

A “nova onda de regionalismo”: uma reflexão sobre a agenda brasileira

Lia Valls Pereira¹

Resumo

O artigo analisa a “nova onda de regionalismo” e compara o tema das cadeias produtivas com as demandas por harmonização das políticas domésticas no final dos anos 80 que levou à introdução dos novos temas nas negociações comerciais. É defendida a proposta que a realização de acordos amplos de comércio para assegurar a participação do Brasil nas cadeias globais deve ser pensada a partir dos objetivos da política comercial e industrial do país, em que o tema da formação de cadeias regionais merece ser revisto.

Palavras-chave: Acordos preferenciais de comércio da nova geração; multilateralismo comercial; cadeias produtivas; harmonização de políticas domésticas; agenda de acordos comerciais do Brasil

1. Introdução

O número de acordos de livre comércio, computados pela sua data inicial de vigência, passou de 25, entre os anos de 1958/1990, para 88 (1991/2000) e atingiu 158, no período de 2001/2012 (OMC, 2013). A proliferação desses acordos é interpretada como uma “nova onda de regionalismo” segundo diversos autores (idem, 2011). As motivações são diversas e destacamos algumas: os impasses na Rodada de Doha (Bergsten, 2011); a importância das cadeias produtivas globais (Baldwin, 2012); a dificuldade de conciliar a visão chinesa e dos Estados Unidos sobre o quadro regulatório do comércio mundial; e, condicionantes domésticos (Messerlin, 2012).

No Brasil, a questão da “nova onda de acordos comerciais”, em especial iniciativas recentes como o Acordo de Associação Transpacífico (TPP), o Acordo Transatlântico e a Aliança do Pacífico junto com a

fragilidade do Mercosul como união aduaneira, levou a um recrudescimento do debate sobre a agenda de acordos comerciais do país no início do ano de 2013²³. Além de possíveis perdas de acesso a mercado, o país estaria se “isolando” das cadeias produtivas globais (Barbosa, 2013).

O artigo argumenta que a questão das cadeias produtivas deve ser analiticamente separada da motivação para os acordos comerciais. Há uma similaridade com o debate do final dos anos 80/início dos anos 90, sobre a harmonização de regras domésticas para a consolidação dos processos globais de produção e financeiros. Sob esse prisma, o debate atual guarda algumas características comuns com o que ocorreu sobre a relação entre multilateralismo e regionalismo durante a Rodada Uruguai (1986/1994)⁴. Em adição, é proposta uma reflexão sobre os novos acordos e a agenda brasileira de acordos comerciais.

2. Falência do multilateralismo: o consenso sobre regras universais para políticas domésticas?

No início dos anos 90, Lawrence (1991) argumentava que a globalização, entendida como a crescente internacionalização dos fluxos de produção e financeiros, requer a harmonização das políticas domésticas. Os custos de transação impostos por sistemas regulatórios distintos oneram o processo de globalização, que seria a fonte de dinamismo do crescimento mundial. Assim, a inclusão dos novos temas como investimentos, direitos de propriedade intelectual, e serviços na Rodada Uruguai, fazia parte do processo de globalização, embora fosse rechaçada

² A próxima seção do artigo irá descrever brevemente esses acordos.

³ Diversos artigos e editoriais nos principais jornais do país tratam desse tema nos últimos meses. Bonomo (2013) critica a política comercial do país que teria relegado ao segundo plano, a agenda de comércio. Leitão (2013) argumenta sobre os custos do Mercosul para as negociações comerciais do Brasil.

⁴ Ver Lawrence (1991)

¹ Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e Faculdade de Ciências Econômicas/UERJ e Instituto Brasileiro de Economia/FGV.

por um grupo de países em desenvolvimento liderados pelo Brasil e a Índia.

