se comprometem com a implementação, nos termos do Artigo 18.2 do acordo, não inclui nem o CDB nem a Cites; e a redação do Artigo 18.11 tem um vocabulário mais voltado à cooperação entre as partes.

No que tange ao capítulo sobre questões trabalhistas, cabe destacar a enumeração de possíveis mecanismos de cooperação entre os Estados Unidos e suas contrapartes, que variam desde orientações gerais sobre cooperação até formas de assistência técnica e capacitação, com vistas a fortalecer as possibilidades de coordenação entre as partes nessa área. Tal grau de detalhamento é uma particularidade dos APCs dos Estados Unidos.

## Acordos UE

A UE figura dentre os principais proponentes para a regulação de temas ambientais e trabalhistas em APCs (Elliot, 2011, p. 427; Anuradha, 2011, p. 407), mas é verdade que seus acordos passaram por uma importante reformulação de modelo, a partir dos anos 2000, de forma que os compromissos na área de meio ambiente e questões trabalhistas foram assumindo cada vez mais especificidade e descolando de um conceito genérico de cooperação e desenvolvimento, social e sustentável. Nos acordos mais recentes (Chile e Coreia) o uso do vocabulário “desenvolvimento” ainda é presente, porém de forma mais retórica, em torno de dispositivos com características vinculantes e com obrigações individuais para as partes. E, dentre os acordos analisados, o acordo UE-Coreia é aquele que melhor define o novo padrão de regulamentação para as áreas de meio ambiente e questões trabalhistas da UE.

Tal mudança de estratégia implicou novas redações para as cláusulas nos APCs da UE, tanto na área de meio ambiente como questões trabalhistas, em especial quanto a: *i*) cláusulas de cooperação que deixaram de ser prioridade e passaram a ser menos específicas; *ii*) incorporação de cláusulas sobre o comprometimento das partes com a regulamentação nacional e mecanismos de transparência; *iii*) precisão dos princípios e acordos multilaterais incorporados nos referenciais regulatórios nas áreas de meio ambiente e questões trabalhistas; e *iv*) os dispositivos institucionais que passaram a ser específicos para os capítulos sobre esses temas. Ainda assim, remanescem dúvidas sobre qual tendência a UE seguirá em seus APCs. Elliot (2011, p. 435) destaca para os compromissos em questões trabalhistas que, mesmo que nítido o fato de a UE garantir um caráter mais vinculante aos seus dispositivos, não é claro o quanto o bloco passará a dar mais atenção aos direitos trabalhistas nos seus acordos e, ainda, o quanto estará disposto a implementar os novos compromissos previstos.

Nos dispositivos sobre meio ambiente, uma especificidade dos APCs da UE que pode até mesmo ser identificada como uma tendência em seus acordos é a incorporação de assuntos que integram a agenda regulatório da própria UE na sua política comercial. Exemplos disso são a indicação de medidas específicas sobre o uso da terra para fins agrícolas e planejamento urbano, gerenciamento do reservas florestais e controle da poluição da costa no acordo UE-África do Sul, assim como os artigos sobre melhores esforços para promoção de políticas incluindo rotulação (*labelling*) e o critério de embasamento em informações científicas para determinação de políticas ambientais que não assumam um caráter protecionista.

Em questões trabalhistas, tendo em vista o fato de os países-membros da UE terem assinado todas as convenções consideradas fundamentais da OIT, é corrente a inclusão ou ao menos referências dos direitos resguardados nessas convenções nos compromissos entre as partes. E um dos compromissos que difere daqueles indicados nos acordos dos Estados Unidos, por exemplo, é a proteção para a igualdade de gênero, com referência específica ao regulado pelas convenções da OIT sobre igualdade de remuneração de homens e mulheres por trabalho de igual valor (c100) e sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação (C111).

### Acordos China

A China é apontada como um dos países em desenvolvimento que tradicionalmente resistiram à incorporação dos temas meio ambiente e cláusula social em acordos de comércio, mas que hoje passa a, cada vez mais, incorporar dispositivos sobre esses assuntos em sua estratégia de celebração de APCs (Elliot, 2011, p. 433; Anuradha, 2011, p. 408). Dos cinco acordos analisados da China, três deles contêm tanto regras em meio ambiente como em questões trabalhistas. As suas contrapartes nesses acordos, com exceção do Peru, também são indicadas como adeptas da incorporação desses novos temas nos APCs: Chile e Nova Zelândia. Esse dado sugere que a inserção dos temas meio ambiente e questões trabalhistas nos APCs chineses também pode depender da sua contraparte. Um dado que reforça essa evidência é a carência de dispositivos nessas áreas no seu acordo de livre comércio mais recente, assinado com Costa Rica (2010).

Os dispositivos nos APCs celebrados pela China ainda são de proporções modestas em termos de impacto regulatório. Os temas meio ambiente e cláusula social estão, em geral, incorporados em capítulos mais genéricos sobre cooperação e constam de um único artigo que traz a previsão de cooperação a ser definida em um memorando separado, entre as partes. O que é notável em todos os acordos é a explícita exclusão desses temas dos mecanismos de solução de controvérsias e, para sua implementação, conta-se, no limite, com a supervisão pela comissão geral estabelecida para administrar o acordo.

Um ponto interessante a notar neste conjunto de APCs analisados da China é a previsão específica no acordo China-Peru sobre a cooperação na área de proteção de florestas e meio ambiente, que conta com um artigo separado e mais detalhado do que é a cooperação em meio ambiente prevista nos demais acordos. Nesse APC, os pontos em que as partes devem cooperar (por exemplo, desenvolvimento e troca de informações

sobre tecnologia agrícola) e como devem fazê-lo, incluindo a capacitação técnica, estão detalhados, ainda que devam ser regulamentados em acordo específico de cooperação.

Não foi possível verificar se os memorandos de entendimento para regular a cooperação prevista nestes APCs foram efetivamente assinados.<sup>50</sup> As principais bases de informações do governo chinês, bem como de suas contrapartes, não indicam a assinatura de documentos desse gênero, por ora.

Portanto, o que se pode concluir a respeito da inserção dos temas meio ambiente e questões trabalhistas nos APCs da China é que possuem um caráter eminentemente programático e, no limite, com a indicação das áreas específicas em que as partes pretendem cooperar. O passo além dos “melhores esforços” dependerá do formato que os acordos de cooperação assumirem.

#### Acordos Índia

A Índia está no grupo de países em desenvolvimento que resistem à regulação de temas como meio ambiente e cláusula social em acordos internacionais de comércio. Essa estratégia foi comprovada a partir da análise dos três APCs analisados neste estudo, nenhum deles contém qualquer artigo ou capítulo específico sobre o tema.

## **4 AVALIAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CONTRAPONTO DOS AVANÇOS NOS APCs ANALISADOS COM A AGENDA MULTILATERAL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

### **4.1 PONTOS PARA ANÁLISE**

Nestas considerações finais, serão encaminhadas algumas conclusões a partir das descrições e avaliações apresentadas anteriormente sobre o contraponto dos “novos temas” aqui analisados nas esferas multilateral e de acordos preferenciais de caráter bilateral, para a regulação do comércio internacional. O objetivo é, assim, encaminhar as perguntas que orientaram este estudo, especificamente: *i*) qual o padrão mínimo

---

50. A esse respeito, ver base de dados do Ministério de Comércio da China, China FTA Network, disponível em: <[http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta\\_qianshu.shtml](http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta_qianshu.shtml)>; e os *subsites* com as informações e documentos assinados com cada país, disponíveis em: <<http://english.mofcom.gov.cn/column/map2010.shtml>>. Acesso em: fev. 2012.

(*level playing field*) que os APCs pretendem estabelecer para as políticas regulatórias dos Estados; *ii*) qual o grau de compatibilidade dessas tendências regulatórias com o sistema multilateral de comércio (OMC); e *iii*) como tais padrões podem afetar a política exterior brasileira, na área do comércio internacional.

Como ficou claro ao longo deste estudo, os quatro campos temáticos analisados – compras governamentais, concorrência, meio ambiente e questões trabalhistas –, quando regulados em acordos internacionais de comércio, estabelecem compromissos entre as partes quanto aos padrões regulatórios domésticos e à atuação das autoridades governamentais internas. Os padrões estabelecidos nos acordos analisados foram detalhados na seção 3 e, a partir desta, propõe-se cruzar esses padrões e seus impactos para o sistema multilateral de comércio e a política externa brasileira.

No âmbito do sistema multilateral de comércio, gerenciado pela OMC, duas preocupações orientam as análises de resultados: *i*) em que medida a definição de padrões regulatórios está sendo estabelecida fora do sistema multilateral de negociações; e *ii*) qual a compatibilidade destes compromissos com os princípios, regras e mecanismos da OMC (o desafio do *spaguetti bowl* para o sistema multilateral de regras).

A respeito da política externa brasileira, tendo em vista a resistência do Brasil em tratar dos “novos temas” de uma forma geral nos acordos internacionais de comércio, é relevante analisar *i*) se os principais padrões regulatórios nos APCs para essas áreas destoam do marco regulatório doméstico, para compreender eventuais necessidades de se adequar a esses padrões, seja em virtude de negociações com integrantes dos centros regulatórios identificado seja em eventuais interferências desses padrões no sistema multilateral da OMC; e *ii*) qual o impacto para as alianças políticas de resistência aos novos temas das tendências de regulação nesses centros analisados neste estudo (sobretudo quanto a China e Índia).