Observa-se, porém, que a tentativa de bloquear as negociações sobre os novos temas perdeu força ao longo das negociações da Rodada. Os Estados Unidos, um defensor intransigente do multilateralismo, assinaram um acordo de livre comércio com o Canadá em 1988, nos quais foram introduzidos os novos temas⁵. A mensagem era clara: ou se negocia na via multilateral ou os Estados Unidos iriam optar por acordos bilaterais ou o uso de medidas unilaterais (Pereira, 1998)⁶. No limiar dos anos 90, porém, tanto os países latinos como os países asiáticos em desenvolvimento, adotaram políticas de liberalização comercial e privatizações que foram defendidas como condições necessárias para que pudessem se beneficiar da “nova globalização”, o que facilitou as negociações. No entanto, Lawrence (1991) chamou atenção que independente do término da Rodada Uruguai, seria pouco provável que negociações no âmbito multilateral produzissem sistemas regulatórios de “integração profunda” como a globalização requeria. A via regional seria o caminho mais provável e poderia ser entendida como etapa necessária para uma futura harmonização de regras no sistema multilateral.

A “visão positiva” dos acordos regionais no sistema multilateral foi contestada por Bhagwati. Em meados da década de 90, o autor considera que a demanda por harmonização de regras pelo governo dos Estados Unidos seria um forma de impor a visão do que era entendido na sociedade estadunidense por “comércio justo”. Segundo o autor, as demandas visam o “*remake the world in its own image*” (idem 1996, p.19). A “imagem” seria a concepção dos Estados Unidos do “comércio justo”. Em 2008, o autor critica a opção pelos acordos bilaterais de comércio pelos Estados Unidos que contribuiriam para o enfraquecimento do sistema multilateral⁷. Todos os acordos são classificados como “acordos da nova geração” e incluem além dos novos temas, cláusulas sobre meio-ambiente, direitos de trabalho e, em alguns casos, regras sobre políticas de competição. Ademais todos os

acordos assinados até o momento pelos Estados Unidos seriam com países de pequeno poder de barganha no comércio mundial. Logo, refletem as preferências dos Estados Unidos e não ajudam na criação de regras multilaterais balanceadas.

No lugar da globalização como demandante de regras harmonizadas, a questão do século XXI são as cadeias produtivas globais e regionais. O tema ganhou relevância nos estudos que visam entender as transformações das economias em desenvolvimento na Ásia. Na década de 80, os investimentos japoneses impulsionaram o desenvolvimento dos “Tigres Asiáticos”. No início do século XXI, os investimentos chineses incorporaram outros países nos elos da cadeia produtiva, como o Vietnã, por exemplo.

Baldwin (2012) associa o tema das cadeias produtivas, a nova onda de acordos comerciais e as dificuldades na Rodada Doha. O autor considera que no final dos anos 90 foi iniciada uma nova forma de globalização que requer novas regras. Essa globalização incorpora não só a fragmentação dos processos de produção, mas também das tarefas (serviços). Os investimentos em cadeias produtivas com esse nível de fragmentação exige um ambiente jurídico com regras claras e estáveis que assegurem às empresas a integração de todas as etapas de produção e dos serviços associadas ao seu negócio sem possibilidades de “quebras”. A negociação de eliminação de tarifas de importações de bens intermediários, facilitação de comércio em termos de expedientes burocráticos, redução/eliminação de tributos sobre serviços comercializáveis e instituição de mecanismos de solução de controvérsias entre o setor privado e governo são desejáveis. Na formação das cadeias globais e/ou regionais, o núcleo das negociações são regras que facilitem o comércio de bens e serviços, além de garantias ao investidor.

O sistema multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC) com 159 países membros encontra dificuldades para negociar regras que atendam os requisitos das cadeias produtivas globais/regionais. Na Rodada do Uruguai, os resultados modestos na área de serviços, os compromissos gerais no campo de investimentos e o caráter vago das punições que obrigam o cumprimento dos direitos de propriedade intelectual mostram os entraves para essa negociação.