## 4.2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

### 4.2.1 As tendências nos APCs e o contraponto com o sistema multilateral

A área de compras governamentais, por ser a única que já conta com uma regulação no âmbito da OMC – ainda que não multilateral –, permite um contraste mais evidente sobre o impacto das tendências regulatórias nos APCs em relação ao GPA. E o fato de

a revisão do GPA ter sido aprovada recentemente, em dezembro de 2011, permite uma análise ainda mais acurada dessa relação.

O que se pode observar, a partir dos acordos analisados, foi que os APCs são instrumentos importantes na regulação internacional do comércio para definir novos padrões regulatórios e incorporar novos parceiros comerciais no processo de concessões e regulação desse setor da economia. A incorporação de novos padrões se dá, sobretudo, nos acordos assinados com os parceiros comerciais que ainda não são parte do GPA (por exemplo, acordo UE-Chile, em que Chile é apenas um observador no GPA; acordos Estados Unidos-Peru, em que Peru não é parte nem observador do GPA). Os proponentes mais agressivos de novas regras sobre esse tema nos APCs têm sido os Estados Unidos e a UE; China e Índia, por sua vez, abrem a possibilidade de tratar do tema em acordos comerciais, mas ainda de forma restrita à cooperação.

Ao identificar essas estratégias e contrastá-las com os avanços do tema na OMC (GPA e orientações de negociação até 2004 na Rodada Doha), pode-se observar que há uma tendência de os APCs mais elaborados e com regras mais precisas terem uma influência maior no sistema da OMC. Os Estados Unidos, por exemplo, estabeleceram um padrão de acordo, aplicado a quaisquer parceiros comerciais, que claramente influenciou a nova estrutura do GPA de 2011: o GPA assumiu praticamente a mesma estrutura de tópicos e organização dos compromissos entre as partes dos APCs dos Estados Unidos, que é diferente daquela presente na versão anterior do GPA. A UE, ainda que indique compras governamentais como um tema prioritário de sua agenda comercial, não parece ter ainda uma estratégia única para seus APCs, o que limita a análise de sua influência na definição das regras no âmbito da OMC. Pode-se especular se o acordo UE-Chile pode ser um exemplo, que inclusive se aproxima do modelo de acordo dos Estados Unidos. Os APCs assinados por China e Índia, no entanto, são pouco propositivos nessa área e parecem apenas antecipar as suas possibilidades de acesso ao GPA.

Especificamente, quanto aos possíveis conflitos dos APCs no GPA e eventuais influências dos APCs em futura revisão do GPA, destacam-se aqui: *i*) a abertura para a negociação das concessões em formato de listas negativas, com um caráter mais liberalizante; *ii*) a expansão dos setores compreendidos pelos acordos, desde tipos de bens e serviços a serem adquiridos até os níveis das autoridades compreendidas nas



regras gerais internacionais de licitação, a partir dos APCs; *iii*) a forma de definição de flexibilidades às regras gerais e as situações excluídas por cada parte no acordo, a partir de seus interesses nacionais, que são bem precisas e passam a substituir as regras gerais de regras de tratamento especial e diferenciado, baseadas no grau de desenvolvimento dos Estados; e *iv*) a estrutura dos capítulos e a redação dos compromissos, que constam tanto da parte principal como de seus anexos e apêndices.<sup>51</sup> No entanto, o que o histórico do GPA tem demonstrado é uma capacidade de constante atualização e coordenação com os movimentos nos APCs. No caso, com uma influência quase que determinante dos padrões estabelecidos pelos Estados Unidos nos seus APCs. Os acordos de comércio que estão sendo assinados por observadores no GPA também sempre contam com cláusulas de renegociação do APC caso uma das partes ou ambas venham a alterar seus compromissos no nível multilateral.

Portanto, o que se pode concluir a partir das evidências apresentadas neste estudo é que regras se não incompatíveis ao menos distintas daquelas do GPA/OMC estão sendo criadas no âmbito dos APCs na área de compras governamentais e que a decisão de exclusão das negociações sobre transparência, em julho de 2004, do multilateral só tende a prejudicar ainda mais essa relação. Isso porque os APCs continuam sendo celebrados e seu potencial de determinar o futuro da regulação multilateral parece ser crescente. O que se constata é que os APCs compõem instrumentos poderosos para refletir e estruturar o sistema multilateral, sobretudo a partir dos centros regulatórios mais consistentes.<sup>52</sup>

---

51. Essas conclusões divergem da conclusão apresentada por Davies (2009, p. 303) de que poucas seriam as regras presentes nos APCs que não seriam consistentes com o GPA: *“There are very few examples of rules contained in PTAs which do not feature in the GPA”*.

52. Essa análise complementa aquela apresentada em Davies (2009, p. 276) de que o GPA determina o conteúdo das regras em compras governamentais nos APCs: *“It is clear that the GPA has had, and will very probably continue to have, a dominant influence on the development of procurement disciplines in PTAs. The GPA’s influence on the development of procurement disciplines at the bilateral and regional levels is well deserved by reason of the richness and duration of its negotiating history”* (nota omitida). O que se pode observar é um movimento mais rico ainda, em que há um processo mais intenso de alimentação e retroalimentação de padrões regulatórios entre os APCs e o GPA. A nova versão do GPA, aprovada em dezembro de 2011, evidencia como também o próprio GPA está suscetível à incorporação de outros padrões que foram definidos em negociações de APCs.

#### 4.2.2 A política externa brasileira em face das tendências em compras governamentais

O Brasil não é membro nem observador do GPA, seus únicos compromissos internacionais nessa área são com países do Mercosul,<sup>53</sup> em acordos ainda pendentes de ratificação. Considerando a relevância econômica e a política crescente do Brasil no cenário internacional, como parte do G5 – grupo de cinco países que lideram as negociações na Rodada Doha – e do grupo de economias emergentes, a pressão para que o Brasil integre o grupo de membros do GPA tem sido grande.<sup>54</sup> Estima-se que exista um mercado de aproximadamente US\$ 250-US\$ 300 bilhões em compras governamentais no Brasil e que, caso o país se vincule aos compromissos do GPA, cerca de um terço desse mercado possa ser aberto às demais partes do acordo (Anderson *et al.*, 2011b, p. 15).

Uma análise da legislação brasileira – eminentemente Lei nº 8666/1993 – em contraponto com os compromissos internacionais em compras governamentais é apresentada em estudo anterior do Ipea (Moreira e Morais, 2002). A partir desse contraste, é possível observar que, caso o Brasil tenha interesse em se vincular a compromissos tipicamente previstos nos acordos internacionais de comércio, sua legislação em muito se aproxima dos compromissos mínimos – sobretudo quanto a transparência e procedimentos. Há, entretanto, justificativas para a resistência do Brasil em avançar nas concessões em compras governamentais, que vão desde a percepção de que a efetiva entrada brasileira no mercado de compras governamentais dos países desenvolvidos será difícil a necessidades de modificação na lei de licitações (Celli *et al.*, 2005, p. 299 e segs.; Moreira e Morais, 2002 p. 107 e segs.).

Os pontos mais sensíveis para alteração da legislação nacional são: a possibilidade de exigir condicionalidades nos processos de licitação (por exemplo, relacionadas a políticas de redistribuição, desenvolvimento regional ou industrial) e as preferências que

---

53. No âmbito do Mercosul, as primeiras tratativas sobre compras governamentais foram negociadas em 2003, com o Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur, assinado em Montevideo (Acordo 69, Decisão nº 40/2003), o qual foi derogado pela Decisão CMC nº 27/2004. Em 2004, os Estados partes assinaram um novo Protocolo (Acordo nº 76, Decisão nº 27/2004), que também foi derogado posteriormente, com a Decisão CMC nº 23/2006. Aguarda atualmente a ratificação por Brasil, Paraguai e Uruguai, o novo Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur, assinado em Córdoba, em 27 de julho 2006 (Decisão nº 23/2006). Informações adicionais sobre o conteúdo das tratativas e seu *status* podem ser obtidas em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados\\_protocolos\\_y\\_acuerdos\\_depositados\\_en\\_paraguay](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay)>. Acesso em: fev. 2012.

54. Ver informações apresentadas por Assis Moreira no jornal *Valor Econômico*, logo na sequência da aprovação da nova versão do GPA/OMC pelos seus membros, em dezembro de 2011, em Moreira (2011).

podem ser garantidas a produtos e serviços nacionais, em detrimento de competidores estrangeiros. Esse último ponto é até mesmo objeto de disposição no Protocolo sobre Contratação Pública do Mercosul de 2006 e na única proposta pública apresentada pelo Brasil para as negociações com a UE, em 2004.<sup>55</sup> A partir dessa preocupação, inclusive, a proposta com a UE é de criar uma ordem de preferência dos produtos e serviços nacionais, aos do Mercosul e então aqueles provenientes da UE, e que isso possa ser assegurado com base em regras de origem claramente definidas entre as partes do acordo.