É nesse contexto que se insere o Acordo de Associação Transpacífico (TPP) e o Acordo Transatlântico. O primeiro foi lançado em novembro de 2011 e agrega Austrália, Brunei Darussalam, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã, Estados Unidos e o Japão, a partir de julho de 2013. A agenda de negociações é ampla e cobre temas tradicionais de acesso a mercados e os temas dos acordos de nova geração (investimentos, propriedade intelectual, trabalho, meio ambiente, compras de governo, entre

⁵ O único acordo de livre comércio assinado pelos Estados Unidos antes de 1988 foi com Israel, em 1985, interpretado como uma decisão motivada por questões políticas.

⁶ No ano de 1988, o Congresso dos Estados Unidos estende a aplicação da Seção 301 que permite ao Executivo aplicar sanções comerciais aos países que violem os direitos de empresas estadunidenses quanto a investimentos, direitos de propriedade intelectual, por exemplo. Na ausência de uma regulação multilateral comercial nessas áreas, não havia fórum para os países prejudicados discutirem a aplicação das sanções.

⁷ Os Estados Unidos possuem acordos de livre comércio com Austrália, Bahrain, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Jordânia, Coreia do Sul, México, Marrocos, Nicarágua, Omã, Panamá, Peru e Cingapura.

outros). Em julho de 2013 terão sido realizadas 18 rodadas de negociações e os países esperam completar negociações em 2013. O acordo tem sido interpretado como a resposta dos Estados Unidos à influência chinesa nas cadeias produtivas da Ásia. Observa-se que as negociações seguem o princípio do “*single undertaking*” onde o acordo só será assinado por todos os membros quando todos os temas tiverem sido negociados. Não existem informações claras sobre o andamento das negociações e o término das negociações para 2013 parece partir de uma expectativa muito otimista⁸.

Em março de 2013, os Estados Unidos e a União Europeia anunciaram que iriam abrir negociações para um Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento. É prematuro avaliar a possibilidade de sucesso dessa negociação. Em 1995, os países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) iniciaram negociações para um acordo de investimentos. No ano de 1998, a França retirou o seu apoio das negociações, o que foi seguido por outros países. Esse episódio demonstra que o consenso para marcos regulatórios que são do interesse das duas maiores economias ocidentais nem sempre é alcançado

Baldwin (2012) argumenta que países que ficam fora dessas negociações, todas com regras OMC *plus*, ou seja, mais abrangentes e com um nível de compromissos que reduz em maior grau a flexibilidade das políticas domésticas, poderão ficar alijados das cadeias globais. Uma alternativa seria obter o aval da China, em especial, e mais dos outros membros do grupo BRICS (Brasil, Índia e Rússia, principalmente) para uma negociação OMC *plus*, assim que finalizasse a Rodada Doha. No entanto, para o autor esses países não concordariam com propostas que reduziriam em grande medida a autonomia de suas políticas nacionais industriais e de comércio. Logo, o que está em jogo, são sistemas distintos de regulação econômica. A China já teria ofertado o que considera factível nessa etapa do seu desenvolvimento no seu processo de inclusão como membro da OMC.

Lester (2013) discorda dessa avaliação. A consolidação das cadeias produtivas não depende de acordos formais de comércios regionais ou multilaterais. É uma opção das políticas domésticas. Países com estratégias similares podem querer reforçar seus compromissos com regras de facilitação para a consolidação das cadeias, mas não se deve passar para

a OMC essa ampla agenda de marcos de regulação. O risco é que a disciplina multilateral sobre práticas protecionistas de comércio passem a receber pouca atenção, e negociações que envolvem compromissos referentes às estratégias de políticas domésticas fiquem presos em contínuos impasses.

Em novembro de 2012 foi lançado o Acordo Regional de Cooperação Econômica (RCEP *Regional Comprehensive Economic Partnership*). O objetivo é conciliar duas áreas de cooperação e acordos na Ásia e Oceania. Uma se refere aos acordos bilaterais dos países da ASEAN com a China, Japão e Coreia do Sul e outro é o Acordo de Cooperação Econômica entre a Austrália, Nova Zelândia e Índia (Wignaraja, 2013)⁹. Da mesma forma que as propostas capitaneadas pelos Estados Unidos, a proposta é ambiciosa em termos de cobertura de temas.