No âmbito da OMC, o Brasil tem reforçado três pontos importantes de sua estratégia na área de compras governamentais: *i*) o entendimento de que a agenda da OMC já é demasiadamente extensa para incorporar novos temas, o que o inibiria de assumir novos compromissos com a organização; sendo assim, *ii*) a de que o Brasil aceita discutir apenas princípios de transparência nas suas licitações, respeitando-se a circunscrição apenas às atividades do governo central;<sup>56</sup> e *iii*) a de que pretende manter o seu espaço para o desenvolvimento de políticas públicas, garantindo o tratamento discriminatório a empresas e prestadores de serviços brasileiros e, eventualmente, do Mercosul (Moreira, 2011).<sup>57</sup>

As orientações da política brasileira estão sendo colocadas em xeque, a partir da crescente adesão de outros parceiros comerciais às regras em compras governamentais (por exemplo, Argentina e Chile que estão como observadores no GPA/OMC) e, também, de sua participação em processos de negociação mais complexos (como a retomada das negociações para um acordo birregional entre UE e Mercosul).

---

55. Ver *Government Procurement – Brazilian offer*, de 24 de setembro de 2004. Para acesso a esse documento, bem como ao *status* das negociações UE-Mercosul e a demais documentos e ofertas pelas partes envolvidas, ver: <[http://sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_e.asp](http://sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp)> e <[http://sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/MER\\_EU\\_e.asp](http://sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp)>. Acesso em: fev. 2012.

56. A respeito destes dois pontos, ver a intervenção do embaixador Luiz Felipe Lampreia à época da abertura da Conferência Ministerial de Cingapura (WTO, 1996): “(...) *The proposed inclusion of some new issues in the already loaded agenda of the World Trade Organization deserves some further consideration. (...) As for government procurement, we could join the proposal to create a working group to discuss and negotiate a set of procedures and principles related to transparency of government procurement practices on bidding and notification of procurement opportunities by federal (or central) governments. The working group should report its conclusions to the second WTO Ministerial Conference in 1998 (...)*”.

57. Essa percepção brasileira é reforçada em Davies (2009, p. 307) quando o autor admite os desafios para conciliar os países com diferentes graus de desenvolvimento, considerando sobretudo as prioridades públicas nem sempre tão claras e programadas em um país em desenvolvimento e, ainda, o papel que o Estado possa ocupar na economia como agente econômico e promotor de políticas específicas de desenvolvimento.

Considerando-se que a negociação em andamento entre UE e Mercosul aponta para o fato de que o tema será uma das condições de acordo pela UE, é legítima a expectativa de que as propostas da UE aproximem-se do seu formato de acordo com o Chile – o qual tem uma regulamentação bastante extensa.<sup>58</sup> Se essa expectativa se confirmar, isso poderá gerar mudanças importantes na política externa brasileira para um futuro próximo. A própria retomada da negociação com a UE, a partir de 2010, provocou a aceleração do processo de coordenação e internalização das tratativas regionais assumidas no âmbito do Mercosul. Caso as negociações com a UE concretizem compromissos para o Brasil e demais membros do Mercosul em compras governamentais, a próxima pergunta a ser respondida na política externa brasileira será sobre a sua posição junto à OMC.

Assim sendo, além das lições básicas para a celebração de um APC (Celli *et al.*, 2005, p. 320), será importante já nesta negociação em andamento com a UE avaliar quais são as suas potenciais externalidades. A partir das evidências identificadas neste estudo, pode-se afirmar que tal avaliação inclui o cálculo sobre a dinâmica de efeitos dos compromissos assumidos nos APCs para o GPA/OMC. Apenas assim poderá ser possível pensar em uma agenda mais propositiva para o Brasil na área de compras governamentais do que aquela que está sendo apresentada por China e Índia, como outros centros regulatórios em APCs.

## 4.3 CONCORRÊNCIA

### 4.3.1 As tendências nos APCs e o contraponto com o sistema multilateral

O tema concorrência foi introduzido na agenda específica da OMC em 1996, a partir de uma demanda da UE (Silva *et al.*, 2005, p. 355), e, desde então, foi tratado em um grupo de trabalho com a Conferência Ministerial de Cingapura. Portanto, não possui ainda uma agenda concreta de compromissos entre os membros da OMC, mas apenas de tópicos enunciados que seriam discutidos entre os membros. A partir da Decisão de julho de 2004 ficou estabelecido que nenhuma negociação seria levada a cabo nesta área entre os membros, no âmbito da Rodada Doha.

---

58. Ver estrutura retratada no quadro 4.

Assim sendo, o que vale identificar aqui é o quanto os tópicos que foram eleitos para discussão entre as partes avançaram na regulamentação pelos APCs, quais sejam: *i*) princípios gerais; *ii*) regulação sobre cartéis *hardcore*; *iii*) formas de cooperação voluntária; e *iv*) capacitação técnica.<sup>59</sup> Com base box 8, pode-se identificar que os APCs analisados cobrem esses eixos temáticos, mas adicionalmente definem o compromisso entre as partes para *i*) definição de legislação doméstica e autoridades nacionais responsáveis pela coordenação e implementação da política em concorrência; *ii*) critérios a serem aplicados aos casos específicos de empresas estatais e monopólio estatal; e *iii*) compromissos com formas de cooperação específicas, inclusive com a possibilidade de reconhecimento dos interesses e decisões da outra parte em seu território (os casos de deferência ou *comity*). Nota-se, portanto, que houve uma sofisticação importante dos compromissos que podem ser estabelecidos entre partes em um acordo de comércio internacional para a política de concorrência, para além daquela agenda preliminar acordada entre os membros da OMC. Infere-se, assim, que o espaço de definição dos padrões regulatórios para a área de concorrência está fora do sistema multilateral de negociações.

As consequências que tal migração de fórum de negociação e definição de compromissos pode trazer para o sistema multilateral estão em dois níveis: primeiro, o grau de discriminação que estes APCs podem gerar a partir de regras preferenciais; segundo, possível impacto futuro destes padrões disseminados em APCs no sistema multilateral, caso negociações venham a ser retomadas na OMC nesta área.

Baldwin, Evenett e Low (2009, p. 104), a partir de um estudo empírico, afirmam que as regras nos APCs sobre concorrência em geral focam nos princípios gerais e no compromisso das partes para o estabelecimento de sistemas nacionais para a defesa da concorrência, de forma que não estão baseados em regras discriminatórias. De acordo com os autores, os efeitos das regras estabelecidas nesses APCs são, portanto, multilaterais e podem beneficiar todos os países e não apenas os signatários dos acordos. O que se distancia desta conclusão são os compromissos de cooperação e possibilidade de recurso aos dispositivos institucionais dos APCs para implementação dos compromissos então previstos nos acordos.

---

59. Ver a respeito Declaração Ministerial de Doha, parágrafos 23-25. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm#interaction](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#interaction)>. Acesso em: fev. 2012.

Aponta-se que a UE sempre foi o principal proponente para negociações no âmbito da OMC (Lima *et al.*, 2005, p. 361), no entanto, o mapeamento dos acordos neste estudo evidenciam que o tema foi incorporado à agenda de negociação de outros Estados. A definição de um modelo sofisticado de compromissos pelos Estados Unidos e a nova tendência de China e Índia em assumirem compromissos na área evidenciam que a geometria de interesses pode ter se alterado nos últimos anos – o que certamente pode trazer impactos importantes em caso de eventual retomada do tema no tabuleiro multilateral.

#### 4.3.2 A política externa brasileira em face das tendências em concorrência

Já no primeiro lançamento do tema para a agenda multilateral, o Brasil apoiou a iniciativa para um grupo de trabalho com o objetivo de estudar políticas de concorrência relacionadas ao comércio (WTO, 1996), mas sempre de forma tímida. De acordo com Lima *et al.* (2005, p. 361), apesar de o avanço de negociações sobre concorrência não ser um problema em si para o Brasil – que já tem um sistema de defesa da concorrência estabelecido e em consonância com os padrões estabelecidos nas economias mais desenvolvidas –, a diplomacia brasileira resguardou-se na estratégia de não demonstrar muito interesse nessa agenda a fim de garanti-la como moeda de troca nas negociações mais amplas no âmbito da OMC, com o foco em temas mais prioritários para o país, como o é a agricultura.

Com efeito, as manifestações do Brasil em algumas reuniões do GT pautaram-se em indicar também o papel da política de concorrência na promoção de determinadas políticas desenvolvimento.<sup>60</sup> Posição essa fortemente assumida pela Índia, nos trabalhos ao longo da Rodada Doha,<sup>61</sup> mas que já não aparece em seu APC assinado com a Coreia (nem em formato de princípios de tratamento especial e diferenciado, nem de capacitação técnica, por exemplo).

---

60. Ver WT/WGTCP/M/4 (1998, par. 69). No mesmo sentido, a Índia se manifestou à época (par. 77), em defesa das especificidades de países em desenvolvimento.

61. WT/WGTCP/M/21 (2003, par. 33), conforme apontado por Cuba a relevância de propostas para mecanismos de tratamento especial e diferenciado na área de concorrência para países em desenvolvimento, WT/WGTCP/M/22 (2003, par. 29-30), sobre a inadequação do princípio de tratamento nacional, tendo em vista as necessidades de desenvolvimento de cada país.

O ponto mais sensível nos compromissos nessas áreas está nas exceções e flexibilidades possíveis na aplicação da política de concorrência. Nesse sentido, destacam-se as políticas específicas para empresas públicas, monopólios estatais e eventualmente para pequenas e médias empresas. Esses temas são hoje regulados nos modelos de acordo dos Estados Unidos e da UE, mas não naqueles celebrados pela China e pela Índia. Isso denota que, em eventuais negociações com Estados Unidos e UE, o Brasil possa vir a se confrontar com esses temas (por exemplo, negociação UE-Mercosul), mas também que os demais emergentes resguardam a preocupação e as posições políticas em não avançarem com regulamentações nesses tópicos.