A questão de harmonização de regras domésticas que facilitem processos de globalização produtiva não é novidade na agenda multilateral, assim como a saída via acordos bilaterais/regionais para superar impasses na arena multilateral. A perspectiva de um acordo TPP e do acordo Transatlântico se bem sucedidos limitarão a margem de liberdade para negociações sobre marcos regulatórios na OMC. Um consenso sobre padrões regulatórios entre os Estados Unidos e a União Europeia junto com seus parceiros de acordos iria superar a presença da China e os elos de sua cadeia produtiva na Ásia. No entanto, o que há de novo na atual discussão é a presença da China. Iniciativas como o RCEP sugerem que a formação de um consenso sobre marcos regulatório não devem marginalizar a China para que se evitem tensões comerciais. Em adição, é preciso assegurar negociações que permitam consolidar um consenso sobre que marco multilateral é desejável. Nesse caso, como sugere Lester (2012), uma agenda menos ambiciosa da OMC torna essa tarefa mais factível.

3. Quais são as questões trazidas pelo novo regionalismo para a agenda brasileira?

A estratégia da política industrial no Brasil é do adensamento das cadeias produtivas locais, partir da exigência de conteúdo local nos investimentos (CEBRI, 2012)¹⁰. Embora seja uma prática conflitante com as regras de investimento da OMC é utilizada por vários países. No caso brasileiro, a crítica é a

⁸ Em junho de 2013, a Senadora democrata Elizabeth Warren escreveu uma carta aberta para a Presidência dos Estados Unidos pedindo esclarecimentos sobre o acordo (http://www.huffingtonpost.com/2013/06/13/elizabeth-warren-free-trade-letter_n_3431118.html)

⁹ ASEAN é um acordo comercial e de cooperação econômica. Fazem parte: Brunei Darussalam; Camboja; Indonésia; Laos; Malásia; Mianmar; Filipinas; Cingapura; Tailândia; e, Vietnam.

¹⁰ Exigência de conteúdo local significa o uso de componentes produzidos no mercado doméstico na fabricação de algum produto e/ou exploração de recursos (caso do petróleo).

generalização do uso desse instrumento. Além disso, conforme ressaltado por Araujo Jr. (2013), as elevadas tarifas de importações incidentes sobre bens intermediários onera o produto final e retira competitividade dos produtos brasileiros.

As duas questões antes citadas (conteúdo local e elevadas tarifas) não requerem a realização de acordos comerciais da nova geração e nem obrigam uma reflexão sobre em que cadeias globais as indústrias brasileiras podem se inserir. O tema é a demanda por uma nova rodada de liberalização comercial no país, além de uma reformulação da política de conteúdo local. No entanto, a Aliança do Pacífico (junho de 2012) formada pelo Chile, Peru, Colômbia e México leva algumas questões para a agenda de acordos comerciais do Brasil.

O risco de desvio de comércio é pequeno. Todos os quatro países já possuíam acordos de livre comércio e ou preferências entre si e com o Brasil¹¹. O comércio entre os países não é elevado. Para o México, o mercado da Aliança representou 2,6% das suas exportações, em 2011, para a Colômbia (7,6%), Peru (7,6%) e Chile (5,8%)¹². Os países explicaram 5,6% das exportações e 5,5% das importações do Brasil, em 2011. Logo, mesmo que haja perda de mercados para o Brasil, o efeito não é elevado.

O risco de desvio de investimento é difícil de prever. O produto interno bruto medido pelo poder de paridade de compra dos 4 países foi 23% maior do que o do Brasil, no ano de 2011. A população total é 6% maior que a do Brasil e a corrente de comércio (exportações mais importações) foi de US\$ 1 trilhão e a do Brasil de US\$ 493 bilhões, no ano de 2011. Logo, o potencial o mercado da Aliança para o Pacífico é maior, mas a distância física entre o México e seus parceiros onera a formação de cadeias produtivas regionais. De qualquer forma, uma interpretação para a Aliança seria a construção de uma plataforma para investimentos chineses na região latina e, nesse caso, os países que já possuem acordos com a China (exceto o México) estariam em melhor posição que o Brasil.

As consequências econômicas do acordo para o Brasil irão depender mais, do nosso ponto de vista, das condições domésticas da economia e das diretrizes da política econômica. Se o ambiente de negócios do Brasil for favorável (o tema da elevada carga tributária e procedimentos burocráticos) e a economia retomar um ciclo de expansão é pouco provável que se verifique desvios de investimentos.

A Aliança do Pacífico, porém, traz indagações sobre o projeto da integração sul-americana e o papel do

Brasil. Esse tema ganha especial relevância num momento em que a consolidação da união aduaneira do Mercosul parece ser uma meta cada vez mais distante¹³. Logo, o que se questiona é a capacidade de liderança do Mercosul no projeto de integração sul-americana.

A principal indagação, porém, é que o debate sobre o novo regionalismo se refere ao tema das cadeias produtivas regionais e o formato dos acordos negociados pelo Brasil. Durante o debate sobre a constituição da Área de Livre Comércio das Américas, entre 1994/2001, era amplamente discutido a criação de um padrão “Mercosul” para ser contraposto ao “padrão NAFTA” (Pereira, 2001)¹⁴. A credibilidade do Mercosul como “bloco coeso” suponha a criação de normas, assim como no NAFTA, sobre temas como compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, entre outros. Esse ímpeto, porém, foi interrompido com a crise argentina que levou à estagnação das negociações Mercosul, entre 1999/2000 e 2002. Depois, os impasses nas negociações da ALCA, partir de 2003 levaram ao término das negociações da ALCA em 2005, retirando o estímulo ALCA para a agenda Mercosul.

Consequentemente, as negociações sobre marcos regulatórios de investimentos, serviços, compras governamentais e outras questões que estão presentes nos acordos de livre comércio da nova geração estão ausentes ou mostram um baixo grau de compromisso no Mercosul. Da mesma forma, os acordos assinados pelo Mercosul com os países sul-americanos na década de 90 (Chile e Bolívia) e depois, os acordos com a Colômbia, Equador, Peru e Venezuela Peru, em 2004/05 se restringiram ao comércio de mercadorias.

Segundo Baumann (2010), a complementariedade produtiva é que permite a consolidação de uma “integração de fato” na região asiática, o que não ocorre na América do Sul. Nesse caso, a realização de acordos que promovem uma integração “mais profunda” cria um ambiente propício para a formação de cadeias produtivas regionais que consolidam o projeto de integração. O Brasil não é a China ou o Japão que possa isoladamente assegurar os investimentos para a formação das cadeias produtivas. Nesse caso, seria o ambiente favorável com regras acordadas pelos países sul-americanos que atrairia os

¹³ A plena união aduaneira deveria entrar em vigor no ano de 2006. Desde 1999, porém, exceções aos compromissos acordados para a conformação da união foram sendo postergados. Em adição foram criadas novas exceções ao livre comércio intra-regional e à tarifa externa comum (MDIC, 2013).

¹⁴ NAFTA: North America Free Trade Agreement. Tratado de Livre Comércio da América do Norte entre os Estados Unidos, México e Canadá, em vigor desde 1994.

¹¹ O Brasil só não tem acordo de livre comércio com o México.

¹² Dados do Sistema WITS.

investimentos voltados para projetos regionais. Esse objetivo parece distante no momento.

4. Considerações Finais

O anúncio de amplos acordos regionais como o TPP, o Acordo Transatlântico e a Aliança do Pacífico ensejaram o debate sobre o “isolamento do Brasil” da nova onda do regionalismo associado à formação das cadeias produtivas globais e regionais. O artigo argumenta que as iniciativas como TPP e o Acordo Transatlântico estão associados a movimentos liderados pelos Estados Unidos para conformação de regras que atendam os interesses de expansão das suas empresas multinacionais, além de procurarem criar um marco que poderá eventualmente ser multilateralizado e, dessa forma, disciplinar as políticas comerciais e industriais da China, em especial. Logo, a primeira

questão que se coloca para o Brasil é se deseja introduzir mudanças nas diretrizes das suas políticas domésticas que sejam favoráveis a um possível adensamento da participação do país nas cadeias globais, independente da realização de acordos.