Conclui-se, por fim, que as tendências nos APCs de regulação na área de concorrência ainda não apresentam um grande risco para o Brasil. Em primeiro lugar, porque o Brasil conta com um sistema doméstico suficientemente desenvolvido e operacional, o que não traria dificuldades para acompanhar as exigências de estrutura doméstica e o cumprimento de eventuais compromissos de cooperação. Em segundo lugar porque, com exceção dos acordos dos Estados Unidos, os demais APCs não apresentam mecanismos de implementação suficientemente sofisticados (excluem sempre a temática do sistema de solução de controvérsias).

## 4.4 MEIO AMBIENTE

### 4.4.1 As tendências nos APCs e o contraponto com o sistema multilateral

Dentre os “novos temas” objeto deste estudo, meio ambiente é o único que permanece na agenda de negociações multilaterais da Rodada Doha.<sup>62</sup> O que se observa, a partir do contraponto da tendência nos APCs em regulamentar compromissos entre as partes na área de meio ambiente e a agenda delineada na OMC, é que a agenda multilateral é bem mais ampla do que aquela que se define nas relações bilaterais. O ponto mais relevante da agenda multilateral que está completamente ausente dos APCs é a questão de acesso a mercado e tratamento especial a bens e serviços qualificados como ambientalmente favoráveis. A partir dos APCs analisados, pode-se constatar que esses acordos estão

---

62. De acordo com o parágrafo 31 da Declaração de Doha, as partes devem negociar sobre: *i*) a relação entre as regras da OMC e aquelas definidas em MEAs; *ii*) procedimentos para a troca de informações entre os secretariados desses acordos e o da OMC; e *iii*) a redução de medidas tarifárias e não tarifárias para bens e serviços ambientais. Adicionalmente, a agenda também definiu que atenção especial deveria ser dada ao longo das negociações à questão de acesso a mercados, sobretudo para países em desenvolvimento, questões relacionadas à propriedade intelectual e critérios para rotulagem de produtos ambientais.

mais centrados em processos de cooperação entre as partes e no estabelecimento de alguns padrões comuns de proteção ao meio ambiente que possa evitar o conhecido *dumping* ambiental. Por isso, o ponto que mais se cruza com a agenda da OMC é o do reconhecimento dos compromissos nos MEAs; alguns poucos acordos da UE chegam a mencionar a questão da rotulagem (*labelling*), mas sem qualquer dispositivo que o precise e estabeleça compromissos claros entre as partes.

Um importante foco de preocupação na relação entre comércio e meio ambiente, para os países em desenvolvimento, é o recurso a medidas não legítimas que restrinjam o comércio sob o argumento de proteção ambiental. Esse é um tópico levantado de forma recorrente pelos membros em desenvolvimento no âmbito da OMC, mas que nos APCs se restringe a uma previsão genérica de que as políticas ambientais serão implementadas considerando seus possíveis impactos para os fluxos de comércio e investimento entre as partes. Se essa previsão genérica se tornar um padrão nos APCs e que eventualmente no futuro seja considerado para alguma forma de regulamentação na área de comércio e meio ambiente na OMC, isso certamente será um prejuízo para a estratégia dos países em desenvolvimento.

Assim sendo, o que se pode considerar é que o potencial para definição de padrões regulatórios na área de meio ambiente ainda é muito restrito. Pode-se apenas considerar que alguns referenciais comuns e o reconhecimento de determinados MEAs serão mais facilmente aceitos na coordenação entre as áreas de comércio e meio ambiente, para futuras negociações. Contudo, um impacto mais significativo pode ser esperado no âmbito do sistema de solução de controvérsias. Por hipóteses, pode-se imaginar situações em que se possa invocar a exceção do Artigo XX do GATT com fundamento em dispositivos de um MEA e, se as partes tiverem reconhecido essa regra a partir de um APC, isso possa ser tomado como padrão regulatório para ambas.

#### 4.4.2 A política externa brasileira em face das tendências em meio ambiente

A posição do Brasil tem sido sempre de resistência a uma regulamentação positiva na área de comércio e meio ambiente na OMC, e foi desde o lançamento dessa agenda identificado como um líder no grupo de países em desenvolvimento resistentes a tal agenda (Kanas, Nasser e Lima, 2005, p. 299). O principal argumento é que a área



de meio ambiente já conta com fóruns especializados e é nesses fóruns que os temas ambientais devem ser analisados.<sup>63</sup>

Para o Brasil, as principais preocupações que podem emergir a partir das tendências identificadas nos APCs analisados são da seguinte ordem: *i*) o reconhecimento da relação “comércio e meio ambiente” em instrumentos regulatórios internacionais (alguns até mesmo com mecanismos efetivos para implementação dos compromissos) (ver box 8); *ii*) a associação de “obrigações específicas de comércio” identificadas nos MEAs aos compromissos de comércio dos APCs; *iii*) o recorte sobre quais MEAs serão considerados como compreendidos pela relação com o comércio;<sup>64</sup> e *iv*) o caráter marginal que a preocupação sobre o uso protecionista de medidas de proteção ambiental assumiu nesses acordos.

As negociações em curso entre Mercosul e UE podem trazer essas preocupações para um campo mais próximo da política externa brasileira, num curto prazo de tempo. A UE é tradicionalmente uma das principais demandantes em meio ambiente na OMC. A retomada das tratativas faz referência a negociações em desenvolvimento sustentável,<sup>65</sup> que é a linguagem usada no APC UE-Coreia. Esse acordo tem previsões bastante detalhadas sobre a regulação de comércio e meio ambiente, contando até mesmo com mecanismos institucionais específicos para implementação dos compromissos. As tendências nos APCs da UE sugerem que algo neste formato pode ser levado à mesa de negociações com o Mercosul.

---

63. Conforme discurso do embaixador Luiz Felipe Lampraia, na abertura da Conferência Ministerial em Seattle, em 1999: *“Environment and labour standards – which the international community has created specific rules for, and entrusted specialized agencies with – are two of such new issues being brought to the trade agenda in a way that leaves much room for suspicion. We are not convinced of the need to make changes in the WTO Agreements to that effect”* (WTO, 1999).

64. De acordo com a base de dados da Ecolex ([www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)), resultado de um consórcio entre *United Nations Environment Programme* (UNEP), *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) e *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), existem hoje 672 acordos de caráter multilateral na área ambiental (último acesso em: 20 fev. 2012). Deste total, uma estimativa apresentada pela OMC e UNCTAD é de que entre 10% e 13% desses acordos contêm medidas relativas ao comércio, ver Kanas, Nasser e Lima (2005, p. 238).

65. Ver *Statement of the EU and Mercosur after the 8th round of negotiations on the future association agreement between both regions*, 16 Mar. 2012. Disponível em: <[http://sice.oas.org/TPD/MER\\_EU/negotiations/XXIV\\_BCN\\_s.pdf](http://sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/XXIV_BCN_s.pdf)>. Acesso em: fev. 2012.

## 4.5 CLÁUSULA SOCIAL

### 4.5.1 As tendências nos APCs e o contraponto com o sistema multilateral

Em temas trabalhistas, pode-se afirmar que os APCs se tornaram o seu espaço de desenvolvimento. Como o tema nunca entrou formalmente na agenda de negociações da OMC e a organização promoveu apenas o compromisso não vinculante entre os membros da OMC de respeito aos direitos laborais fundamentais (predefinidos pela OIT), não há desenvolvimento deste assunto no âmbito da OMC.

A partir da análise dos APCs objeto deste estudo, o que se observa é que os APCs mais sofisticados – como é o caso dos APCs dos Estados Unidos e os últimos promovidos pela UE – já vinculam as partes dos acordos ao reconhecimento dos direitos laborais fundamentais e, em quase sua totalidade, estes acordos contam com os mecanismos institucionais específicos para a implementação desses compromissos.

Mas, assim como na área ambiental, é possível observar que a principal preocupação destes APCs está em definir compromissos que reduzam a possibilidade de *dumping social*, ou melhor, o ganho de competitividade por certos produtores e prestadores de serviços pelo não respeito aos direitos trabalhistas. Com efeito, as disposições sobre cooperação e assistência técnica acabam estando mais presentes nestes acordos.

Tendo em vista este cenário, não há como avaliar qual o impacto que tais definições de compromissos na área trabalhista nos APCs podem acarretar para o sistema da OMC, para além de serem indicados, no momento, como o fórum eleito para este tipo de tratativa.

### 4.5.2 A política externa brasileira em face das tendências em cláusula social

No mesmo sentido dos temas ambientais e sua tendência de relacioná-los ao comércio, o Brasil sempre foi resistente à associação entre as agendas e regulamentações de comércio e questões trabalhistas. O fundamento também é o da especialidade de cada fórum internacional para lidar com seus temas.

A regulamentação doméstica brasileira é bastante protetiva aos direitos trabalhistas e, se considerados os direitos laborais fundamentais, o Brasil ratificou seis

dessas sete convenções fundamentais (a única exceção é a Convenção sobre Liberdade de Associação e Proteção do Direito de Organização – C87).<sup>66</sup> O ponto mais sensível para o Brasil na incorporação desses direitos em APCs é a possibilidade de ser alvo de questionamentos sobre a efetiva implementação dos direitos, com possibilidade de sanções comerciais.