A Aliança do Pacífico traz a tona o tema do projeto de integração sul-americana. Aqui o artigo destaca a opção pela agenda minimalista temática nos acordos comerciais do Brasil. Repensar o Mercosul seja como união aduaneira ou uma área de livre comércio exige considerar as questões além do comércio de mercadorias. Recuperar um dos objetivos do Tratado de Assunção que era a “inserção competitiva” dos países membros obriga a pensar os compromissos que sejam favoráveis para a formação das cadeias produtivas regionais e da participação nas cadeias globais. Nesse caso, o primeiro passo é a reforma da tarifa externa comum que ainda espelha as preferências protecionistas do Brasil.

Referências

- Araujo Jr., J.T. ‘Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro’. *Breves CINDES* 73, abr./2013.
- Baldwin, R. ‘WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade’, *CEPR Policy Insight*, n.64, Dec./2012, <http://www.cepr.org>.
- Barbosa, R. O Brasil fora das cadeias produtivas globais. Publicado no Estado de São Paulo, 26 de fevereiro, 2013.
- Baumann, R. *Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity*. Documento do Escritório da CEPAL, Brasília, LC/BRS/R238, 2010.
- Bergsten, F. *US trade policy and the Doha Round: An alternative view*. <http://www.voxeu.org/article/us-trade-policy-and-doha-round>, 2011.
- Bhagwati, J. ‘The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations’, in J. Bhagwati e R. E. Hudec (eds). *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, Economic Analysis. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, p. 9-40.
- . *Termites in the Trading System How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Council on Foreign Relations Book. Oxford University Press, NY, 2008.
- Bonomo, D. *O acordo transatlântico e o Brasil*. Publicado no Estado de São Paulo, 14 de fevereiro, 2013.
- CEBRI. *Desenvolvimento da Indústria Doméstica em Contexto de Crise Internacional: avaliando estratégias*. Cebri, Rio de Janeiro, dezembro, 2012, www.cebri.org.br
- Lawrence, R.Z. ‘Perspectivas del sistema de comercio mundial e implicaciones para los países en desarrollo’, *Pensamiento Iberoamericano*, n. 20, volume especial, 1991, p. 53-78.
- Leitão, M. *Recuo no Mercosul*. Publicado no Jornal O Globo, 18 de maio, 2013.
- Lester, S. *How much global trade governance should there be?*, 2012, <http://www.voxeu.org/article/how-much-global-trade-governance-should-there-be>
- MDIC. Departamento de Negociações Internacionais, 2013, www.mdic.gov.br
- Messerlin, P. *Keeping the WTO busy while the Doha Round is stuck.*, 2012, <http://www.voxeu.org/article/keeping-wto-busy-while-doha-round-stuck>

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

———. *The WTO and Preferential Trade Agreements*. World Trade Report, 2011, <http://www.wto.org>

———. *Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century*, World Trade Report, 2012.

———. 'Mercosul y Alca; principales temas de debate', *Contribuciones*, ano XVIII, nº4 (72), Fundação Konrad Adenauer/Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo CIEDLA, oct./dic.2001.

———. *A Crise da Regulação no Comércio Internacional: O Novo protecionismo-Antecedentes e Respostas*, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998, Tese de Doutorado.

Sistema WITS. <http://wits.worldbank.org/wits>

Wignaraja, G. *Evaluating Asia's mega-regional RTA: The Regional Comprehensive Economic Partnership*, 2013, <http://www.voxeu.org/article/mega-regionalism-asia>

WTO. *The Future of Trade: The Challenges of Convergence*, 2013, http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dft_panel_e/future_of_trade_report_e.pdf