Em seu processo de integração regional no âmbito do Mercosul, o Brasil e os demais Estados partes assinaram a Declaração Sociolaboral em 1998, que traz a declaração dos direitos laborais fundamentais, mas não está vinculada aos demais acordos e mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul. Assim sendo, se as negociações Mercosul-UE avançarem e chegarem a incorporar temas sociais – como foi o que ocorreu no capítulo intitulado *Comércio e desenvolvimento sustentável* do acordo UE-Coreia, o Brasil, assim como as demais partes do bloco, terão que se preparar para uma negociação que possa envolver compromissos específicos e mecanismos institucionais para sua devida implementação.

#### 4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou, por meio da análise de alguns acordos preferenciais de comércio selecionados de atores-chave no cenário internacional, identificar o perfil de regras estabelecidas pelas partes nestes acordos para aqueles que são conhecidos como “novos temas” do comércio internacional, especificamente compras governamentais, concorrência, meio ambiente e questões trabalhistas. Esses sempre foram temas considerados sensíveis no campo da política externa brasileira na área comercial. Após um período devotado a priorizar e quase que focar de forma exclusiva nas negociações multilaterais, declarações recentes do ministro de Estado em Relações Exteriores do Brasil parecem apontar para uma flexibilização nesta posição – que talvez esteja ocorrendo desde 2010 com a retomada da negociação de grande vulto UE-Mercosul para um acordo birregional.

A prioridade atribuída à vizinhança não se dará em detrimento de relações estreitas com outros quadrantes do Sul ou do mundo desenvolvido. *Interessa-nos intensificar relações com uma pluralidade de parceiros nas esferas do comércio, dos investimentos, do diálogo político, entre muitas outras. Em um mundo no qual não se dissiparam ainda totalmente as dicotomias Norte-Sul,*

---

66. Ver base de dados da OIT, disponível em: <<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/>>. Acesso em: fev. 2012.

a ação diplomática do Brasil pode contribuir para a promoção de relações mais equilibradas em torno a interesses compartilhados. Nossos próprios imperativos de desenvolvimento econômico, social e tecnológico orientarão a busca de parcerias em uma variedade de temas, que incluirão a educação, a inovação, a energia, a agricultura, a produtividade industrial, a defesa; sem descuidarmos do meio ambiente, da promoção dos direitos humanos, da cultura, das questões migratórias (*Discurso do ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 2 de janeiro de 2011, grifos da autora*).

Caso o Brasil se abra para uma nova fase de negociações e ampliação de acordos nas esferas pluri e bilateral, alguns novos desafios se colocam não apenas para a política externa mas também para a política interna. Os avanços verificados na regulamentação do comércio internacional na área de “novos temas” é um indicador relevante para tanto.

Observaram-se na análise dos APCs selecionados algumas evoluções ainda não tão conhecidas na literatura especializada. Confirmou-se que, ainda que em menores proporções do que em outros temas,<sup>67</sup> China e Índia também passaram a integrar algumas tendências nos seus APCs, assim como Estados Unidos e UE. Esse é um ponto relevante se considerarmos a situação econômico-política de hoje desses agentes no cenário internacional, ao lado do Brasil, como países emergentes e integrantes de fóruns de formulação de políticas e posições comuns – Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), G-20 financeiro, G-20 comercial, G-5 –, mas também se considerarmos o histórico da posição desses países na OMC como países em desenvolvimento de grande porte que se alinham em algumas negociações comerciais relevantes.

São de três ordens as conclusões que esta pesquisa permitiu: *i*) uma primeira, relativa ao perfil regulatório presente nos APCs dos atores selecionados; *ii*) uma segunda, sobre as tendências de regras a serem negociadas em cada área temática (compras governamentais, concorrência, meio ambiente e cláusula social), em contraposição com o sistema multilateral; *iii*) uma terceira, sobre possíveis impactos desses “modelos” de acordos e das tendências para a política externa brasileira. A seguir estão expostas, de forma sintética, essas conclusões obtidas ao longo do texto.

---

67. Como se observa em Carvalho (2012) e Roriz (2012).

### Nível 1: perfil regulatório nos APCs de atores selecionados

- 1) Os Estados Unidos reforçam a tendência de um modelo-padrão para os APCs assinados e têm esses acordos com a perspectiva de assumir compromissos e obrigações vinculantes para as partes em todos os temas considerados “novos”, inclusive com a previsão de mecanismos de supervisão e implementação, incluindo procedimentos para solução de controvérsias.
- 2) A UE, como bloco negociador, procura sempre inserir os “novos temas” nos APCs celebrados, mas as obrigações estabelecidas variam entre vinculantes e não vinculantes. Nos acordos selecionados, observa-se que nas áreas de compras governamentais e concorrência, especificamente, há uma opção para a definição de obrigações com caráter vinculante.
- 3) A China incorpora a negociação dos “novos temas” em todos os APCs analisados, com maior enfoque nos temas de meio ambiente e cláusula social, ainda que opte pela determinação de obrigações de caráter não vinculante.
- 4) A Índia se mostra como o ator mais reticente em incorporar os “novos” temas em seus APCs, de forma geral; apenas no seu último acordo com a Coreia do Sul apresentou-se a perspectiva de inserção dos temas compras governamentais e concorrência.

### Nível 2: tendências de regras a serem negociadas em cada área temática

- 1) Em todas as áreas, há uma tendência de adensamento jurídico – compreendido como a evolução de dispositivos restritos à cooperação entre as partes e suas autoridades para dispositivos mais compreensivos, com obrigações claras e detalhadas e, até mesmo, mecanismos institucionais específicos.
- 2) A área de compras governamentais compreende acesso a mercado e estrutura regulatória doméstica e assume o perfil, comparativamente com os demais temas, de área mais regulada. Com isso, parte significativa dos dispositivos a ela relacionados se destina a definir os limites ou referências para a regulação por cada Estado. Dado que é um tema também regulado, ainda que de forma

plurilateral, na OMC, o que se observa é uma relação circular de influência recíproca das regras multilaterais naquelas estabelecidas nos APCs e vice-versa. Isso ocorre com mais notoriedade na relação com aqueles APCs celebrados por protagonistas do comércio e da regulação do comércio internacional (como é o caso dos Estados Unidos).

- 3) Nos capítulos e artigos sobre políticas de concorrência, as regras assumem um caráter menos discriminatório e buscam assegurar um padrão regulatório mínimo no nível doméstico, a fim de assegurar que as regras de livre mercado prevaleçam nas relações de comércio e investimento entre as partes. Tendo em vista o tímido avanço desta área no sistema multilateral da OMC, o que se observa é que as regras definidas nos APCs podem futuramente pautar as negociações multilaterais.
- 4) Em meio ambiente, os avanços ocorrem predominantemente nos APCs de países desenvolvidos. Daí a sua ênfase em corrigir a assimetria regulatória que eventualmente possa estar presente na comparação entre as regulamentações domésticas das partes – como uma forma de evitar o que se denomina pelo jargão do comércio internacional *dumping ambiental*. O seu principal avanço em relação ao sistema da OMC está no reconhecimento das regras relativas a comércio presentes em certos MEAs, sob a possibilidade até mesmo de se valerem de mecanismos institucionalizados nos acordos para sua efetiva implementação. Essa situação permite a hipótese de irritação do sistema multilateral, se porventura um caso seja levado ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC considerando o conflito da regulamentação positiva, em meio ambiente, em um APC com a regulamentação pela exceção no sistema multilateral (Artigo XX do GATT). Os APCs analisados deixaram em posição marginal a preocupação com o recurso a medidas alegadamente em prol da proteção ambiental que visem limitar o fluxo de comércio e investimento entre os membros – um tema de interesse significativo dos países em desenvolvimento.
- 5) A regulamentação sobre questões trabalhistas é aquela que encontra seu espaço nos APCs, dada a carência de mandato na área no âmbito da OMC. Ainda que assumam um perfil regulatório modesto, se comparado com o grau de detalhismo dos capítulos e artigos em compras governamentais, muitos dos APCs que definem obrigações na área tornam vinculante o reconhecimento

dos direitos laborais fundamentais, submetendo-os até mesmo a mecanismos de solução de controvérsias específicos, previstos nos acordos. Como característica predominante, tal qual em meio ambiente, identificou-se que o perfil da regulamentação está mais voltado para corrigir o déficit de proteção laboral que se possa encontrar em determinadas jurisdições, de forma a evitar o que se denomina *dumping social* nas relações comerciais entre as partes.

Nível 3: possíveis impactos para a política externa brasileira

- 1) O incremento do número de APCs assinados nos últimos anos e a parcela desses que regulamentam novas obrigações e novas áreas para além daquelas assumidas no âmbito multilateral compõem dados que desafiam a política externa brasileira na área de comércio nos últimos anos.
- 2) O Brasil sempre se apresentou como líder em posições defensivas de países em desenvolvimento em face das pressões para a ampliação da agenda de negociações do comércio internacional e desempenhou esta liderança nos conselhos e comitês da OMC, mas as tendências indicadas acima apontam para uma relativa limitação dessa estratégia. Isso porque a agenda que se bloqueia está sendo negociada em outros fóruns e isso tem surtido impactos na própria regulamentação da OMC.
- 3) As tendências nos APCs têm se dado praticamente no sentido oposto àquele defendido pelo Brasil, sobretudo quando as obrigações são estabelecidas de forma vinculante e com mecanismos institucionais para supervisão e implementação.
- 4) Um outro impacto importante é que outras economias médias, aliadas de referência do Brasil na política internacional contemporânea, como são China e Índia, também aderiram à estratégia de expansão de APCs e inclusão de novos temas em seus acordos. Isso impacta as alianças do Brasil não só no fórum da OMC, mas também nos demais fóruns que congregam essas economias (Ibas, BRICS, G-20 financeiro, G-20 comercial, G-5) os quais assumem um papel cada vez mais determinante no sistema econômico internacional.
- 5) Considerando a negociação de maior vulto hoje, em que o Brasil está envolvido, aquela para um acordo birregional Mercosul-UE, todos esses

desafios se colocam de forma ainda mais alarmante, em especial nos novos temas aqui analisados, dado o histórico de demandante da UE para a relação desses temas com as regras de comércio internacional.

- 6) Se o Brasil estiver disposto a negociar um acordo no formato APC será essencial considerar suas estratégias para regulação dos “novos temas”, a partir:
- i*) de uma análise da tendência regulatória daquele parceiro (considerando inclusive, nos casos em que couber, a relação com os temas cruzados);
  - ii*) de uma avaliação do impacto do padrão regulatório para o seu sistema doméstico, tendo em vista que se trata de medidas conhecidas como internas à fronteira (*behind the border*); e
  - iii*) da elaboração de uma agenda pró-ativa que consiga responder às tendências de hiper-regulação apresentadas pelos principais centros regulatórios dos APCs (Estados Unidos e UE) e que não seja absorvível por esta outra agenda tão influente.

## REFERÊNCIAS

ABATE, R. Dawn of a new era in the extraterritorial application of US environmental statutes: a proposal for an integrated judicial standard based on the continuum of context. **Columbia journal of environmental law**, v. 31, p. 87 e segs, 2006.

ADB/OECD – ASIAN DEVELOPMENT BANK/ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Anti-corruption policies in Asia and the Pacific**: progress in legal and institutional reform in 25 countries. Manila: ADB/OECD, 2006. ISBN 971-561-609-7 Disponível em: <<http://www.oecd.org/site/anti-corruptioninitiative/36832820.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2012.

AMARAL JÚNIOR, A. Cláusula social e comércio internacional. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 141, p. 129-141, jan./mar. 1999.

ANDERSON, R.; EVENETT, S. **Incorporating competition elements in regional trade agreements**: characterization and empirical analysis. 2006. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *et al.* Government procurement provisions in regional trade agreements: a stepping stone to GPA accession? *In*: ANDERSON, R.; ARROWSMITH, S. **The WTO regime on government procurement**: challenge and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2011a. p. 561-656.



\_\_\_\_\_. *et al.* **Assessing the value of future accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA):** some new data sources, provisional estimates, and an evaluative framework for individual WTO members considering accession. WTO, 6 Oct. 2011b. (WTO Staff Working Paper, n. ERSD-2011-15).

ANURADHA, R. V. Environment. *In:* CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. C. **Preferential trade agreement policies for development:** a handbook. Washington: World Bank, 2011. p. 407-425.

BALDWIN, R.; EVENETT, S.; LOW, P. Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments. *In:* BALDWIN, R.; LOW, P. (Ed.). **Multilateralizing regionalism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 79-141.

BARRY, C.; REDDY, S. International trade and labor standards: a proposal for linkage. **Cornell international law journal**, v. 39, p. 545-639, 2006.

BARTELS, L. Social issues: labour, environment and human rights. *In:* LESTER, S.; MERCURIO, B. (Ed.). **Bilateral and regional trade agreements:** commentary and analysis. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 342-366.

BIÈVRE, D. The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement. **Journal of European public policy**, v. 13, n. 6, p. 851-866, 2006.

BLACK'S LAW DICTIONARY. 6th ed. West Publishing, 1990. ISBN 90-6544-631-1.

BLANK, A.; MARCEAU, G. The history of the government procurement negotiations since 1945. **Public procurement law review**, v. 5, n. 82, p. 77-147, 1996.

BOURGEOIS, J.; DAWAR, K.; EVENETT, S. **A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements.** Comissioned by DG Trade, European Union, Oct. 2007. 212 p. Mimeografado.

BRUNNEE, J. The United States and international environmental law: living with an elephant. **European journal of international law**, v. 15, p. 617-649, 2004.

BRUSICK, P.; ALVAREZ, A. M.; CERNAT, L. **Competition provisions in regional trade agreements:** how to assure development gains. Philippe Brusick. New York and Geneva: UNCTAD, 2005.

CARVALHO, M. E. **Medidas de defesa comercial e regras de origem:** panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por Comunidade Europeia, Estados Unidos, China e Índia. Ipea, 2012. (Texto para Discussão). No prelo.

CELLI, U. *et al.* Compras governamentais. *In:* THORSTENSEN, V.; JANK, M. (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional.** São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 299-321.

CEPAL/IPEA – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE/ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Escritório no Brasil. *In*: MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. **Compras governamentais**: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. (Série estudos y perspectivas). Brasília, jul. 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24461/lcl1927p.pdf>>.

CERNAT, L. Eager to ink, but ready to act? RTA proliferation and international cooperation on competition policy. *In*: BRUSICK, P.; ALVAREZ, A. M.; CERNAT, L. (Org.). **Competition provisions in regional trade agreements**: how to assure development gains. New York, Geneva: UNCTAD, 2005. p. 1-36.

CHARNOVITZ, S. The influence of international labour standards on the world trading regime: a historical overview. **International labour review**, v. 126, p. 565-584, 1987.

DAVIES, A. Government procurement. *In*: LESTER, S.; MERCURIO, B. (Ed.). **Bilateral and regional trade agreements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 274-307.

DAWAR, K.; EVENETT, S. Government procurement. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. C. **Preferential trade agreement policies for development**: a handbook. Washington: World Bank, 2011. p. 367-385.

DAWAR, K.; HOLMES, P. Competition policy. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. C. **Preferential trade agreement policies for development**: a handbook. Washington: World Bank, 2011. p. 347-366.

DUNOFF, J. Linking international markets and global justice. **Michigan law review**, v. 107, p. 1.039-1.058, Apr. 2009.

ELLIOT, K. A. Labor rights. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. C. **Preferential trade agreement policies for development**: a handbook. Washington: World Bank, 2011. p. 427-441.

EVENETT, S.; HOEKMAN, B. **Government procurement**: how does discrimination matter? World Bank, June 1999.

GEORGE, C.; SERRET, Y. **Regional trade agreements and the environment**: developments in 2010. OECD Publishing. (OECD Trade and Environment Working Papers, n. 2011/01). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kgcf71188x-en>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

GRANDI, P. L. **Trade agreements and their relation to labour standards**: the current situation. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2009. (Issue Paper, n. 3).

HADDAD, M.; HOEKMAN, B. Taking places: international integration after the crisis. *In*: CANUTO, O.; GIUGALE, M. (Ed.). **The day after tomorrow**: a handbook on the future of economic policy in developing world. Washington: World Bank, 2010. p. 67-84.

HOEKMAN, B. The WTO and the Doha Round: walking on two legs. **Economic premise**, Washington: The World Bank, Oct. 2011 (Poverty Reduction and Economic Management, n. 68). Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

HORN, H.; MAVROIDIS, P. C.; SAPIR, A. **Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements**. June 2009 (CEPR Discussion Paper, n. DP7317). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1433913](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1433913)>.

HORNBECK, J. F.; COOPER, W. **Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy**. 7 Apr. 2011. (CRS Report, n. RL33743). Disponível em: <[fpc.state.gov/documents/organization/161326.pdf](http://www.fpc.state.gov/documents/organization/161326.pdf)>. Acesso em: fev. 2012.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Standard-setting policy**: ratification and promotion of the ILO's fundamental conventions. GB.277/LILS/5, 27<sup>th</sup> Session. Geneva, Mar. 2000.

JANSEN, M.; KECK, A. **National environmental policies ad multilateral trade rules**. Geneva: WTO, 2004. (Staff Working Paper, n. ERSD-2004-01).

KANAS, V.; NASSER, S.; LIMA, R. Meio ambiente. *In*: THORSTENSEN, V.; JANK, M. (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 241-271.

LAWRENCE, R. Z. **Regionalism, multilateralism, and deeper integration**. Washington: Brookings Institution, 1996.

MASKUS, K. **Should core labor rights standards be imposed through international trade policy**. The World Bank Policy Research, 1997. (Working Paper, n. 1.817).

MATSUSHITA, M. International cooperation in the enforcement of competition policy. **Washington university global studies law review**, v. 1, n. 463, p. 463-475, 2002.

MCAFEE, R.; MCMILAN, J. Government procurement and international trade. **Journal of international economics**, v. 26, n. 3-4, p. 291-308, 1989.

MOREIRA, A. OMC revisa acordo de compra governamental; Brasil prefere não aderir. **Valor econômico**, São Paulo, 16 dez. 2011.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. **Compras governamentais**: políticas e procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. Brasília: Ipea, 2002. p. 107-109. (Texto para Discussão, n. 930).

NORDSTRÖM, H.; VAUGHAN, S. Trade and environment. **Special study**, Geneva: WTO, n. 4, 1999.

OEC – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Trade, employment, and labour standards**: a study of core workers' rights and international trade. Paris: OECD, 1996.

\_\_\_\_\_. **The relationship between regional trade agreements and the multilateral trading system: competition.** Working party of the trade committee. Paris: OCDE, 2002. (TD/TC/WP(2002)19/FINAL).

\_\_\_\_\_. **Environment and regional trade agreements.** Paris: OCDE, 2007.

PURI, L. Executive summary. *In*: BRUSICK, P.; ALVAREZ, A. M.; CERNAT, L. (Org.). **Competition provisions in regional trade agreements: how to assure development gains.** New York, Geneva: UNCTAD, 2005. p. vii-xi.

RORIZ, J. H. R. **Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados pela União Europeia, Estados Unidos, China e Índia.** Ipea, 2012. (Texto para Discussão). No prelo.

SANCHEZ BADIN, M. R. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio: o contraponto entre União Europeia e Estados Unidos e China e Índia.** Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.700).

SILVA, L. *et al.* Política de concorrência. *In*: THORSTENSEN, V.; JANK, M. (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional.** São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 355-378.

SOLANO, O.; SENNEKAMP, A. **Competition provisions in regional trade agreements.** OECD Trade Policy, 21 Mar. 2006. COM/DAF/TD(2005)3/FINAL. (Working Paper, n. 31).

STERN, R.; TERRELL, K. **Labor standards and the World Trade Organization.** A position paper. University of Michigan, Aug. 2003. Mimeografado.

TEH, R. Competition provisions in regional trade agreements. *In*: ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; TEH, R. **Regional rules in the global trading system.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 418-502.

YOUNG, A. R.; PETERSON, J. The EU and the new trade politics. **Journal of European public policy**, v. 13, n. 6, p. 795-814, 2006.

WANG, P. **China's accession to WTO's government procurement agreement: domestic challenges and prospects in negotiation.** Mar. 2009. (The University of Nottingham China Policy Institute Briefing Series, issue 48).

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. Uruguay Round – trade negotiations committee. **Communication from the chairman**, 29 Mar. 1994. (MTN.TNC/W/141).

\_\_\_\_\_. Brazil – statement by H. E. Mr. Luiz Felipe Lampreia, minister of Foreign Relations. **Ministerial conference**, 9 Dec. 1996. (WT/MIN(96)/ST/8).

\_\_\_\_\_. Singapore WTO Ministerial 1996. **Ministerial declaration**, 18 Dec. 1996. (WT/MIN(96)/DEC).

\_\_\_\_\_. Brazil – statement by H. E. Mr. Luiz Felipe Lampreia, minister of Foreign Relations. **Ministerial Conference**, Third Session, 1 Dec. 1999. (WT/MIN(99)/ST/5).

\_\_\_\_\_. Korea – measures affecting government procurement. **Report of the panel**, 1 May 2000. (WT/DS163/R).

\_\_\_\_\_. A difficult issue for many WTO member governments. **Ministerial Conference Forth**, Doha. Trade and Labour Standard, 2001. (Briefing Notes). Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/brief\\_e/brief16\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief16_e.htm)>. Acesso em: dez. 2011.

\_\_\_\_\_. GPA/93. Committee on Government Procurement – application for accession to the agreement on government procurement. **Communication from the people's republic of China**, 2008.

\_\_\_\_\_. **World trade report 2011 – the WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence**. Geneva: WTO, 2011. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Doha work programme**. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. (WT/L/579). Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/ddadraft\\_31jul04\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/ddadraft_31jul04_e.doc)>. Acesso em: 01 de ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Accession of the people's republic of China**. Decision of 10 November 2001. (WT/L/432). Disponível em: <<http://www.worldtradelaw.net/misc/chinaaccessionprotocol.pdf>>. Acesso em: 01 de Ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Working group on the interaction between trade and competition policy**. Report On The Meeting Of 11-13 March 1998. (WT/WGTCP/M/4) 24 June 1998.

\_\_\_\_\_. **See WTO working group on the interaction between trade and competition policy**, Report on the meeting of 20-21 February 2003 \*, WT/WGTCP/M/21. 26 May 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BLOOMBERG NEWS. **WTO reaches deal on public procurement – minus China**. 15 Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/12/16/business/global/wto-reaches-deal-on-public-procurement.html>>. Acesso em: dez. 2011.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of State. Suggested charter for an international trade organization of the United Nations. **U.S. dept. of state pub.**, n. 2.598, 1946. (Commercial Policy Series, n. 93).

EVENETT, S. Government procurement: market access, transparency and multilateral trade rules. **European journal of political economy**, v. 21, n. 1, p. 163-183, 2005.

GALLAGHER, P.; SERRET, Y. **Implementing regional trade agreements with environmental provisions**: a framework for evaluation. OECD Publishing. 1º de outubro de 2011. (OECD Trade and Environment Working Papers, n. 2011/06). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg3n2crpxwk-en>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

SRIVASTAVA, V. India's accession to the government procurement agreement: identifying costs and benefits. *In*: MATTOO, A.; STERN, R. (Ed.). **India and the WTO**. World Bank and Oxford University Press, 2003.

## APÊNDICE A

### QUADRO A.1

#### Capítulos e artigos que regulam os “novos temas” nos APCs selecionados

Acordos analisados	Tema	Capítulos analisados	Referências específicas	Referências institucionais <sup>1</sup>
Acordos da UE	Compras governamentais	Public procurement, competition, intellectual property and other-related provisions – Public procurement	Title V – Article 10	Joint Council: Title V, Article 10.2; Title VII, Articles 45-49; MSC: Title VII, Article 50 (a ser estabelecido).
	Concorrência	Public procurement, competition, intellectual property and other-related provisions – Competition	Title V – Article 12	Joint Council: Title V, Article 11; Title VII, Articles 45-49; MSC: Title VII, Article 50, Acordo; Title V, Article 37, Decision 2/2001 of the EU-Mexico Joint Council (inclusão).
	Meio ambiente	Cooperation – Cooperation on the environment and natural resources	Title VI – Article 34	Joint Council: Title VI, Article 13; MSC: Title VII, Article 50, Acordo; Title V, Article 37, Decision 2/2001 of the EU-Mexico Joint Council (exclusão).
	Cláusula social	Cooperation – Cooperation on social affairs and poverty	Title VI – Article 36	Joint Council: Title VI, Article 13; MSC: Title VII, Article 50, Acordo; Title V, Article 37, Decision 2/2001 of the EU-Mexico Joint Council (exclusão).
África do Sul	Compras governamentais	Other trade-related provisions – Government procurement	Title III, Section F – Article 45	Cooperation Council: Title VIII, Article 97; MSC: Article 104.10 (procedimentos específicos).
	Concorrência	Competition policy	Title III, Section D (Articles 35-40)	Cooperation Council: Title VIII, Article 97; MSC: Article 104.10 (procedimentos específicos).
	Meio ambiente	Cooperation in other areas – Environment	Title VI – Article 84	Cooperation Council: Title VIII, Article 97; MSC: Article 104 (procedimentos gerais).
	Cláusula social	Cooperation in other areas – Social issues	Title VI – Article 86	Cooperation Council: Title VIII, Article 97; MSC: Article 104 (procedimentos gerais).
Chile	Compras governamentais	Government procurement	Part IV – Title IV (Articles 136-162)	Association Committee: Part I, Title II; Part IV, Title IV, Article 162; MSC: Part IV, Title VIII, Articles 181-189.
	Concorrência	Competition	Part IV – Title VII (Articles 172-180)	Association Council/Association Committee: Part I, Title II, Articles 3-11; MSC: Part IV, Title VII, Article 180 (exclusão).
	Meio ambiente	Cooperation – Economic cooperation – Cooperation on the environment	Part III – Title I – Article 28	Association Council/Association Committee: Part I, Title II, Articles 3-6; MSC: Part IV, Title VIII, Article 182 (exclusão).
	Cláusula social	Cooperation – Social cooperation – Social cooperation	Part III – Title V – Article 44	Association Council/Association Committee: Title II, Articles 3-6; MSC: Part IV, Title VIII, Article 182 (exclusão).

(continua)

(continuação)	Acordos analisados	Tema	Capítulos analisados	Referências específicas	Referências institucionais <sup>1</sup>
Acordos da UE	Compras governamentais	Government procurement	Chapter Nine (Articles 9.1-9.3)	Government Procurement Working Group: Chapter Nine, Article 9.3; Chapter Fifteen, Article 15.3.f. MSC: Chapter Fourteen.	
	Concorrência	Competition – Competition	Chapter Eleven – Section A (Articles 11.1-11.8)	Trade Committee: Chapter Fifteen, Article 15.1. MSC: Article 11.8 (exclusão).	
	Meio ambiente	Trade and sustainable development	Chapter Thirteen (Articles 13.1-13.16) Annex 13	Committee on Trade and Sustainable Development: Articles 13.1.2., 15.2.1. MSC: Articles 13.14-13.16.	
	Cláusula social	Trade and sustainable development	Chapter Thirteen (Articles 13.1-13.16) – Annex 13	Committee on Trade and Sustainable Development: Articles 13.1.2., 15.2.1. MSC: Articles 13.14-13.16.	
Acordos dos Estados Unidos	Compras governamentais	Government procurement	Chapter 13 (Articles 13.1-13.6)	Joint Committee: Chapter 20, Article 20.1. MSC: Chapter 20, Articles 20.2-20.8.	
	Concorrência	Anticompetitive business conduct, designated monopolies, and government enterprises	Chapter 12 (Articles 12.1-12.8)	Joint Committee: Chapter 20, Article 20.1. MSC: Chapter 12, Article 12.6 (mecanismo próprio de consulta); Article 12.7 e Articles 20.2-20.8 (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).	
	Meio ambiente	Environment	Chapter 18 (Articles 18.1-18.10)	Joint Committee: Chapter 18, Article 18.4; Chapter 20, Article 20.1. MSC: Article 18.7 (mecanismo próprio de consulta); Article 18.7.4 e Chapter 20, Articles 20.2-20.8 (procedimentos gerais aplicáveis parcialmente ao capítulo).	
	Cláusula social	Labor	Chapter 17 (Articles 17.1-17.7)	Joint Committee: Chapter 17, Article 17.4; Chapter 20, Articles 20.1-20.2. Labor Cooperation Mechanism: Chapter 17, Articles 17.4-17.5. MSC: Article 17.6 (mecanismo próprio de consulta); Articles 20.3-20.4 e 20.7 (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).	
Chile	Compras governamentais	Government procurement	Chapter Nine (Articles 9.1-9.20)	Committee on Procurement: Chapter Nine, Article 9.18. MSC: Chapter Twenty-two (procedimentos gerais).	
	Concorrência	Competition policy, designated monopolies, and state enterprises	Chapter Sixteen (Articles 16.1-16.9)	Free Trade Commission: Chapter Twenty-one, Article 21.1. MSC: Chapter Sixteen, Article 16.7 (consultas, procedimentos específicos); Article 16.8 (exclusão parcial do mecanismo geral); Article Twenty-two (procedimentos gerais).	

(continua)



(continuação)	Acordos analisados	Tema	Capítulos analisados	Referências específicas	Referências institucionais <sup>1</sup>
	Chile	Meio ambiente	Environment	Chapter Nineteen (Articles 19.1-19.11)	Environmental Affairs Council: Chapter Nineteen, Article 19.3. MSC: Chapter Nineteen, Article 19.6 e 19.7 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Nineteen, Articles 19.6.6 e 19.6.8-19.6.9; Chapter Twenty, Articles 22.4 et seq. (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).
		Cláusula social	Labor	Chapter Eighteen (Articles 18.1-18.8)	Labor Affairs Council: Article 18.4. Labor Cooperation Mechanism: Article 18.5. MSC: Article 18.6 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Twenty-two, Articles 22.4 et seq. (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).
	Acordos dos Estados Unidos	Compras governamentais	Government procurement	Chapter Fifteen (Articles 15.1-15.15)	Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.13. Chapter Twenty-one, Article 21.1. MSC: Chapter Twenty-one, Article 21.2(c).
		Concorrência	Competition-related matter	Chapter Fourteen (Articles 14.1-14.12)	Working Group: Article 14.2.4. MSC: Article 14.11 (parcial).
	Austrália	Meio ambiente	Environment	Chapter Nineteen (Articles 19.1-19.9)	Joint Committee: Article 19.5, Chapter Twenty-one, Article 21.1. Subcommittee on Environmental Affairs: Article 19.5, MSC: Chapter Nineteen, Article 19.7 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Nineteen, Articles 19.6.4 e 19.6.5, Chapter Twenty-two, Articles 22.4 et seq. (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).
		Cláusula social	Labour	Chapter Eighteen (Articles 18.1-18.7)	Joint Committee: Article 18.4, Chapter Twenty-one, Article 21.1. Subcommittee on Labour Affairs: Article 18.4, MSC: Chapter Eighteen, Article 18.5 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Eighteen, Articles 18.5.4 e 19.5.5, Chapter Twenty-two, Articles 22.4 et seq. (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).
	Marrocos	Compras governamentais	Government procurement	Chapter Nine (Articles 9.1-9.16)	Joint Committee: Article 9.13.4; Chapter Nineteen, MSC: Chapter Twenty.
		Concorrência			

(continua)

(continuação)	Acordos analisados	Tema	Capítulos analisados	Referências específicas	Referências institucionais
Acordos dos Estados Unidos	Marrocos	Meio ambiente Environment	Environment	Chapter Seventeen (Articles 17.1-17.9)	Working Group on Environmental Cooperation: Chapter Seventeen, Article 17.3. Joint Committee: Chapter Nineteen. MSC: Chapter Seventeen, Article 17.7 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Seventeen, Articles 17.7.4 e 17.7.5; Chapter Twenty (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).  Joint Committee: Chapter Nineteen. MSC: Chapter Sixteen, Article 16.6 (mecanismo próprio de consulta); Chapter Sixteen, Articles 16.6.4 e 16.6.5; Chapter Twenty (procedimentos gerais, aplicáveis parcialmente ao capítulo).
	Peru	Compras governamentais Concorrência  Meio ambiente  Cláusula social	Government procurement Competition policy, designated monopolies, and state enterprises Environment Labor	Chapter Nine (Articles 9.1-9.16) Chapter Thirteen (Articles 13.1-13.11)  Chapter Eighteen (Articles 18.1-18.14)  Chapter Seventeen (Articles 17.1-17.8)	Committee on Procurement: Chapter Nine, Article 9.15. MSC: Chapter Twenty-one, Article 21.2 (o). Working Group: Article 13.4. MSC: Article 13.10 (parcial).  Environmental Affairs Council: Chapter Eighteen, Article 18.6. MSC: Chapter Eighteen, Article 18.12 (mecanismo próprio de consultas e painel), Chapter Eighteen, Articles 18.12.6-18.12.8, Chapter Twenty-one (procedimentos gerais, aplicáveis complementar e parcialmente ao capítulo).  Labor Affairs Council: Article 17.5. Labor Cooperation and Capacity Building Mechanism: Article 17.6. MSC: Article 17.7 (mecanismo próprio de consultas); Chapter Twenty-one, Articles 21.4 et seq. (procedimentos gerais, aplicáveis apenas de forma suplementar aos dispositivos do capítulo específico).
Acordos da China		Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Cooperation – Economic cooperation – Labor, social security and environmental cooperation Labor, social security and environmental cooperation	Chapter XIII – Article 105 – Chapter XIII – Article 108 Chapter XIII – Article 108	Free Trade Commission: Chapter XI, Article 97; Chapter XIII, Article 114. MSC: Chapter XIII, Article 115 (exclusão). – Free Trade Commission: Chapter XI, Article 97; Chapter XIII, Article 114. MSC: Chapter XIII, Article 115 (exclusão). Free Trade Commission: Chapter XI, Article 97; Chapter XIII, Article 114. MSC: Chapter XIII, Article 115 (exclusão).

(continua)

(continuação)	Acordos analisados	Tema	Capítulos analisados	Referências específicas	Referências institucionais <sup>1</sup>
	Nova Zelândia	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Cooperation – Labor and environmental cooperation Cooperation – Labor and environmental cooperation	Chapter 14 – Article 177 Chapter 14 – Article 177	Free Trade Area Joint Commission: Chapter 15, Articles 179-181. MSC: Chapter 16, Article 184.1 (exclusão). Free Trade Area Joint Commission: Chapter 15, articles 179-181. MSC: Chapter 16, Article 184.1 (exclusão).
	Cingapura	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social			
	Acordos China	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Cooperation – Economic cooperation Cooperation – Competition policy Cooperation – Labor cooperation; Cooperation – Cooperation on forestry matters and environmental protection Cooperation – Labor cooperation	Chapter 12 – Article 151.3(f) Chapter 12 – Article 159 Chapter 12 – Articles 161-162 Chapter 12 – Article 161	Committee on Cooperation: Article 149; Article 165. MSC: article 166 (exclusão). Committee on Cooperation: Article 149; Article 165. MSC: Article 166 (exclusão). Committee on Cooperation: Article 149; Article 165. MSC: Article 166 (exclusão). Committee on Cooperation: Article 149; Article 165. MSC: Article 166 (exclusão).
	Peru	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Cooperation, promotion and enhancement of trade relations – Competition Cooperation, promotion and enhancement of trade relations – Competition Cooperation, promotion and enhancement of trade relations – Competition	Chapter 11 – Article 126	Committee on Cooperation: Article 128. MSC: article 118.3 (exclusão)
	Costa Rica	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Bilateral cooperation – Government procurement Bilateral cooperation – Government procurement Bilateral cooperation – Government procurement	Chapter Thirteen – Article 13.12 Chapter Thirteen – Article 13.12 Chapter Thirteen – Article 13.12	Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão). Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão). Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão).
	Coreia do Sul	Compras governamentais Concorrência Meio ambiente Cláusula social	Bilateral cooperation – Government procurement Bilateral cooperation – Government procurement Bilateral cooperation – Government procurement	Chapter Thirteen – Article 13.12 Chapter Thirteen – Article 13.12 Chapter Thirteen – Article 13.12	Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão). Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão). Joint Committee: Chapter Fifteen, Article 15.2. MSC: Chapter Thirteen, Article 13.14 (exclusão).

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup>Referências no ou fora do capítulo específico, conforme indicado. <sup>2</sup>Mecanismo de solução de controvérsias (MSC).

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

